



Licenciado sob uma licença Creative Commons
ISSN 2175-6058
DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v26i2.2401>

PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO: CRÍTICAS AO ATUAL MODELO DE DEMOCRACIA DIRETA

BRAZILIAN LEGISLATIVE PROCESS: CRITICISMS OF THE CURRENT MODEL OF DIRECT DEMOCRACY

Paula Martins da Silva Costa
Sebastião Sérgio da Silveira

RESUMO

O presente trabalho trata da importância da soberania popular, intrinsecamente associada à ideia de democracia e pluralismo político. A Constituição de 1988 prevê o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa como meios de democracia semidireta, bem como o direito de petição e as audiências públicas. Inobstante, não se pode afirmar concretamente que a soberania popular se manifesta nos instrumentos de participação previstos constitucionalmente. Embora introduzida pela Constituição, a iniciativa popular de leis nunca foi efetivamente considerada pelo sistema processual legislativo brasileiro. Nesse ponto, a Lei nº 9.709/1998 foi publicada somente após dez anos da promulgação da Constituição, com disposições são quase tão lacônicas quanto as constitucionais, das quais foram copiadas. Limitou-se a iniciativa popular a proposição de normas ordinárias, impedindo a intervenção do cidadão para propostas de emendas à Constituição, que permitiriam uma mobilização social bem mais significativa. Essa constatação demonstra que, em que pese a intenção do constituinte em outorgar à sociedade civil oportunidade para sua atuação direta na iniciação de projetos de leis, até hoje tal forma de participação tem sido inócua, certamente por causa das rígidas disciplinas e limitações impostas pelo Estado, que delimitaram excessivamente a eficácia e efetividade do mecanismo aludido. Quanto à adequação das audiências públicas, como nos demais casos envolvendo a participação popular no processo de feitura da lei, a opção pela sua realização é exclusiva e discricionária dos parlamen-

tares membros da Comissão respectiva, conforme suas próprias convicções, detectando-se os problemas inerentes à total liberdade e discricionariedade dos congressistas a convocação dessas audiências e a escolha dos cidadãos ou experts chamados a opinar no procedimento legislativo, constatando-se ainda a falta de instrumentos normativos assecuratórios da efetiva oitiva das pessoas e diversas correntes de opinião, como recursos ou reclamações. Dessa forma, a busca pela melhoria do desenho institucional das audiências públicas e da iniciativa popular legislativa, bem como dos demais meios de participação popular no processo legislativo são iniciativas fundamentais para ampliar a efetividade desses espaços. A metodologia empregada foi o método qualitativo, por meio de revisão bibliográfica, concluindo que a participação popular no Brasil destoa das vertentes de um Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: processo legislativo; democracia semidireta; participação popular; estado democrático de direito.

ABSTRACT

This work deals with the importance of popular sovereignty, intrinsically associated with the idea of democracy and political pluralism. The 1988 Constitution provides for plebiscites, referendums and popular legislative initiatives as means of semi-direct democracy, as well as the right to petition and public hearings. However, it cannot be concretely stated that popular sovereignty is manifested in the constitutionally provided for participation instruments. Although introduced by the Constitution, the popular initiative for laws was never effectively considered by the Brazilian legislative procedural system. At this point, Law No. 9,709/1998 was published only ten years after the promulgation of the Constitution, with provisions that are almost as laconic as the constitutional ones, from which they were copied. The popular initiative was limited to proposing ordinary norms, preventing citizen intervention in proposed amendments to the Constitution, which would allow for much more significant social mobilization. This finding demonstrates that, despite the constituent's intention to grant civil society the opportunity for direct action in initiating bills, to date this form of participation has been innocuous, certainly because of the rigid disciplines and limitations imposed by the State, which excessively delimited the efficacy and effectiveness of the aforementioned mechanism. Regarding the adequacy of public hearings, as in other cases involving popular participation in the law-making process, the option for holding them is exclusive and discretionary of the parliamentarians who are members of the respective Commission, according to their own convictions, detecting the problems inherent to the total freedom and discretion of congressmen to convene these hearings and choose the citizens or

experts called to give their opinion on the legislative procedure, noting the lack of normative instruments to ensure the effective hearing of people and various currents of opinion, such as appeals or complaints. Therefore, the search for improving the institutional design of public hearings and popular legislative initiatives, as well as other means of popular participation in the legislative process, are fundamental initiatives to increase the effectiveness of these spaces. The methodology used was the qualitative method, through a bibliographic review, concluding that popular participation in Brazil clashes with the aspects of a Democratic State of Law.

Keywords: legislative process; semidirect democracy; popular participation; democratic state.

1. INTRODUÇÃO

Os constituintes do século XX tem uma noção clara de que os homens se dividem em classes hostis ou divergentes, se conformam com a realidade e fazem regras de rodízio dos grupos no poder, cada qual com a intenção de fazer triunfar sua concepção de governo com a vitória nas eleições. Nos regimes pluralistas contemporâneos a lei é retirada do pedestal, deixa de ser a vontade de todos, porque a unanimidade é vista como utopia, reduzindo-se à expressão de uma vontade política, de uma maioria mutável (Ferreira Filho, 1995, p. 77).

No final do séc. XVIII as Constituições de diversos Estados-membros dos EUA e no séc. XX na Suíça, surgiram mecanismos que permitiam a participação popular direta na política, ao lado das eleições que são meios de representação indireta, os denominados institutos da democracia semidireta ou mista. O art. 1º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estipula que o povo exerce o poder “(...) por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. São institutos que conferem legitimidade democrática à atuação legislativa estatal. Dentre os institutos da democracia semidireta estão o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o recall, a revogação coletiva (Cavalcante Filho, 2020, p. 33-34).

Algumas Constituições previram o poder de iniciativa legislativa ao eleitorado. A Constituição suíça admite a iniciativa popular para emendas

constitucionais. A Constituição italiana admite a iniciativa formulada para a legislação ordinária no art. 71, ou seja, um projeto de lei estruturado em artigos. A iniciativa não formulada seria aquela baseada em uma petição ao Parlamento formular certas medidas legislativas. A Constituição italiana admite também o referendo popular, aos eleitores habilitados a eleger deputados, sobre a ab-rogação total ou parcial de uma lei, em certas matérias, excluindo expressamente outras matérias como leis fiscais, anistia, indulto etc. Inobstante o autor alude que o uso real dessas ferramentas é quase nenhum na Itália, que exigem 50.000 eleitores para o projeto de lei e 500.000 para o *referendum* ab-rogativo, o que não impede o uso político de pressão ao Parlamento mediante a coleta de assinaturas dos eleitores. A Constituição austríaca prevê a iniciativa indireta, mediante uma iniciativa subscrita por 200.000 eleitores ou metade do eleitorado de três províncias a ser submetida, pelo governo federal, à Câmara baixa o projeto de lei popular. Kelsen, que teve influência na elaboração dessa Constituição, entendia que a iniciativa popular é mais eficaz quanto menor o número de assinaturas necessárias de eleitores, embora esse número não possa ser pequeno demais, para evitar abusos (Ferreira Filho, 1995, p. 141-144).

Nessa dimensão, Canotilho analisa a justificação negativa do princípio democrático sobre a “fórmula de Popper”: “A democracia nunca foi a soberania do povo, não o poder, não o deve ser.” A justificação da democracia em termos negativos e essencialmente procedimentais, releva que o âmago da democracia consiste na estrutura de meios de seleção dos governantes juntamente com meios de limitação prática do poder, objetivando criar e proteger instituições políticas eficazes e adequadas para um governo que não se torne tirânico. Há um papel organizador e constitutivo da ordem constitucional democrática pelos mecanismos de revogação de mandatos políticos e destituição dos dirigentes, ou seja, os procedimentos eleitorais deslegitimadores que possibilitam o afastamento de titulares de cargos políticos, tais como o *recall*, o *impeachment*, moção de censura, limitação temporal de mandatos de cargos eletivos, etc.) são mais ou tão imprescindíveis quanto os procedimentos eleitorais legitimadores (2006, p. 291-292).

Nesse sentido se realiza a proposta de Habermas de uma interpretação dos direitos fundamentais sob a ótica da teoria do discurso, esclarecendo o nexó entre direitos humanos e soberania popular, bem como o paradoxo da legitimidade a partir da legalidade. O consagrado filósofo propõe um processo circular no qual o código do direito e os meios de produção do direito se legitimam pelo princípio da democracia, que resulta da interconexão entre o princípio do discurso e a forma jurídica. (2003, p. 158-160). Assim, a perspectiva da representação vem dos “direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua *autonomia política* e através dos quais eles criam direito legítimo” (2003, p. 159, grifos no original).

Diante disso, gize-se que a forma de democracia unicamente representativa não encontra mais amparo na democracia hodierna, sem que haja a interferência direta do cidadão, porquanto o ordenamento jurídico pátrio evolui no sentido da promoção do protagonismo social, haja vista que a democracia representativa e ao mesmo tempo a participativa devem atuar *pari passu*.

Estudar-se-á a seguir as formas positivadas de participação direta da população brasileira no procedimento de feitura de leis, ou seja, a iniciativa popular de leis, os referendos, as audiências públicas e o direito de petição

A importância da participação do indivíduo é tamanha, que nossa Constituição estabelece que todo o poder vem do povo, que o desempenha por meio de representantes eleitos ou diretamente, determinando também em seu artigo 14 que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular (Brasil, 1988)

O cidadão, neste novo paradigma constitucional, é ao mesmo tempo objeto e sujeito das leis, destinatário e ao mesmo tempo autor do direito, inaugurando a auto legislação democrática na perspectiva habermasiana, em igualdade de condições, na legislação política, no Estado Democrático de Direito. Historicamente surgiram mecanismos constitucionais que permitiram a participação popular direta na política, ao lado das eleições

que são meios de representação indireta, os denominados institutos da democracia semidireta ou mista.

A Constituição de 1988 prevê o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa como meios de exercício da democracia semidireta. O STF aponta outros meios de participação popular direta na vontade política, diluídos no texto constitucional conforme ADI 244-RJ, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ 31.10.2002, p. 19 (Cavalcante Filho, p. 35).

Consoante explicitado, é por meio dessa iniciativa popular que será exercida a soberania, nos termos do art. 14, da CF/1988, com o uso direto do referendo ou plebiscito, ou mesmo por um projeto de lei de iniciativa dos cidadãos.

Inobstante, a própria Constituição, no art. 49, XV, inclui a autorização do referendo e a convocação do plebiscito dentro das competências exclusivas do Congresso Nacional. Neste caso, tem-se grande dificuldade em se dizer que a soberania popular se manifesta nos instrumentos de participação previstos constitucionalmente.

Com efeito, o presente artigo aponta como a participação popular no Brasil destoa das vertentes de um Estado Democrático de Direito, demonstrando a existência de um verdadeiro mito que é a soberania popular tal como insculpida na Constituição Federal.

2. A REGULAMENTAÇÃO DOS INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO

2.1. PLEBISCITO OU REFERENDO

O referendo é uma consulta posterior sobre a opinião do eleitorado sobre a aceitação ou não de uma lei preexistente. Foi utilizado no Brasil algumas vezes, por exemplo o referendo em que se rejeitou a proibição de comercialização de armas de fogo e munição, instituída pelo Estatuto do Desarmamento, a Lei nº 10.826/2003. O referendo é de competência exclusiva do Congresso Nacional sua autorização conforme art. 49, XV da CF/1988. O plebiscito é uma consulta prévia aos cidadãos sobre a

aprovação de uma questão política. O art. 2º do ADCT previu a consulta ao eleitorado em 1993 sobre a forma e o sistema de governo que devia vigorar no País (Cavalcante Filho, p. 34).

A expressão *ad referendum* era empregada na diplomacia, significando uma aprovação submetida ao escrutínio dos mandantes, por isso o referendo é a manifestação do eleitorado sobre questão já decidida pelo órgão representativo. A melhor doutrina entende que o referendo se aplica em decisões sobre questões normativas, distinto do plesbício, que vem a ser a manifestação do eleitorado sobre um fato, como a atribuição do poder a certo homem ou partido, embora não haja nítida separação do uso dessas expressões. Há duas espécies de referendo, o constitutivo, o que intervêm constituindo a lei, fase do procedimento de elaboração da lei, e o ab-rogativo, posterior à lei, podendo ab-rogá-la, parcial ou totalmente. O *referendum* constitutivo se divide em duas espécies, o ordinário, que faz parte do processo ordinário de elaboração legislativa, modalidade ausente das Constituições hodiernas. O referendo extraordinário consiste na submissão ao eleitor de um projeto de lei ou de uma lei já aprovada pelo Parlamento. Pode ser convocado pelo chefe de Estado, quando pode ser um recurso de resistência em face da decisão da maioria do Parlamento ao apelar para o eleitorado, como no art. 11 da Constituição francesa de 1967. Pode ser convocado por membros do Legislativo, hipótese em que exterioriza a resistência contra a dominação de uma maioria resistente à opinião dos eleitores, ou até mesmo uma estratégia para se livrar da responsabilidade de uma determinada medida, como previsto na Constituição austríaca em vigor (art. 43), da Irlanda (art. 27), da Suécia (art. 49). Para a maioria da doutrina é indiscutivelmente uma instituição em prol da democracia, na teoria, evitando o despotismo das câmaras assegurando a palavra final ao eleitor. Na prática, é um instrumento lento, custoso, que propicia acima de tudo o extravasamento das paixões que o real esclarecimento do eleitor, tendo em vista a falta de conhecimento popular sobre questões específicas, a dificuldade de discussão exaustiva anterior à deliberação etc. (Ferreira Filho, 1995, p. 148-151).

A Lei nº 9.709/1998, ao regulamentar os institutos de participação popular no processo legislativo, estabeleceu no art. 2º que o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo

ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. Já o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso de desmembramento ou criação de Estados, dispõe o art. 3º da lei referida que o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, nos termos da lei. O art. 4º estipula que a incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas. Se o resultado do plebiscito for favorável à alteração territorial, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional, mediante audiência das respectivas Assembleias Legislativas, que opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada. O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas da Assembleia Legislativa (Brasil, 1998).

O art. 5º da Lei nº 9.709/1998 dispõe que o plebiscito destinado à fusão ou desmembramento de Municípios será convocado pela Assembleia Legislativa, nos termos da legislação federal e estadual. Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição regulamentar na prática as instruções para a realização do plebiscito ou referendo, conforme o art. 8º da Lei nº 9.709/1998.

O art. 9º dispõe que convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto

da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Os arts. 10 a 12 estabelecem que o plebiscito ou referendo será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral, cuja tramitação dos projetos obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

2.2. INICIATIVA POPULAR DE LEIS

A iniciativa popular é um instituto da democracia semidireta insculpido no art. 61, § 2º da CF/1988. É o direito dos cidadãos de propor um projeto de lei a ser apreciado pelo Poder Legislativo. No Direito comparado, o caso mais emblemático é o suíço em 1848 no Cantão de Vaud, pioneiro e radical hipótese de inserção popular na elaboração legislativa. Depois essa experiência migrou para outros ordenamentos jurídicos, quando em 1894 a Constituição Estadual de South Dakota nos EUA também incorporou a iniciativa e se alastrou por outros Estados. Distingue-se a iniciativa não formulada, uma simples moção, e a iniciativa formulada por meio de projeto de lei. Outra distinção é entre iniciativa “semivinculante” e a iniciativa não vinculante, em que a Casa Legislativa tem poder de rejeitar o projeto ou apresentar um substituto (Cavalcante Filho, 2020, p. 72-76).

O art. 13 da Lei nº 9.709/1998 dispõe que a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, devendo circunscrever-se a um só assunto, o qual não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

A iniciativa popular está prevista no artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, podendo ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um

centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas diversas e extensas condições contidas nos incisos do artigo¹ (**Câmara dos Deputados**, 1989)

Entende Cavalcante que o Brasil adota o sistema da iniciativa popular não vinculante, o que permite ao Congresso Nacional emendar o projeto ou mesmo rejeitá-lo, caso não se concorde. O autor defende a necessidade de uma emenda constitucional que transforme o sistema da iniciativa popular brasileira em semivinculante. Assim, a respeito do projeto “10 medidas contra a Corrupção”, em que pese seja criticável a medida politicamente censurável do Plenário da Câmara dos Deputados que inseriu matérias estranhas ao PL nº 4.850/2016 desfigurando-o, em postura de afronta ao Judiciário e Ministério Público, a medida é juridicamente validada porque a liminar do rel. Min. Fux no MS nº 34.530-DF parece ignorar que os Deputados assumirem a iniciativa da autoria de projetos de iniciativa popular não é usurpação, mas uma forma de tornar a tramitação mais ágil driblando as exigências pesadas de assinaturas previstas na Constituição, portanto caso prevaleça esse entendimento do STF será quase impossível o uso da iniciativa popular legislativa (Cavalcante, 2020, p. 94-100).

No Mandado de Segurança nº 34.530-DF, prevaleceu a medida liminar deferida pelo Ministro Relator Luiz Fux, para suspender os efeitos dos atos praticados no bojo do processo legislativo referente ao Projeto de Lei (PL) nº 4.850/2016, determinando, por consequência: (i) o retorno do Projeto de Lei da Câmara nº 80/2016, em tramitação no Senado Federal, à Casa de origem e (ii) que a Câmara dos Deputados autue o anteprojeto de lei anticorrupção encaminhado àquela Casa legislativa com as assinaturas de 2.028.263 (dois milhões, vinte e oito mil e duzentos e sessenta e três) eleitores, como Projeto de Iniciativa Popular, observando o rito correlato previsto no seu Regimento Interno, consoante os artigos 14, III, e 61, § 2º, da Constituição (Brasil, 2016)

Entendeu o Relator Ministro Luiz Fux que a iniciativa popular exige, para que se resguarde sua efetividade mínima, duas características fundamentais do devido processo legislativo constitucional. Em primeiro lugar, o projeto subscrito pela parcela do eleitorado definida no art. 61, § 2º, da Constituição deve ser recebido pela Câmara dos Deputados

como proposição de autoria popular, vedando-se a prática comum de apropriação da autoria do projeto por um ou mais deputados, o que “amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjugando um exercício por excelência da soberania pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas” (Brasil, 2016).

O Ministro Relator destacou que desde 1988 não houve nenhum projeto sequer autuado formalmente como de iniciativa popular na Câmara dos Deputados, atestando “(...) não apenas o completo desprestígio com que este instrumento democrático é tratado, mas também a eliminação de qualquer efetividade das normas constitucionais que regem o tema” (Brasil, 2016).

Salientou que o art. 24, II, ‘c’, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, as Comissões não podem discutir e votar projetos de lei de iniciativa popular, que seguem o rito específico do art. 252. Outrossim, a sessão plenária da Câmara deve ser transformada em Comissão Geral, sob a direção de seu Presidente, para a discussão de projeto de lei de iniciativa popular, com a presença de orador para defendê-lo (art. 91, II). As proposições de iniciativa popular não são arquivadas ao final da legislatura (art. 105, IV). Ressaltou em sua decisão o Ministro Relator que todo esse iter, formulado com o intuito de assegurar um exame de maior profundidade quanto à proposta de iniciativa popular, é indevidamente afastado quando parlamentares subtraem a iniciativa do projeto, originariamente popular, e a assumem em nome próprio (Brasil, 2016).

De fato, a população brasileira dá mostras de desagrado frente as notícias recorrentes de corrupção nos órgãos públicos, “(...) inclusive promovendo através de iniciativa popular a criação de leis que tutelam a probidade, como é o caso da Lei Complementar nº 135/2010, chamada de ‘Lei da Ficha Limpa’, além do surgimento de diversos movimentos sociais como a ‘Transparência Brasil’ e o ‘Movimento contra a corrupção» (Lorenzi, 2015, p. 12).

Observe-se que a Constituição previu a iniciativa popular estadual e municipal, respetivamente no art. 27, § 4º e 29, XIII. No Município, o projeto deve ser subscrito por 5% do eleitorado municipal. Já na iniciativa estadual a CF/1988 prevê que será feita nos termos da lei, o que se caracteriza

como uma verdadeira exceção ao princípio da simetria constitucional (Cavalcante, 2020, p. 100).

O artigo 60 da Constituição não faz menção expressamente à possibilidade de iniciativa popular como instrumento para ativar o processo legislativo reformador da Constituição. Autoras explicitam que os artigos 103, 441 e 442 da Constituição da República do Equador preveem expressamente a tal modalidade para reforma constitucional, ostentando, portanto, um acento mais democrático e amigável da participação democrática no seu desenho constitucional. Concluíram que o desenho constitucional tem relevância para a abertura para a participação popular nos processos de reforma constitucional. Entretanto, a estrutura de organização do poder tem potencial para exercer influência cruzada para a manutenção tradicional do poder e, assim, permitir o comprometimento da matriz do constitucionalismo democrático, risco esse que vai contra o poder popular (Aló Cardoso Ribeiro; Balmant Emerique, 2019).

Conforme o escólio de Bruno Batista da Costa Oliveira, a não ser pelo fato que ela foi introduzida pela Constituição, a iniciativa popular de leis nunca foi efetivamente considerada pelo sistema processual legislativo brasileiro, tanto que a Lei nº 9.709/1998 foi publicada somente após dez anos da promulgação da Constituição, sendo que suas disposições são quase tão lacônicas quanto as constitucionais, das quais aliás foram copiadas. Limitou-se a iniciativa popular a proposição de normas ordinárias, impedindo a intervenção do cidadão para propostas de emendas à Constituição, que seriam medidas que poderiam promover uma mobilização bem mais significativa. Esses elementos demonstram que, em que pese a intenção do constituinte em outorgar à sociedade civil oportunidade para sua atuação direta na iniciação de projetos de leis, até hoje tal forma de participação tem sido inócua, certamente por causa das rígidas disciplinas e limitações impostas pelo Estado, que delimitaram excessivamente a eficácia e efetividade do mecanismo aludido (2010, p. 163-164).

2.3. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

No texto constitucional, a audiência pública é prevista no art. 58, § 2º, II, a ser realizadas pelas Comissões do Congresso Nacional na discussão de matérias de sua competência. Portanto é na fase constitutiva da produção legislativa que ocorrem as audiências públicas, objetivando a ampla discussão e transparência, a fim de que os fundamentos do modelo escolhido sejam debatidos e que se questione a possibilidade de outras modalidades de proposição. Trata-se de um canal de participação popular no processo legislativo, que segundo previsão regimental do regulamento do Congresso Nacional, podem ser solicitadas pela sociedade. No entender de Galante, as decisões tomadas em audiências públicas tendem a vincular o legislador, enquanto expressão da Constituição na adoção da democracia direta (2004, p. 465-467).

Previstas nos artigos 255 a 258 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, prevê que cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada (**Câmara dos Deputados**, 1989).

No caso do procedimento legislativo ordinário, tais audiências são convocadas por duas razões principais, sintetizadas no artigo 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, serve tanto para ouvir os especialistas (“para instruir matéria legislativa em trâmite”), aperfeiçoando a qualidade das leis ao convocar pessoas dotadas de conhecimento técnico-científico sobre a matéria debatida; quanto para esclarecer o conhecimento da opinião pública sobre determinada matéria que virá a ser objeto de lei (“assuntos de interesse público relevante”).

Assim como nos demais casos envolvendo a participação popular no processo de feitura da lei, a opção pela realização da audiência será exclusiva dos parlamentares membros da Comissão respectiva, “mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada” (art. 255). Novamente, Oliveira detecta os problemas inerentes à total liberdade e discricionariedade dos congressistas para utilizarem esse

meio de intervenção no procedimento legislativo conforme suas próprias convicções, bem como sendo a convocação dessas audiências uma decisão discricionária dos membros da Comissão, o é também a escolha dos experts ou cidadãos que serão chamados a opinar, nos termos do artigo 256 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a escolha dos cidadãos que participarão é entregue à própria autoridade ouvinte, qual seja o Relator do procedimento. Dessa forma, ainda que haja previsão legal para que, “na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame,” a Comissão proceda “de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião” (art. 256, §1º), constata-se a falta de instrumentos normativos assecuratórios da efetiva oitiva das pessoas e diversas correntes de opinião, como recursos ou reclamações (2010, p. 177-178).

Dentre as proposições discutidas em sede de audiência pública, destaca-se o Estatuto da Cidade, que restou incorporado ao Direito, como uma vitória da participação de movimentos sociais e entidades civis, cujo texto firmou o princípio da gestão democrática da cidade via participação popular. Várias matérias já foram submetidas a audiência pública, como questões de meio ambiente, desarmamento, redução da menoridade penal etc. tanto assim que o referendo nacional sobre o Estatuto do Desarmamento foi firmado mediante audiência pública (Galante, 2004, p. 467).

Ante os espaços institucionais de tomada de decisão, talvez o Poder Legislativo seja o mais importante, pois este é o poder que detém a representação democrática para o controle do desenho institucional das sociedades plurais e democráticas. Todas as questões constitucionais, legais e de interesse social em algum momento são submetidas à apreciação dos parlamentares. Portanto, tendo em conta que a deliberação é condição de legitimidade das decisões políticas no Estado democrático de Direito, é fundamental pensar formas de ampliar e fomentar a participação popular no processo legislativo.

A busca pela melhoria do desenho institucional das audiências públicas, pela eficiência e democratização dos mecanismos internos de coordenação e de participação são iniciativas fundamentais para ampliar a efetividade desses espaços.

Não há consenso sobre como realizar a análise objetiva a respeito da adequação das audiências públicas, contudo, Castro analisa que não é possível identificar que os regimentos do Senado e da Câmara dos Deputados não trazem elementos capazes de possibilitar a troca de razões entre seus participantes e os parlamentares, ou sequer promovem a efetiva participação de indivíduos que, apesar de não serem especialistas no tema, serão afetados pelas decisões tomadas, sendo imprescindível que as discussões não se restrinjam aos experts, senão simplesmente haveria a troca da elite política por outra elite, intelectual. A simples imposição das decisões tomadas pelo legislativo, sem que a população tenha participado dessa decisão, amplia o conflito entre a parcela de indivíduos cujas pretensões atendidas e aquela parcela preterida, normalmente grupos minoritários sem força política suficiente para eleger representantes e defender suas reivindicações, ou seja, a igualdade não deve se restringir ao momento de eleição dos representantes, mas também no momento dos cidadãos apresentarem as suas razões nos ambientes públicos de discussão. O desenho institucional das audiências públicas nos regimentos das duas Casas do Congresso não possibilita efetivamente a troca de razões entre os cidadãos e os congressistas, o que não retira o mérito desse mecanismo de participação popular, já que é possível o aperfeiçoamento do instituto, o qual possui um grande potencial capaz de contribuir e fomentar a criação de um suporte público de justificação do devido processo legislativo (Castro, 2019, p. 67-68).

2.4. DO DIREITO DE PETIÇÃO

A prerrogativa de dirigir pedidos às autoridades públicas está prevista no artigo 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal, que dispõe: “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.”

Assim, por exemplo, o artigo 254 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que prevê que “a participação da sociedade civil poderá, ainda, ser exercida mediante o oferecimento de sugestões de iniciativa

legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a do inciso XII do art. 32.” (*Câmara dos Deputados*, 1989).

Recebida a sugestão, e desde que receba “parecer favorável da Comissão de Legislação Participativa,” será ela transmutada em “proposição legislativa de sua iniciativa, que será encaminhada à Mesa para tramitação.” (§1º) Havendo parecer contrário, contudo, a sugestão será arquivada (§ 2º).

Ocorre que, se no processo legislativo ordinário, no qual atuam os mandatários do povo, a eficácia desses pleitos formulados pelos mandantes é questionável, que dizer desses entes cujo ofício legislador é exercido sem qualquer relação de representação? Nessa hipótese, a formulação de petição aparece mais como sugestão – cujo acatamento incumbe apenas à autoridade legisladora, e segundo o seu próprio julgamento quanto à pertinência ou relevância do petitório –, do que propriamente como exercício de um direito ligado a atributos da cidadania.

3. CRÍTICAS AO ATUAL MODELO DE DEMOCRACIA DIRETA BRASILEIRA

Fábio Konder Comparato, ao tratar da dificuldade de implementação dos direitos humanos no Brasil, entendeu que a alteração do quadro “francamente desfavorável dos direitos humanos, na América Latina, só pode iniciar-se, a meu ver, com o estabelecimento de um processo – necessariamente lento e não isento de percalços – de instituições adequadas de democracia direta ou participativa.” (1989, p. 43)

Desde a Constituição de 1988, a intervenção direta dos cidadãos na formulação de leis foi facultada, mas de modo limitado quanto inexpressivo, quando não esvaziada de eficácia os instrumentos em tela, permanecendo os legisladores os principais atores do cenário de produção da lei.

Provavelmente porque nenhuma das formas de participação direta democrática constitua propriamente requisitos de existência, validade ou eficácia dos projetos de lei. Adite-se que constituindo uma faculdade dos próprios legisladores a opção de aplicação desses institutos, assim como a maneira de sua incidência e abrangência, os métodos de interação

entre Estado e sociedade acabam tímidos e relativos. Ou seja, ao mesmo tempo em que se deve à classe política a previsão de mecanismos para que o cidadão tome parte no procedimento ordinário de formação de leis, também a ela deve ser tributada a respectiva inoperância, ante o circunscrito campo de autonomia outorgado, somando-se às rígidas regras a serem seguidas para seu uso (Oliveira, 2010, p. 188-189).

Maria Vitória de Mesquita Benevides esclarece que essa é a forma mais notória de controle dos mecanismos da democracia direta, como exposto por; segundo a qual

“[...]os principais procedimentos para se efetuar esse bloqueio, ou limitar consideravelmente a participação popular, são: a exclusividade de convocação de consultas nas mãos dos poderes constituídos; o rígido controle de constitucionalidade; a supremacia do Legislativo, através do poder incontrastável de maioria parlamentar; a inflexibilidade na definição de prazos e de elevado número de assinaturas para o encaminhamento de propostas de referendo ou de iniciativa popular” (Benevides, 2003, p. 157).

No mesmo diapasão, concluem Moreira Júnior e Fabríz que apesar de expressar a Constituição que a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, que pressupõe uma ampla capacidade de ingerência por parte dos cidadãos nas decisões político-estatais, “(...) por meio de procedimentos democráticos que garantem essa atuação, não se nota uma efetividade de um de seus principais fundamentos, qual seja, a soberania popular, ainda que essa esteja positivada” (Moreira Júnior; Fabríz, 2015, p. 16).

Há autores que advogam a interpretação de um efetivo direito fundamental à participação no processo legislativo, mediante uma leitura constitucional e discriminado em normas de menor hierarquia (Lima López Valle; Gazotto; Barbosa Filho, 2020).

Nelson Shih Yien Lin percebe uma ambiguidade da classe política se encontra também nessa questão da reforma política com participação popular: “por um lado a atuação dos parlamentares é de omissão e não-ação na implementação dos mecanismos de democracia direta; entretanto, quando há pressão pontual da sociedade civil e o debate se torna inevitável,

a maioria dos parlamentares atuam ativamente em favor da participação direta no legislativo” p. 144).

Da mesma forma, Gabriela Zorzal e Euzeneia Carlos, ao investigar as audiências públicas da Lei Orçamentária Anual (LOA) realizadas pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo, no período de 2007 até 2014, a análise apontou para “(...) a pouca efetividade das audiências a partir da combinação de vários fatores, entre eles a baixa institucionalização, o perfil dos participantes, a influência do poder Executivo no processo a partir de sua relação com os parlamentares e o uso das emendas parlamentares como estratégia eleitoral.” (2017)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto à concretização do pluralismo no processo legislativo, houve uma evolução histórica digna de nota desde a inserção do princípio da divisão de poderes nas Constituições a partir do séc. XVIII.

Os constituintes do século XX tem uma noção clara de que os homens se dividem em classes hostis ou divergentes, se conformam com a realidade e fazem regras de rodízio dos grupos no poder, cada qual com a intenção de fazer triunfar sua concepção de governo com a vitória nas eleições. Nos regimes pluralistas contemporâneos a lei é retirada do pedestal, deixa de ser a vontade de todos, porque a unanimidade é vista como utopia, reduzindo-se à expressão de uma vontade política, de uma maioria mutável. Hodiernamente a soberania popular está intrinsecamente associada à ideia de democracia e pluralismo político.

Não se trata mais de tratar o cidadão como mero espectador do Estado, chamado a participar somente nas eleições, antes, neste novo paradigma constitucional, o cidadão é ao mesmo tempo objeto e sujeito das leis, destinatário e ao mesmo tempo autor do direito, inaugurando a auto legislação democrática na perspectiva habermasiana, em igualdade de condições, na legislação política, no Estado Democrático de Direito.

No final do séc. XVIII as Constituições de diversos Estados-membros dos EUA e no séc. XX na Suíça, surgiram mecanismos que permitiam a participação popular direta na política, ao lado das eleições que são meios

de representação indireta, os denominados institutos da democracia semidireta ou mista. O art. 1º da CF/1988 estipula que o povo exerce o poder por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. São institutos que conferem legitimidade democrática à atuação legislativa estatal.

A Constituição de 1988 prevê o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa como meios de democracia semidireta.

Consoante explicitado, é por meio dessa iniciativa popular que será exercida a soberania, nos termos do art. 14, da CF/1988, com o uso direto do referendo ou plebiscito, ou mesmo por um projeto de lei de iniciativa dos cidadãos ou pelo direito de petição.

Inobstante, a própria Constituição inclui a autorização do referendo e a convocação do plebiscito dentro das competências exclusivas do Congresso Nacional, tem-se grande dificuldade em se dizer que a soberania popular se manifesta nos instrumentos de participação previstos constitucionalmente.

Ante os espaços institucionais de tomada de decisão, talvez o Poder Legislativo seja o mais importante, pois este é o poder que detém a representação democrática para o controle do desenho institucional das sociedades plurais e democráticas. Todas as questões constitucionais, legais e de interesse social em algum momento são submetidas à apreciação dos parlamentares. Portanto, tendo em conta que a deliberação é condição de legitimidade das decisões políticas no Estado democrático de Direito, é fundamental pensar formas de ampliar e fomentar a participação popular no processo legislativo.

A não ser pelo fato que ela foi introduzida pela Constituição, a iniciativa popular de leis nunca foi efetivamente considerada pelo sistema processual legislativo brasileiro, tanto que a Lei nº 9.709/1998 foi publicada somente após dez anos da promulgação da Constituição, sendo que suas disposições são quase tão lacônicas quanto as constitucionais, das quais aliás foram copiadas. Limitou-se a iniciativa popular a proposição de normas ordinárias, impedindo a intervenção do cidadão para propostas de emendas à Constituição, que seriam medidas que poderiam promover uma mobilização bem mais significativa. Esses elementos demonstram que, em que pese a intenção do constituinte em outorgar à sociedade civil oportunidade para sua atuação direta na iniciação de projetos de leis, até

hoje tal forma de participação tem sido inócua, certamente por causa das rígidas disciplinas e limitações impostas pelo Estado, que delimitaram excessivamente a eficácia e efetividade do mecanismo aludido.

Também o direito de petição previsto no artigo 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal e no artigo 254 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por meio de sugestão, tem eficácia questionável, porque a formulação de petição aparece mais como sugestão – cujo acatamento incumbe apenas à autoridade legisladora, e segundo o seu próprio julgamento quanto à pertinência ou relevância do petitório –, do que propriamente como exercício de um direito ligado a atributos da cidadania.

Quanto à adequação das audiências públicas, o desenho institucional das audiências públicas nos regimentos das duas Casas do Congresso não possibilita efetivamente a troca de razões entre os cidadãos e os congressistas, o que não retira o mérito desse mecanismo de participação popular, já que é possível o aperfeiçoamento do instituto, o qual possui um grande potencial capaz de contribuir e fomentar a criação de um suporte público de justificação do devido processo legislativo.

Inobstante, como nos demais casos envolvendo a participação popular no processo de feitura da lei, a opção pela realização da audiência será exclusiva dos parlamentares membros da Comissão respectiva, detectando-se os problemas inerentes à total liberdade e discricionariedade dos congressistas para utilizarem esse meio de intervenção no procedimento legislativo conforme suas próprias convicções, bem como sendo a convocação dessas audiências uma decisão discricionária dos membros da Comissão, o é também a escolha dos experts ou cidadãos que serão chamados a opinar, constata-se a falta de instrumentos normativos assecuratórios da efetiva oitiva das pessoas e diversas correntes de opinião, como recursos ou reclamações.

Dessa forma, a busca pela melhoria do desenho institucional das audiências públicas, pela eficiência e democratização dos mecanismos internos de coordenação e de participação popular são iniciativas fundamentais para ampliar a efetividade desses espaços.

Com efeito, o presente artigo aponta como a participação popular no Brasil destoa das vertentes de um Estado Democrático de Direito,

demonstrando a existência de um verdadeiro mito que é a soberania popular tal como regulamentada na legislação atual brasileira.

NOTA

¹ Art. 252. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições:

I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

II - as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;

III - será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas;

IV - o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;

V - o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação;

VI - o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;

VII - nas Comissões ou em Plenário, transformado em Comissão Geral, poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei, pelo prazo de vinte minutos, o primeiro signatário, ou quem este tiver indicado quando da apresentação do projeto;

VIII - cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado; (Inciso com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004, conforme republicação determinada pelo Ato da Mesa nº 71, de 2005)

IX - não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação; (Inciso com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004, conforme republicação determinada pelo Ato da Mesa nº 71, de 2005)

X - a Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este Regimento ao Autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo, SP: Martin Claret, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/legislacao/constituicao-federal-emendas>. Acesso em: dez 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 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#:~:text=L9709&text=LEI%20N%C2%BA%209.709%2C%20DE%2018,14%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 34530 MC-DF**. Rel. MIN. LUIZ FUX. Julgado 14 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5103492>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política** [online]. 1994, n. 33, jan., 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/LTSGRTDqFD4X74DxLsw9Krz/?lang=pt&form at=pdf>. Acesso em: 29 de maio de 2021.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania ativa**. 3. ed. São Paulo: Ática. 2003

CÂMARA DOS DPEUTADOS. Centro de Documentação e Informação. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 13 fev. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2006, 1522 p.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. 4.ed. Salvador: Ed. Juspovim, 2020. ISBN 978-85-442-3199-9. 400 p.

CASTRO, Júnior Ananias. **As audiências públicas como mecanismo de legitimação do processo legislativo no Congresso Nacional a partir da**

ideia de razão pública de John Rawls. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Ouro Preto. 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.ufop.br/handle/123456789/11615>. Acesso em 15 fev. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense. 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 3. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 1995. ISBN 85-02-01556-7. 295p.

HABERMAS, Jünger. O Estado Democrático de Direito – Uma Amarração paradoxal de princípios contraditórios. In: HABERMAS, Jünger. **Era das transições; tradução e introdução de Flávio Siebeneichler**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003. p. 153-173

Lima López Valle, V. C., Martinelli Tanganelli Gazotto, G., & Barbosa Filho, C. R. (2020). Participação no processo legislativo como direito fundamental: um olhar sobre as ferramentas de e-democracy no Congresso Nacional Brasileiro. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, 7(1), 143–166. <https://doi.org/10.14409/redoeda.v7i1.9107>

Lin, Nelson Shih Yien. **Participação popular no legislativo federal: um estudo de seus mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa (CLP)**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 2010. DOI:10.11606/D.8.2011.tde-20062011-101339

LORENZI, Marcelo Tarlá, **O controle da probidade administrativa pela advocacia pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, p. 112, 2015.

OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil**. Dissertação de Mestrado. 2010. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP. DOI: doi.org/10.11606/D.2.2010.tde-16022011-154849

MOREIRA JUNIOR, Ronaldo Félix; FABRIZ, Daury Cezar. O mito da soberania popular-a ausência da participação democrática no processo legislativo brasileiro. **Derecho y Cambio Social**, año 12, n. 40, 2015. ISSN-e 2224-4131

Aló Cardoso Ribeiro, Ilana; Balmant Emerique, Lílían Márcia. Em defesa da participação: análise da iniciativa popular para alteração da constituição no brasil e no equador. **Revista brasileira de políticas públicas**, v.9 (2).2019 DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v9i2.6038>. ISSN 2179-8338 (impresso) - ISSN 2236-1677 (on-line).

SANTOS, Milton. **O Espaço do cidadão**. 4.ed. São Paulo: Nobel, 1998 p. 80.

Zorzal, Gabriela; Euzeneia, Carlos. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, 2017, v.25 (64), p.23-46, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256402>.

Recebido em:17-11-2023

Aprovado em:29-12-2025

Paula Martins da Silva Costa

Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto/UNAERP com bolsa da CAPES-PROSUP. Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto/ UNAERP com bolsa da CAPES-PROSUP. Especialista em Direito Civil e Processual pela Universidade de Franca/UNIFRAN. Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília/ UNB. Especialista em Gestão Administração Pública MBA pela FGV. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo - USP. Bolsista de Iniciação Científica pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP. Advogada da União desde 2000. Presidente da Comissão Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional de Ribeirão Preto. Experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público. Atuando principalmente nos seguintes temas: Filosofia, Epistemologia, Direito, Direitos coletivos. <https://lattes.cnpq.br/0001617988838816>; <https://orcid.org/0000-0003-1469-0156>. E-mail: paula.costa.pmdsc@gmail.com

Sebastião Sérgio da Silveira

Pós-Doutoramento pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-Portugal (2011). Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004). Mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1999). Graduação em Ciências Jurídicas pela Universidade de Ribeirão Preto (1984). Advogado e Consultor. Promotor de Justiça Aposentado do Ministério Público do Estado de São Paulo (1988-2024). Professor Titular da Universidade de Ribeirão Preto, onde é o seu Reitor e Professor Doutor do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto,

da Universidade de São Paulo - FDRP-USP. Professor Honorario da Facultad de Derecho da Universidad San Martin de Porres - Lima - Peru. Integra, como fundador, a Red Iberoamericana de Investigación en Seguridad Social - RISS. Integrou, de março de 2.011 a 2.016, o Comitê Executivo Estadual, do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Editor Chefe da Revista Paradigma e da Revista Reflexão e Crítica do Direito. Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público, do Conselho Nacional do Ministério Público CNMP, de 28.10.2022 a 06.02.2024. Membro da Comissão Especial de Ensino Jurídico da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB - Seção São Paulo. E-mail: sebastiao_silveira@hotmail.com

Universidade de São Paulo

R. da Reitoria, 374 - Butantã, São Paulo - SP, 05508-220

Universidade de Ribeirão Preto

Av. Costábile Romano, Riberânia. Cep14100-000 - Ribeirao Preto, SP - Brasi

