

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL POR INICIATIVA POPULAR À
LUZ DO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO**

LUIZ FELIPE BARBOZA DOMINGUES

Rio de Janeiro
2018/1

LUIZ FELIPE BARBOZA DOMINGUES

**A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL POR INICIATIVA POPULAR À
LUZ DO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dr. Lilian Márcia Balmant Emerique.**

Rio de Janeiro
2018/1

CIP - Catalogação na Publicação

D671 p Domingues, Luiz Felipe Barboza
A proposta de emenda constitucional por iniciativa popular à luz do Novo Constitucionalismo Latino-Americano / Luiz Felipe Barboza Domingues. - Rio de Janeiro, 2018.
68 f.

Orientadora: Lilian Márcia Balmant Emerique.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Bacharel em Direito, 2018.

1. Constitucionalismo Democrático. 2. Poder Constituinte. 3. Soberania popular. 4. Emenda constitucional. 5. Iniciativa Popular. I. Emerique, Lilian Márcia Balmant, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

LUIZ FELIPE BARBOZA DOMINGUES

**A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL POR INICIATIVA POPULAR À
LUZ DO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dr. Lilian Márcia Balmant Emerique.**

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientadora

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro
2018/1

“Caminhante, não há caminho, o caminho se faz
ao caminhar”. (Antonio Machado)

AGRADECIMENTOS

Todo momento de júbilo é momento de gratidão. É tempo de recordar a trajetória, lembrar do ponto de partida e saber que a chegada é só o começo de mais um novo percurso. Nessa extensa estrada que é a vida, as pessoas com quem tive o privilégio de partilhar a caminhada merecem meu reconhecimento.

A começar pela figura Divina, que me concedeu a graça de ter a família e a namorada que tenho.

À Professora Lilian, quem abriu-me as portas para a pesquisa e me acolheu ao longo do período da graduação.

Aos amigos de caminhada, que tornaram as agruras muito mais suportáveis e amenas. Confio que nossa amizade não terá ponto de chegada.

A todos que, de uma maneira ou de outra, influenciaram na minha formação acadêmica, social e filosófica.

A minha avó, Miquelina, que hoje advoga por mim em âmbito celestial.

RESUMO

O presente trabalho trata do debate sobre a viabilidade de iniciativa popular para propostas de emendas constitucionais na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). A discussão é pertinente uma vez que o art. 60 da CRFB/88 não faz menção em termos expressos a esta possibilidade, muito embora a Constituição consagre o modelo de Estado Democrático de Direito (art. 1º), assentado na democracia semi-direta (art. 14), apresentando como instrumentos de participação popular o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Assim, tendo por fundamento a doutrina do constitucionalismo democrático latino-americano e suas repercussões na compreensão do poder constituinte, defende-se o cabimento da iniciativa popular para apresentação de propostas de emendas à Constituição brasileira de 1988, como fonte legitimadora autêntica da soberania popular.

Palavras-chave: emenda constitucional; iniciativa popular; constitucionalismo democrático; poder constituinte; soberania popular.

ABSTRACT

The final paper deals with the debate on the viability of popular initiative for proposals of constitutional amendments in the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 (CRFB/88). The discussion is pertinent because the article 60 of the CRFB/88 makes no express reference to this possibility, even though the Constitution establishes the model of a Democratic State of Right (Article 1), based on semi-direct democracy (article 14), presenting as instruments of participation plebiscite, referendum and popular initiative. Thus, based on the doctrine of Latin American democratic constitutionalism and its repercussions on the understanding of constituent power, it is defended the appropriateness of popular initiative to present proposals for amendments to the Brazilian Constitution of 1988, as an authentic legitimating source of popular sovereignty.

Keys-words: proposal for constitutional amendment; popular initiative; Latin American Democratic Constitutionalism; constituent power; popular sovereignty.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. POSTULADOS DO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO (NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO)	12
1.1. Breves contribuições históricas	12
1.2. O Neoconstitucionalismo e o Novo Constitucionalismo (Democrático) Latino-Americano	15
1.3. O Constitucionalismo Democrático	23
2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO NOVO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO LATINO AMERICANO E A QUESTÃO DA REFORMA CONSTITUCIONAL	28
3. ASPECTOS GERAIS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E A INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA: COLÔMBIA, EQUADOR, BOLÍVIA E BRASIL	41
3.1 Colômbia	41
3.2 Equador	45
3.3 Bolívia	50
3.4. Brasil	53
4. INICIATIVA POPULAR DE PROJETOS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL	59
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65

INTRODUÇÃO

As ideias esboçadas no presente trabalho têm como ponto de partida a concepção de que os processos revolucionários liberais do século XVIII trouxeram à baila uma nova espécie de constitucionalismo que culminou na hegemonia do poder constituinte, centro de legitimidade das Constituições Democráticas e determinante para o avanço das sociedades, em direção ao Novo Constitucionalismo Democrático. A doutrina liberal do poder constituinte encontra sua atualização no metaconceito poder constituinte e poder constituído, entendendo que o povo é o único sujeito constituinte e detém soberania absoluta, pois, do contrário, se estaria negando o fundamento democrático da sociedade constituída. Quer isto dizer que a Constituição só pode estar legitimada por um poder prévio, de natureza política, resultante da soberania popular.¹

A democracia é o fundamento primevo do Poder Constituinte. Por intermédio dela é que se opera o rito de passagem da teórica potencialidade, absoluta, repise-se, para a condição de projeto político, convertendo-se em potência criadora da multidão na busca por emancipação. O movimento da multidão se traduz na força extraordinária constituinte, daí a necessidade da via democrática como fonte de legitimidade.²

Após os anos de chumbo, a Assembleia Nacional Constituinte se formatou com o desiderato da construção de um *Estado Democrático* de direito. Como não poderia deixar de tê-lo feito, a Constituição da República Federativa do Brasil, embebida de novos ideais e buscando a reconciliação democrática, consignou em seu artigo primeiro o fundamento de toda e qualquer instituição tecida na categoria de poder constituído.³

¹ DALMAU, Rubén Martínez. *El debate sobre la naturaliza del Poder Contituyente: elementos para una Teoría de la Constitución Democrática*. In: DALMAU, Rubén Martínez (Ed.). *Teoría y práctica del Poder Constituyente*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 68-69;73;85.

² NEGRI, Antonio. *O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Rio de Janeiro: DP & A, 2002, pp.424/425.

³ “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I- a soberania; II- a cidadania; III- a dignidade da pessoa humana; IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V- o pluralismo político.* (Artigo 1º, CRFB/1988; grifado)

Desse modo, a apreciação sobre todo o texto constitucional, sua interpretação e aplicação, não pode se distanciar da potência criadora da multidão, expressa democraticamente pelo poder constituinte, originário, político e autêntico.

Assente nesse primado democrático, a Constituição de 1988 instituiu o modelo da democracia participativa, ou semidireta, na qual se franquia a participação popular na resolução de demandas importantes, abrindo-se canais de formalização da vontade da multidão, a quem foi adjudicada não só a possibilidade de participar do processo legislativo via iniciativa popular, como também de dar respostas às indagações previstas através do plebiscito e do referendo.

Quanto à soberania popular, o mesmo artigo 14 da Constituição da República assevera que ela será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto. Os governantes do legislativo e do executivo que ascendem ao poder estão no exercício temporário da titularidade da soberania, indelegável, e são eleitos por voto. Os instrumentos da democracia participativa se interconectam aos da democracia representativa. Portanto, a democracia, cada vez mais plena, ganha contorno na edificação do Estado brasileiro.

Os poderes constituídos extraem legitimidade do poder constituinte democraticamente impellido pela multidão criadora, que condiciona a esfera de poder e criação daquele. Conforme conhecido brocardo da argumentação jurídica, quem pode o mais (povo, titular do poder constituinte), pode o menos (poderes constituídos). O verdadeiro protagonista da democracia é o povo, que também se corporifica no verdadeiro destinatário das políticas estruturadas pelos representantes. Na ótica da democracia participativa, o que atinge a todos concerne a todos.

Nessa esteira de raciocínio, a democracia participativa implica que o povo deva dar respostas à crise política que se instale já que atinge a todos. Os representantes, enquanto delegatários dessa titularidade, não podem, portanto, se arvorar das atribuições constituintes do povo, de seu poder de escolha e participação.

Assim, o mote perseguido pelo constitucionalismo democrático não é outro senão o de minimizar as ações impróprias dos poderes constituídos, evitando-se o seu exacerbamento, na

medida em que se restitui ao povo – único legitimado desde a origem– , o poder soberano que baliza o Estado e as suas instituições.

A discussão que a pesquisa levanta é pertinente, porque revolve temas centrais da Teoria da Constituição, tais como: i) poder constituinte; ii) poder reformador; e iii) constitucionalismo democrático.

Ademais, a Carta Magna não fez previsão expressa em seu artigo 60 sobre a possibilidade de apresentação de propostas de emendas constitucionais (PECs) por meio de iniciativa popular, o que dá margem a diferentes interpretações sobre o dispositivo, inclusive contrárias entre si.

Cabe, pois, ao presente trabalho oferecer uma resposta à luz do Constitucionalismo Democrático, tal como propugnado no Novo Constitucionalismo (Democrático) Latino-Americano, que prevê a proposta de emenda constitucional por iniciativa popular nas Constituições da Colômbia, Equador e Bolívia.

Para tanto, no primeiro capítulo, o trabalho incursionará brevemente as contribuições históricas para a evolução do conceito de constitucionalismo, tomando o caminho da Grécia Antiga, de Roma, perpassando o constitucionalismo medieval e o moderno, até chegar ao Novo Constitucionalismo (Democrático) Latino-Americano.

Adiante, o segundo capítulo cuidará da temática da participação popular nesse novo Constitucionalismo, cujo nascedouro se deu em solo latino-americano, para problematizar a questão da reforma constitucional, segundo o aporte conceitual dessa nova corrente.

O terceiro capítulo ocupar-se-á da iniciativa popular legislativa, bem como do processo de reforma constitucional de países que ostentam a bandeira desse Novo Constitucionalismo, comparando-os com o ordenamento brasileiro.

Em divisão própria, o exame da propositura de emendas à Constituição brasileira por iniciativa do povo se fará no quarto capítulo e levará as reflexões doutrinárias a respeito do tema, extraindo-se as conclusões, que constarão do capítulo cinco.

1. POSTULADOS DO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO (NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO)

1.1. Breves contribuições históricas

O fenômeno do constitucionalismo, como conhecido hodiernamente, é um engendro moderno, tributário do Iluminismo e das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, ocorridas na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França. Nada obstante, suas noções cruciais datam da Antiguidade Clássica, remontando o ambiente da *Pólis* grega, e atravessam os séculos, de modo que pode-se falar em espécies de constitucionalismos diferentes, que ganharam conotações específicas com o passar do tempo.⁴

Em sua essência, o constitucionalismo significa a limitação do poder político em favor dos governados. Limitação essa que se dá mediante a supremacia da Lei (Estado de Direito). Apesar da sugestão imediata da existência de uma Constituição escrita, essa associação nem sempre é vista. O constitucionalismo do Reino Unido, por exemplo, se baseia em muitas leis consuetudinárias materialmente constitucionais, juntamente com outras Cartas solenes e escritas. Nas palavras de BARROSO: “*não basta, portanto, a existência de uma ordem jurídica qualquer. É preciso que ela seja dotada de determinados atributos e que tenha legitimidade, a adesão voluntária e espontânea de seus destinatários*”.⁵

Num breve esboço histórico sobre o constitucionalismo antigo e medieval, tem-se que na Grécia Antiga (séculos VI e IV a.C), a organização política do Estado era tratada pela *politeia*, uma espécie de Constituição, que, no entanto, não se revestia de normatividade jurídica, apenas indicava um modelo de bem comum a ser seguido por todos. Não se cogitava a proteção de direitos individuais, não se antevia uma hierarquia típica de suas normas, tampouco regulava as relações travadas entre o Estado e os indivíduos. Liberdade não

⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 26.

⁵ *Ibidem*, p. 27

significava a não ingerência do Estado na esfera da individualidade dos cidadãos, traduzia-se no direito de tomar parte nas deliberações que ocorriam em praça pública (*ágora*).⁶

Em Roma, por sua vez, ocorreu a valorização da esfera individual e da propriedade com a valorização de direitos civis que reconheciam o casamento, a celebração de negócios jurídicos e a elaboração de testamentos. É também nesse período que despontam algumas instituições republicanas que se assemelhavam aos sistemas de separação de poderes, tais como o Consulado (os Cônsules eram os agentes do executivo), a Assembleia (encarnava o poder de elaborar as leis) e o Senado (órgão consultivo, fonte material e efetiva de poder) que representavam o equilíbrio entre certas camadas da sociedade.⁷

Com a queda do Império Romano, deu-se uma atomização do poder político na Idade Média, a vagar pelas mãos da Igreja Católica, da aristocracia agrária, corporações de ofício, reis e Imperador. A contribuição desse período foi a celebração de pactos entre reis e senhores feudais, a quem se garantia certas prerrogativas consistentes na limitação do poderio político relativamente à tributação, propriedade e liberdade, inclusive religiosa. Ocorre que tais tratados não eram universais, no sentido de acobertar a todos os cidadãos, senão uma reduzida parcela de privilegiados barões. O exemplo mais conhecido é o da Magna Carta de 1215, firmada entre o rei João Sem Terra e a nobreza inglesa.⁸

Doravante, o constitucionalismo moderno teve lugar com o desenrolar de alguns acontecimentos históricos importantes, como a criação dos Estados Modernos, a secularização do poder iniciada através da Reforma Protestante e o antropocentrismo iluminista. Assim, ele surgiu junto da ascensão burguesa, que ansiava pela centralização do poder (monismo) e, posteriormente, pela sua contenção, visto que os soberanos absolutistas eram *legibus solutos* com base no jusnaturalismo divino. Em síntese, o constitucionalismo moderno se arrima na separação de poderes, na garantia de direitos individuais negativos oponíveis ao Estado e na necessidade de legitimação do governo pelo consentimento dos governados, via democracia representativa.

⁶ SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho* (2ª ed.). Belo Horizonte: Fórum, 2014.

⁷ BARROSO, *Op. Cit.*

⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. *Op. Cit.*

O constitucionalismo moderno viveu, ainda, duas fases que se configuram no constitucionalismo liberal-burguês e no constitucionalismo social. O primeiro se caracteriza pela proeminência dos direitos individuais de “primeira geração”, oponíveis ao Estado. São direitos como a liberdade, a propriedade e a igualdade. Liberdade estritamente formal, meramente econômica, que não tinha que ver com a existencialidade das pessoas. A igualdade só se plasmava em lei, mas ignorava a opressão e as disparidades materiais que existiam no seio da sociedade. A propriedade como direito, em que pese sua conexão com a gênese do pensamento liberal, atrelada ao discurso insurgente contra o Antigo Regime, tornou-se instrumento que viabilizou a manutenção do *status quo* e suas desigualdades.

Por sua vez, o constitucionalismo social ganhou terreno com a crise do Estado Liberal no final do século XIX e início do século XX. O Estado absentista já não conseguia equacionar o quadro de exploração humana, de sorte que lhe era exigida uma atuação efusiva na economia e na política, por meio de políticas públicas redistributivas e com o fornecimento de prestações materiais para as camadas mais pobres da sociedade, em setores como a saúde, a educação e a previdência social⁹. No entanto, o *Welfare State* sofre uma crise que se irrompeu com a queda do muro de Berlim, em 1989, e o surgimento do neoliberalismo. A globalização econômica reduziu a capacidade dos Estados de implementarem novas políticas públicas, em atendimento à desterritorialização do capitalismo, que investe na flexibilização das relações de trabalho com o intuito de atrair investimentos.¹⁰

A história do mundo contemporâneo continua refletindo as tensões existentes entre o constitucionalismo e democracia. Esse debate ganhou novas nuances com a segunda deflagração mundial, que expôs a falta de normatividade das Constituições e resgatou sua supremacia hierárquica.

Agora, na doutrina constitucional gerada durante as últimas três décadas, novas categorias surgiram, resgatando as bases filosóficas do constitucionalismo democrático. São duas construções teóricas que explodiram à luz dos últimos textos constitucionais latino-americanos, mas que não se confundem: o Neoconstitucionalismo e o Novo Constitucionalismo (Democrático) Latino-Americano.

⁹ As primeiras constituições deste tipo foram a mexicana de 1917, e a alemã, de Weimar, de 1919.

¹⁰ SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. *Op. Cit.*

1.2. O Neoconstitucionalismo e o Novo Constitucionalismo (Democrático) Latino-Americano¹¹

Após a Segunda Grande Guerra, o constitucionalismo social, atrelado ao modelo de Estado de mesmo nome, sucumbiu às novas políticas econômicas dos governos conservadores neoliberais, e suas constituições sofreram um processo de perda da eficácia de suas garantias.

Com efeito, os dois termos são construções relativamente recentes que ganharam notoriedade com os textos constitucionais que eclodiram na Europa pós Segunda Grande Guerra e, agora, com o advento de novas Constituições na América Latina na virada para o século XXI. São termos diferentes, mas que, na concepção de PASTOR e DALMAU,¹² pertencem ao escopo do constitucionalismo democrático e importam ideias que, inclusive, se complementam.

O esforço do neoconstitucionalismo tange à busca de um denominador comum na doutrina sobre qual seria o papel desempenhado pela Constituição no ordenamento jurídico e seu conteúdo, ou seja, há uma análise teórica sobre o valor da Constituição, sua influência e hierarquia. Para tanto, põe-se ênfase na aplicação dos princípios e salientam-se métodos hermenêuticos distintos do restante do ordenamento jurídico.

O neoconstitucionalismo é uma doutrina de origem predominantemente europeia, pois pensada a partir do constitucionalismo social europeu, que pretende explicar o conjunto de obras constitucionais que surgem no pós guerra e atingem o apogeu em Constituições europeias da década de 1970 – merecendo citação a portuguesa de 1976 e a espanhola de 1978 -, e na adaptação latino-americana do mesmo constitucionalismo social – à guisa da Constituição brasileira de 1988. Assim, como se percebe por essa última, são constituições

¹¹ É preciso atentar para o fato que não há, entre os autores, uniformidade na nomenclatura destas reformas constitucionais, que serão analisadas mais adiante. São algumas das denominações mais conhecidas: Novo Constitucionalismo Latino-Americano (Pastor e Dalmau), com a qual nos filiamos; Constitucionalismo Mestiço (Baldi), Constitucionalismo Andino e Constitucionalismo Pluralista Intercultural (Wolkmer); Neoconstitucionalismo Transformador (Santamaría); Constitucionalismo Pluralista (Raquel Fajardo); Constitucionalismo Experimental ou Transformador (Boaventura); Constitucionalismo da Diversidade (Uprimmy). LOIS, Cecília. FERRI, Carolina. TAVARES, Tayná. *Novo Constitucionalismo Latino-Americano: Pachamama e a insurgência de um novo sujeito constitucional*. In *Teoria Institucional e Constitucionalismo Contemporâneo*. Editora Juruá. 2016.

¹² PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *A Constituição democrática, entre o neoconstitucionalismo e o novo constitucionalismo*. In: VIEIRA, José Ribas; LACOMBE, Margarida; LEGALE, Siddharta. *Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 102-124. ISBN 978-85-450-0196-6. Disponível em: < <http://www.bidforum.com.br> >.

que vão além da mera função histórica de separar os poderes públicos e estabelecer competências, mas possuem normas materiais de alta densidade, que condicionam e direcionam a atuação do Estado mediante a imposição de determinados fins e objetivos.

Na visão de POZZOLO¹³, as noções peculiares que formatam o núcleo do neoconstitucionalismo são as seguintes:

- I- Distinção entre princípios e regras, fazendo alusão à emblemática discussão entre Hart e Dworkin, conferindo proeminência aos princípios e seu papel na função de interpretação e argumentação jurídica por parte dos juízes;
- II- Por conseguinte, diferindo ponderação de subsunção, os princípios contariam com um método interpretativo e aplicativo típico, não cabendo sua aplicação de acordo com os métodos tradicionais de subsunção de normas (regras). A ponderação é uma técnica destinada a resolver conflitos entre normas (princípios) válidas e incidentes sobre um caso, para se promover, na medida do possível, uma realização otimizada dos bens jurídicos em confronto, isto é, a aplicação de um princípio dominante, conjugado com outro conflitante. Já com as regras isso não aconteceria, pois são comandos definitivos, que, quando válidos e incidentes, devem ser aplicados integralmente;
- III- A subordinação da lei e do resto do ordenamento (independência legislador) à materialidade ou substancialidade da Constituição; e
- IV- A defesa da interpretação criativa dos juízes, a quem se permite aplicação direta das normas constitucionais frente à lei. Aqui reside a ideia de que as normas materiais da Constituição regulam não somente as relações verticais entre Estado e cidadão, mas também as horizontais entre os cidadãos e que, portanto, devem encontrar aplicação direta na jurisprudência

Assim, verifica-se a superioridade axiológica da Constituição sobre a lei, esta que não detém apenas a função de limitação do poder político, senão modelar a sociedade, vedando

¹³ POZZOLO, Susana. *Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional*. Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho. Actas del XVIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Filosofía Jurídica y Social (Buenos Aires, 1977), núm. 21, vol. II (1998), pp. 339-353.

uma legislação lesiva dos direitos e orientando seus rumos, cujos princípios colmatam as eventuais lacunas e direcionam a disciplina legislativa.

Todavia, cabe concluir que, desse ponto de vista, o neoconstitucionalismo é uma teoria do direito e, não propriamente uma teoria da Constituição. Ora, seu fundamento é o estudo da dimensão positiva da Constituição, para o qual é despicienda a análise dos pressupostos e condições de legitimidade democrática e da fórmula por meio da qual a vontade popular, travestida de vontade constituinte, se transfere para a vontade constituída, plasmada na Carta Maior.

Dessa forma, o neoconstitucionalismo reivindica o Estado de Direito em seu significado final, tendo decorrida a explicação da evolução e concretização do conceito. Em última análise, pretende, sem romper com o arranjo teórico do positivismo, transformar o Estado de Direito no Estado Constitucional de Direito.

Por fim, como teoria do direito, o neoconstitucionalismo, desde uma concepção centrada no papel dos princípios, visa à concretização do fenômeno da constitucionalização do direito, entendida como um processo que levou à releitura de todo o ordenamento a partir da lente axiológica da Constituição. Por tal razão, caracteriza-se por uma Constituição infiltrada, invasiva, dada pela positivação do catálogo de direitos, pela constante presença de princípios e por algumas peculiaridades de interpretação e aplicação de suas normas. Cuida-se, em suma, de recuperar o conceito de Constituição e fortalecer sua presença determinante no ordenamento jurídico.

Por seu turno, o novo constitucionalismo, ao contrário do neoconstitucionalismo, possui o objetivo de recuperar e atualizar a conotação jusfilosófica do conceito de poder constituinte democrático, cuja ativação e exercício se dá através de uma Assembleia Constituinte participativa e plural, garantindo-se a origem democrática das Constituições por meio da participação popular.

Além da preocupação pela supremacia constitucional peculiar do neoconstitucionalismo, o novo constitucionalismo franqueia a abertura de novos espaços de participação direta dos cidadãos, estende as garantias e a efetividade dos direitos sociais,

estabelece novos fundamentos axiológicos a nortear a convivência, incorpora a proteção ao meio ambiente, estende os tentáculos protetivos da Constituição aos poderes econômicos que controlam e distorcem os mercados, buscam garantir a independência do Poder Judiciário, e, terminantemente, a resolução da exclusão e marginalização de grupos vulneráveis e minorias étnicas e sociais.

A América Latina ostenta a certidão de nascimento do novo constitucionalismo, por ter sido solo fecundo para o germinar de uma nova corrente constitucional emancipadora após anos de desgovernos autoritários. Segundo WOLKMER e FAGUNDES, o movimento se caracteriza como uma ação insurgente em relação à racionalidade eurocêntrica, liberal-individualista e monista.¹⁴

Explica-se. A tradição constitucionalista da América-Latina desde o século XIX, a partir da Independência política da maioria dos países da região – ao menos no quesito formal –, não é outra senão a reprodução do modelo elitista ibérico. Com efeito, não houve um total desligamento do pacto colonial, porém uma readaptação do próprio na ordem social, econômica e político-constitucional, de sorte que a dependência da cultura jurídica de matriz europeia sucedeu na importação de todo o ideário econômico-capitalista, plasmado nas Constituições dos Estados, com o fito de refletir os interesses coloniais das antigas metrópoles. Nas palavras de WOLKMER e FAGUNDES:

É relevante lembrar que, na América Latina, tanto a cultura jurídica imposta pelas metrópoles ao longo do período colonial quanto as instituições jurídicas formadas após o processo de independência (tribunais, codificações e constituições) derivam da tradição legal europeia, representada, no âmbito privado, pelas fontes clássicas dos Direitos romano, germânico e canônico. Igualmente, na formação da cultura jurídica e do processo de constitucionalização latino-americano pós-independência, há de se ter em conta a herança das cartas políticas burguesas e dos princípios iluministas inerentes às declarações de direitos, bem como provenientes agora da nova modernidade capitalista, de livre mercado, pautada na tolerância e no perfil liberal-individualista.

Mutatis mutandis, a manutenção escamoteada do antigo estado de coisas repercutiu, conseqüentemente, na formatação das instituições jurídicas, que, nos termos dos autores *supra*, “são marcadas por controle centralizado e burocrático do poder oficial; formas de

¹⁴ WOLKMER, Antônio Carlos e FAGUNDES, Lucas Machado. *Tendências Contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico*. Revista Pensar. Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v.16 n.2. p. 371/408. jul/dezembro, 2011.

democracia excludente; sistema representativo clientelista; experiências de participação elitista; e por ausências históricas das grandes massas campesinas e populares”¹⁵.

Ocorre que, dada a falência do modelo liberal-europeu, uma série de reformas foram inseridas na cultura jurídica, sob o ímpeto da necessidade e da desigualdade social acentuada, que reinavam no seio da sociedade local.

Nesse marco, houve a mudança de paradigma sobre o antigo ou clássico constitucionalismo latino-americano, descendente de uma época de hegemonia do constitucionalismo elitista de herança europeia, após episódios de conturbações sociais.

Eis aí uma das principais diferenças com o neoconstitucionalismo: o novo constitucionalismo não é uma teoria do direito, é uma teoria da Constituição consolidada na reescritura do marco da legitimidade democrática da Constituição, usando seu aparato de conceitos que haviam se desnaturado com o tempo, quais sejam, o poder constituinte e a soberania popular, com vistas no avanço democrático das sociedades.

Nessa toada, existe uma forte preocupação com as camadas mais vulneráveis e marginalizadas, no sentido de promover uma expansão do catálogo de direitos, proporcionando e estimulando a participação política de tais segmentos populares, que, por muito tempo, quedaram-se alijados do direito de manifestação nos processos de tomada de decisões. Nas palavras de NÁRDIZ¹⁶:

“Es posible entender por NCL la corriente constitucional que surge en Latinoamérica en la década de los noventa del siglo XX (no ajena en su aparición a la crisis económica, a las reformas promovidas por el Fondo Monetario Internacional, FMI y a sus negativas consecuencias en el empleo y en el empobrecimiento de la clase media, que se producen en la región durante la década anterior), que se extiende hasta el presente y que busca transformar las sociedades de los países en los que se implanta mediante un proyecto que, partiendo de un diagnóstico crítico con la realidad que encuentra, en particular con sus estándares sociales y participativos, trata de lograr una mayor igualdad social, la incorporación de los grupos sociales identificados como excluidos, una mayor participación y una reforma de la sociedad en su conjunto desde una perspectiva progresista.”¹⁷

¹⁵ WOLKMER, Antônio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. *Op Cit.*

¹⁶ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso democrático?* In: Vniversitas. Bogotá, n° 132, enero-junio de 2016, p. 349-388.

¹⁷ Em livre tradução: “É possível entender por Novo Constitucionalismo Latino-Americano a corrente constitucional que surge na América Latina na década dos anos noventa do século XX (não alheia, em sua aparição, à crise econômica, às reformas promovidas pelo Fundo Monetário Internacional, FMI – e as suas negativas consequências no emprego e no empobrecimento da classe média, que se produzem na região durante

Essa nova corrente que “*sintetiza um conjunto complexo e multifacetado de novas tendências conceituais, critérios de posituação e atuações jurisprudenciais que refletem um novo modo de pensar e interpretar a constituição,*”¹⁸ a bem da verdade, bebe das fontes jusfilosóficas dos postulados de um constitucionalismo revolucionário, conhecido como constitucionalismo democrático. VILLABELLA ARMENGOL¹⁹, citando PASTOR²⁰, assevera, ainda, se tratar de um reencontro com a teoria autêntica da Constituição, em seu sentido original, concebida como a Carta resultante de um processo constituinte legítimo.

Os autores apontam que o movimento foi encetado com a Constituição Política da Colômbia de 1991, seguida da Venezuelana de 1999, da Equatoriana de 2008 e da Bolívia de 2009.²¹ Tais constituições almejam por uma ruptura com o antigo modelo eurocêntrico de pensar o direito, refundando as instituições do Estado, valendo-se, para tanto, de instrumentos jurídicos que integram e valorizam a cultura dos povos nativos, historicamente apartados. A bem da verdade, o que se vê é a tentativa de descolonização do poder e da justiça.²² Todo esse processo prioriza a riqueza cultural diversificada, respeita as tradições comunitárias históricas e, sobretudo, tenta sobrepujar o modelo de política exclusivista, comprometido com as oligarquias e tendentes ao capital externo.

Essas constituições, portanto, possuem marcas que denotam os traços mais importantes dessa nova onda no direito constitucional, são elas²³:

a década anterior), que se estende até o presente e que busca transformar as sociedades dos países nos quais se implanta mediante um projeto que, partindo de um diagnóstico crítico diante da sociedade em que se encontra, em particular com seus padrões sociais e participativos, trata de lograr uma maior igualdade social, a incorporação de grupos sociais identificados como excluídos, uma maior participação e uma reforma da sociedade em seu conjunto desde uma perspectiva progressista”.

¹⁸ VILLABELLA ARMENGOL, Carlos Manuel. *Constitución y Democracia en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 25, 2010, pp. 49-76 Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C. Puebla, México. Disponível em: Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293222977003>>

¹⁹ *Ibid.* p. 57.

²⁰ PASTOR, Roberto Viciano, conferencia pronunciada en el Congreso Internacional por el 10º Aniversario de la Constitución Venezolana, celebrado en Caracas del 7 al 9 de diciembre de 2009.

²¹ PASTOR, DALMAU, VILLABELLA ARMENGOL, dentre outros.

²² WOLKMER, Antônio Carlos e FAGUNDES, Lucas Machado. *Tendências Contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico*. Revista Pensar. Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v.16 n.2. p. 371/408. jul/dezembro, 2011.

²³ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Op. Cit* e VILLABELLA ARMENGOL, Carlos Manuel. *Op Cit*. fornecem um número maior de características.

- I) Em função do degradante quadro social, econômico e político, houve a ativação do poder constituinte, em que as Assembleias foram convocadas pela total participação do povo;
- II) A alta carga de normas-princípios e preceitos teleológicos e axiológicos, que se enunciam como valores superiores, qual a dignidade, a liberdade, a inclusão, a solidariedade, equidade social e de gênero na participação política, bem-estar comum, justiça social, democracia, etc;
- III) Reconhecimento da supremacia constitucional, enfatizando-se sua eficácia direta entre as relações particulares. Conseqüência disso, a constitucionalização do ordenamento jurídico, na qual todos os ramos do direito são perpassados pelas normas constitucionais, vinculando-se aos seus princípios e valores;
- IV) Configuração de um novo modelo de Estado, gerando Estados plurinacionais e interculturais, onde há uma ampla proteção das minorias étnicas e de grupos originários. A Constituição da Bolívia, por exemplo, o define como Estado unitário social de direito plurinacional e comunitário; a do Equador, como Estado constitucional de direitos e justiça;
- V) A proteção do meio ambiente, inclusive atribuindo titularidade de direitos à natureza, como faz a Constituição do Equador, artigo 71 e ss., personalizando-a na *Pacha Mama*;²⁴
- VI) O protagonismo do Estado e sua incidência em aspectos sociais e econômicos, encontrando-se uma série de responsabilidades;
- VII) E, talvez a mais importante de todas, o fomento da democracia participativa, ao objetivo de promover uma sociedade mais ativa e participativa politicamente, para, assim, se alcançar uma democracia mais sólida e estável. Portanto, são previstos uma miríade de instrumentos participativos: iniciativa popular, plebiscitos, referendos, revocatórias de mandatos. Há, outrossim, a regulamentação de procedimentos de reforma constitucional com a participação do constituinte originário, em que a iniciativa popular é uma via de instauração do processo de alteração da constituição. Além disso, há a intangibilidade de alguns conteúdos serem passíveis de emenda, bem como o

²⁴ “Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.” Em livre tradução, “A natureza ou Pacha Mama, de onde se reproduz e se realiza a vida, tem direito a que se respete integralmente sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos”.

enrijecimento de procedimentos de aprovação por meio de maiorias qualificadas, como se verá adiante.

Um ponto de interseção entre o neo e o novo constitucionalismo é a imposição de um velho significativo com um significado diferente, isto é, o Estado Constitucional, este que gira em torno da supremacia da Constituição em todo o seu conteúdo.

Sem embargo, a distinção reside no entendimento de que não basta que o Estado conte com uma Constituição formal, a qual se esmere em organizar e dividir o poder, o verdadeiro Estado Constitucional é aquele cuja Constituição possui origem democrática e que organiza o poder do Estado, limitando-o pelo respeito aos direitos fundamentais e à vontade popular. Finalizando o raciocínio, PASTOR e DALMAU²⁵:

Así, la constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico no porque lo prescriba su texto, sino porque expresa la voluntad democrática popular respecto al contenido y valor de la Constitución. Por tanto, la definición del Estado constitucional, para el nuevo constitucionalismo, no es solo formal y normativa, sino que se asienta en el fundamento democrático que le otorga legitimidad al poder.²⁶

Do ponto de vista do novo constitucionalismo, esse Estado Constitucional perpassa quatro caminhos.²⁷ O primeiro é a reivindicação e releitura do conceito de soberania popular e sua identificação com o poder constituinte; seguido da incorporação de mecanismos de fortalecimento da legitimidade democrática do poder constituído, seja mediante participação direta nos processos deliberativos de tomada de decisões, seja por meio dessa mesma participação em decisões de controle democrático do poder político organizado; a constante busca de instrumentos que minimizem a ineficácia da Constituição, em benefício de sua efetividade e; por fim, o desaparecimento do poder constituído (poder de reforma da Constituição pelos poderes atrelado somente aos órgãos constituídos, de natureza representativa), tendo em vista o caráter materialmente indelegável da soberania e das atribuições do poder constituinte democrático.

²⁵ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Op Cit.* p 116.

²⁶ “Assim, a Constituição é a norma suprema do ordenamento jurídico não porque prescreve seu texto, mas porque expressa a vontade democrática popular sobre o conteúdo e o valor da Constituição. Portanto, a definição do estado constitucional, para o novo constitucionalismo, não é apenas formal e normativa, mas se baseia no fundamento democrático que outorga legitimidade ao poder”.

²⁷ DALMAU, Rubén Martínez. *El ejercicio del poder constituyente en el nuevo constitucionalismo*. Revista General de Derecho Público Comparado, n. 11, p. 1-15, 2012.

No bojo dessa nova teoria, repise-se, existem elementos que remontam as vivências históricas da Idade Moderna, os quais serão *infra* aludidos. Trata-se do ressurgimento de um constitucionalismo democrático, cujo arcabouço teórico se constrói sobre os pilares conceituais de povo, soberania e poder constituinte. Com supedâneo nesses ideais, o Novo Constitucionalismo promove um duplo objetivo:

“Por um lado, recuperar e atualizar o conceito de poder constituinte democrático, garantindo a origem democrática da Constituição por meio de uma iniciativa popular de sua ativação e do exercício de tal poder fundador através de uma Assembleia Constituinte participativa e plural, bem como a conveniente aprovação direta da Constituição por parte dos cidadãos por meio de uma consulta popular. Por outro lado, gerar alguns conteúdos constitucionais que permitem resolver os problemas de legitimidade do sistema que o constitucionalismo social de origem europeia não conseguiu resolver.”²⁸

Assim, o Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano é sobremaneira uma teoria democrática da constituição, cujo epicentro de análise envolve a exterioridade da constituição, isto é, sua legitimidade, que, por sua natureza pré-jurídica, só pode ser extrajurídica.²⁹

1.3. O Constitucionalismo Democrático

Com os pés fincados na atual realidade latina, a criação de um Estado Constitucional em sentido material implica a superação das bases teóricas do antigo constitucionalismo do Estado Social, a fim de que haja o verdadeiro avanço das sociedades, assentadas no caráter emancipatório da democracia enquanto soberania popular, respeitado a autodeterminação das nações.

O constitucionalismo democrático, fonte das duas últimas correntes mencionadas *supra*, possui traços originários do século XVIII, oriundos da França e dos EUA. Foi a partir das revoluções liberais que as noções de democracia e constitucionalismo se aproximaram. A ideia central do constitucionalismo democrático reside na união da democracia com o

²⁸ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *A Constituição democrática, entre o neoconstitucionalismo e o novo constitucionalismo*. In: VIEIRA, José Ribas; LACOMBE, Margarida; LEGALE, Siddharta. *Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 102-124. ISBN 978-85-450-0196-6. Disponível em: < <http://www.bidforum.com.br> >.

²⁹ DALMAU, Rubén Martínez. PASTOR, Roberto Viciano. *¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?*. Palestra apresentada no VIII Congreso Mundial de La Asociación Internacional de Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. Dezembro de 2010.

constitucionalismo, gerando um poder controlado, que chamamos de poder constituído, legitimado pelo povo, a quem se atribui o poder constituinte. DALMAU³⁰ é categórico ao afirmar que:

“(…)en el liberalismo revolucionario el Pueblo como sujeto constituyente, se concibió como un concepto sociológicamente plural, pero políticamente holístico e integrador, capaz de transformar lo habido y crear lo nuevo de acuerdo con su voluntad.”³¹

No entanto, nem todas as revoluções liberais se lastrearam em fundamentos democráticos constituintes, diga-se de passagem. O caso inglês é o maior exemplo disso, pois seu primeiro constitucionalismo foi engendrado teórica e historicamente pela figura do controle do poder real através do sistema de freios e contrapesos, traduzido no princípio da primazia do Parlamento, o que, dentre outras razões, viria a dificultar a construção de um modelo de controle de constitucionalidade de leis e atos normativos.

Em síntese, as noções revolucionárias às quais se alude são as que apontam ser a legitimidade do governo extraída da capacidade do poder popular. O problema que surge daí é como equilibrar a relação entre democracia e constitucionalismo. À primeira vista o que se constata é um patente conflito entre democracia e constitucionalismo. Ora, se a democracia, sistema político de governo, repousa no princípio da soberania popular, “*segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo*”³², esferas de proteção alheias à interferência estatal, entendidas como direitos, os quais são delineados pelo constitucionalismo, não poderiam existir. Desse modo, se a soberania é limitada porque, desta maneira, se garantiriam domínios isentos de poder – o limite ao poder, fundamento do constitucionalismo-, significaria que as decisões democráticas não poderiam ser tomadas em plena liberdade, porque existiria um elemento externo – a própria Constituição, ou os direitos– que alguém estabeleceu em dado momento, e que constituiriam um limite tanto formal como material à decisão da soberania popular³³.

³⁰ DALMAU, Rubén Martínez. *El debate sobre la naturaleza del Poder Constituyente: elementos para una Teoría de la Constitución Democrática*. In: DALMAU, Rubén Martínez (Ed.). *Teoría y práctica del Poder Constituyente*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 68.

³¹ No liberalismo revolucionário o povo, como sujeito constituinte, se concebeu como conceito sociologicamente plural, mas politicamente holístico e integrador, capaz de transformar o hábito e criar um novo de acordo com sua vontade. Em livre tradução.

³² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed., rev. e atual. São Paulo. Ed. Malheiros, 2014, p. 133.

³³ DALMAU, *Op. Cit.* p. 75

Ocorre que, a relação de interdependência tem lugar quando se atenta para a histórica luta da democracia por conquista de direitos, e que o constitucionalismo exige a legitimidade democrática como fundamento de suas decisões. A solução apresentada a tal questionamento é dada pela teoria do poder constituinte democrático, vista a seguir.

Os primeiros estudos sobre esse tema são tributáveis a Abade Sieyès, que em seu opúsculo, *O que é o Terceiro Estado*, 1789, já consignava que o Poder Constituinte formulava a Constituição, que, além de estruturar e organizar o Estado, instituía os poderes constituídos, que, a seu tempo, deveriam obediência ao primeiro, caracterizando, pois, uma supremacia constitucional.

Desta sorte, o constitucionalismo democrático defende a impossibilidade de um poder constituído estar plenamente legitimado caso lhe seja negado sua origem em um poder constituinte potencialmente ilimitado. Com os aportes rousseanianos sobre a legitimidade da lei ser proporcionada pela soberania popular, o constitucionalismo democrático confia num equilíbrio entre democracia e constitucionalismo, ou seja, entende que a natureza do poder constituinte (ilimitado, soberano e legitimador) é criar poder constituído (este limitado e dependente, plenamente legitimado). Do contrário a relação travada entre o gerúndio, criador (constituinte) e o particípio (constituído), o que deve ser criado, se desvaneceria.³⁴

A vontade constituinte, por assim dizer o anelo carregado na voz do povo, é captada pela Constituição Democrática, que é poder constituído, mas é canal de manifestação para o poder constituinte. Essa dialética supõe que o poder constituinte seja permanente, sem que, entretanto, esteja continuamente ativo. A sua manifestação acontece nos intervalos constituídos, se desenvolvendo por intermédio da Constituição e seus instrumentos.

O constitucionalismo democrático concebe o poder constituinte como poder essencialmente democrático, uma democracia que se basearia em dois princípios: abertura democrática e participação popular. Isso significa que todas as leis, incluindo as leis fundamentais, são permanentemente suscetíveis de serem alteradas pelo povo, e essas mudanças devem ter lugar através de procedimentos altamente participativos.³⁵

³⁴ *Ibidem.* p. 72.

³⁵ *Ibidem.* p. 116-117

O poder constituído não é o contrário do poder constituinte, mas uma parte essencial da ação do poder constituinte que determina as condições como aquele pode constituir. Estamos diante de uma superação dialética entre supostos contrários considerados individualmente.

A respeito do sujeito constituinte, o povo é a força soberana onde reside o poder constituinte. Sem soberania, sem poder constituinte, não existiria povo, o constitucionalismo perderia seu caráter democrático. É a soberania popular que cria as condições para que a constituição democrática se configure como uma ferramenta emancipatória à disposição do mesmo povo; com ela o povo se autodetermina, porque a autodeterminação dos povos não é um direito, mas uma necessidade para a construção de sociedades democráticas.³⁶

Nesse contexto se insere a questão da soberania popular como sustentáculo do poder constituinte:

“Desde una noción legitimadora, radicalmente democrática, para Rousseau la soberanía popular se fundamenta en la capacidad de la comunidad política para construirse colectivamente en una sola voluntad general a través de la decisión democrática emancipadora”³⁷

Extraí-se, portanto, que a soberania popular³⁸ possui jaez democrático legitimador, ela inaugura uma nova ordem jurídica e institucionaliza a vontade do sujeito constituinte, confundindo-se até mesmo com esse:

“El soberano es el autor original de un nuevo orden constitucional y la soberania en cuanto poder constituyente se manifiesta en un proceso genuino de elaboración constitucional como un poder por encima del legislativo que promulga leyes fundamentales”^{39,40}

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Ibidem.* p. 77. Em livre tradução: A partir de uma noção legitimadora, radicalmente democrática, para Rousseau a soberania popular se fundamenta na capacidade da comunidade política para construir-se coletivamente em torno de uma só vontade geral, através da decisão democrática emancipadora.

³⁸ A título de clareza de pensamento, não se confunde soberania do Estado com a referenciada soberania popular. A primeira integra elemento jurídico, em momento histórico posterior à segunda. A soberania popular, elemento legitimador, social e político, cria a soberania estatal.

³⁹ ANDREAS, Kalyvas. *Soberanía popular, democracia y el poder constituyente*. Política y gobierno, [S.l.], p. 91-124, abr. 2005. ISSN 1665-2037. Disponível em:

<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/310/220>

⁴⁰ Em livre tradução: O soberano é o autor original de uma nova ordem constitucional e a soberania, enquanto poder constituinte, se manifesta em um processo genuíno de elaboração constitucional como um poder acima do legislativo, que promulga leis fundamentais.

Ora, o conceito de soberania não é somente útil, mas legitimamente útil, e pode conformar-se como um canal voltado ao serviço de uma construção emancipadora como sociedade democrática sempre que assim se decida o povo. O que é uma necessidade lógica, porque qualquer decisão que se tome como povo requererá, para executá-la, do uso daquilo que torna possível a própria existência do povo: a soberania.⁴¹

Diante desse cabedal de concepções, um embaraço que se põe é a questão da reforma constitucional. O poder constituinte originário só seria fundacional e, por isso, extraordinário, o poder constituído ou derivado seria reformador? A constituição se atualizaria, mas sem questionar a existência do Estado, que tampouco periclitaria com uma mudança radical da constituição, porque a vontade democrática seria uma vontade estatizada?

⁴¹ DALMAU, *Op. Cit.* p. 88.

2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO NOVO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO LATINO AMERICANO E A QUESTÃO DA REFORMA CONSTITUCIONAL

No que tange ao poder de reforma da constituição, a introdução da teoria da representação determina que a soberania será exercida pelos legisladores ordinários, os representantes do povo, ou seja, haveria um afastamento da concepção política, indo ao encontro do paradigma jurídico positivista. Com este mecanismo o princípio justificativo da legitimidade é preterido, e o poder constituinte deixa de ser soberano em sua conotação originária.

Ocorre que, a teoria da constituição democrática é necessariamente uma teoria do poder constituinte democrático. O poder constituinte constituído é uma contradição em termos, consistindo num engendro derivado tanto da impossibilidade de se representar um poder absoluto, como de delegar tal poderio (inelegibilidade da soberania), se porventura o povo seja destituído de seu cargo primordial de decisor em última instância. Do contrário, se teria uma suplantação da vontade regeneradora da soberania popular pela reproduzida pelos representantes.

A soberania não pode ser subtraída das mãos do povo, sob pena da perda da legitimidade fundante. Nessa toada, as iniciativas populares de reformas constitucionais manifestam justamente as vontades populares, são legitimadoras e democráticas.

A preocupação com a legitimidade culmina na compreensão de que é proibido ao poder constituinte constituído dispor livremente da capacidade de reforma constitucional por ele mesmo.⁴²

O poder constituinte e constituído não podem divergir entre si, pois, à luz da teoria da legitimidade democrática, o poder constituinte deve fazer valer sua posição. Se assim não o fosse, o governo não estaria a serviço do povo, mas o contrário. No constitucionalismo democrático, o intervalo na sequência diacrônica poder constituinte-poder constituído

⁴² PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, In PASTOR, Roberto Viciano (ed.). *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012.

depende do primeiro (poder legitimador), e não do segundo (poder legitimado). O poder constituinte democrático é permanente (não poderia deixar de ser, senão deixaria órfão de legitimidade o poder constituído), mas isso não significa que esteja constantemente ativo. A constituição democrática é a manifestação de sua vontade emancipadora. O povo constituinte permanece, mas atua no intervalo constituído não como povo, mas como múltiplos sujeitos de ação coletiva que se prevê no território do poder constituído: cidadania, eleitorado, sociedades.⁴³

Destarte, o poder constituinte está na Constituição como manifestação de vontade, o que não significa que esteja preso a ela. Deve haver essa convergência de vontades entre a constituição formal e a material, entendendo a primeira como estado jurídico das coisas e a segunda, como estado político das coisas.⁴⁴

Todo esse debate ganha excepcional importância nos dias atuais, em que se presencia uma queda vertiginosa da eficácia e, principalmente, da confiança que a cidadania tem em seus representantes. O desgaste do sistema representativo pode ser evidenciado por uma série de fatores⁴⁵:

1. A desigualdade presente nas sociedades, a dizer, o acesso muito diferenciado dos mais distintos setores da população aos bens culturais, à riqueza e ao poder. Esse talvez seja o nóculo central que afasta e, por vezes, opõe ricos os menos favorecidos contra os ricos e mais poderosos. Enquanto os primeiros são sub-representados ou mal representados, os segundos dominam amplamente os órgãos de representação.
2. A organização dos Estados se demonstra demasiada complexa à cidadania, que muitas vezes desconhece o funcionamento dos órgãos estatais, suas funções, estrutura e quem são os funcionários que tomam as decisões. Essa complexidade resulta na famigerada burocracia, a qual facilita a realização de atos de corrupção e atravanca a persecução do bem comum, através da dificultada prestação de serviços à comunidade. Isso tem impulsionado uma desconfiança crescente nos sistemas representativos, que, com frequência, favorecem ou reforçam os interesses dos privilegiados.

⁴³ DAMLAU. *Op Cit.* p. 100.

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ BOLIO, Francisco José Paoli. *Crisis de la democracia representativa*. Revista del Instituto de Ciencias Juridicas de Puebla. IUS 25. Verano 2010. p. 168-170.

3. Nos partidos em geral, mas muito marcadamente nas organizações políticas de massa, acontece um processo de oligarquização, que acomete a maioria dos partidos e sindicatos. Com o passar do tempo, essas oligarquias formadas se separam das bases e, de modo crescente, defendem não os direitos de seus representados ou associados, mas os seus próprios interesses, para lograr posições privilegiadas na cadeia política. Esse processo de oligarquização é profundamente antidemocrático e traz descréditos aos partidos políticos, que são os principais instrumentos para integrar a representação nacional. Em síntese, a burocracia partidária que se forma gesta uma representação política pouco confiável.
4. Os meios de informação de massa têm desempenhado um papel político cada vez maior nas sociedades contemporâneas. A intermediação entre a sociedade e o Estado é assumida, em grande medida, pelos meios informativos, destacando-se a televisão e o rádio. Por meio deles é que as necessidades da sociedade são canalizadas e a reivindicação de direitos ganha voz. Conseqüentemente, são os mesmos meios que impulsionam o desprestígio de toda classe política, ao denunciar abertamente a burocratização, a oligarquização e a corrupção da classe política. No entanto, alguns desses mesmos meios midiáticos promovem um grande desserviço quando, em vez de combater, encontram formas de contribuir com tais comportamentos, comprando políticos com favores, influenciando de maneira importante para o lançamento de candidaturas, dentre outras.

Tendo em vista a factual crise de legitimidade ensejada pela democracia representativa nos dias atuais, nesse lapso se insere a participação popular, travestida de democracia participativa, com o fito de permear os processos constitucionais, exercendo papel decisivo na atuação dos poderes constituídos, como fonte legitimadora, fruto da soberania popular.

É por conta disso que o Novo Constitucionalismo Democrático Latino Americano se esmera no quesito democracia participativa, consubstanciada na participação popular por meio de instrumentos jurídicos diversos, cabendo nossa especial atenção à iniciativa popular.

Quanto à democracia participativa, explica-se. O conceito é quase consentâneo ao do novo constitucionalismo. Ele surge nas décadas de sessenta e setenta do século XX, em que ocorreram mudanças sociais, culturais e econômicas (devido à crise do Estado de bem-estar

social, com o crescimento das desigualdades e desenvolvimento do neoliberalismo) que pautaram a reforma do pensamento representativo diante da falta de legitimidade a respeito dos procedimentos que embasam a democracia representativa. Destarte, a democracia participativa consiste na introdução de uma série de mecanismos jurídicos de participação popular na democracia representativa com o fito de complementá-la, trazendo maior aproximação entre o povo e o governo, controlando seus governantes e alcançando um maior nível de transparência. Citando CONEJERO PAZ (2005, pp. 13/31), NÁRDIZ afirma que a teoria da democracia participativa aparece com o intento de aliar o princípio da representação com o incremento da participação política dos cidadãos. Diz, ainda, citando VILARRASA (2007), que é considerada uma alternativa frente à crise de legitimidade da democracia representativa. No entanto, em hipótese alguma se visa suplantá-la, apenas complementá-la. À essa altura, o autor argentino ainda alude a HABERMAS, a quem se fazem necessários dois elementos base para o desenvolvimento de tais práticas, quais sejam: uma sociedade civil baseada no envolvimento com a cidadania, consciente do desempenho de seu papel ativo, bem como de um espaço público que canalize as demandas da sociedade, nos quais correm as informações e ocorrem debates sobre as diversas causas, o espaço público seria um verdadeiro lugar para a comunicação entre os distintos agentes sociais.⁴⁶

No ensejo, encontra-se a vontade de transformação das sociedades como um dos aspectos centrais desse novo constitucionalismo, especialmente para tentar melhorar as condições materiais de vida dos grupos historicamente marginalizados, procurando ativar a participação política da cidadania na tomada de decisões, no avanço do modelo representativo e no aprofundamento democrático. Daí a profusão de ideias que tornaram premente o debate entre os defensores dos instrumentos de participação, enquanto elementos necessários para o progresso social dos países com vastas parcelas de população empobrecida e, de outro giro, haveria o grupo dos defensores de que tais instrumentos seriam cooptados e utilizados de maneira populista por governos ávidos por aumentar o próprio poderio pessoal, em detrimento da saúde institucional do Estado.

⁴⁶ CONEJERO PAZ, Enrique. *Globalización, gobernanza local y democracia participativa*, Valência, 2005; VILARRASA, Clelia Colombo. *E Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática*, Barcelona, 2007; HABERMAS, Jürgen. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho em términos de teoría del discurso. Trotta, Madrid, 1998. *apud* NÁRDIZ. Alfredo Ramírez. *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización em la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

A participação não concerne somente às decisões legislativas e aos pronunciamentos da Administração Pública, atinge também a esfera do Poder Judiciário, como antevisto. Ora, o Poder Judiciário, de acordo com o constitucionalismo democrático, tem seu lugar na interpretação constitucional, de sorte que deve haver um trabalho conjunto entre este e os atores políticos e os movimentos sociais para codificar os valores progressistas da Constituição.

POST e SIEGEL⁴⁷ apontam que a legitimidade constitucional está ancorada na potencialidade desta ser reconhecida pelos próprios cidadãos como *sua* Constituição. Essa visão se constrói com as tradições de ativismo popular autorizadas da cidadania de apresentar clamores sobre o significado da Constituição e de lutar contra o governo, quando este a viola.

A despeito seja o Judiciário concebido como o guardião da Constituição, os tribunais não devem ter a última ou a única palavra na interpretação constitucional. Eles são uma das vozes, não a única, no diálogo travado para a atribuição de significados às disposições constitucionais.

EMERIQUE e MADUREIRA⁴⁸ sustentam que:

O fundamento da legitimidade democrática do constitucionalismo se alicerça em que as decisões surjam não apenas das razões judiciais, mas também das interações entre o poder judicial e outros ramos do poder público, associações civis, partidos políticos, movimentos sociais, centros de investigação, ONGs e o Poder Judiciário em conjunto.

O progressismo do constitucionalismo democrático é dialógico, embora os tribunais tenham pontes entre as normas constitucionais e a realidade social, e devem fazê-las com a consciência da importância da interação com a sociedade civil organizada. A mudança constitucional deve ser dialogada, porque os ramos do poder público devem promover conjuntamente os valores constitucionais progressistas.

⁴⁷ POST, Robert; SIEGEL, Reva. *Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash*. Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review, v. 42, p. 373-433, 2007.

⁴⁸ EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant; MADUREIRA, Eduardo Morrot Coelho. Financiamento Empresarial de Campanhas Eleitorais: Análise Empírica dos Desdobramentos Após Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade Pelo STF. REVISTA DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA. Editora Unijuí; jan./jun. 2018. p. 97-133. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia>.

Diante disse, o constitucionalismo democrático funda-se na ideia de que todos devemos participar na configuração do direito constitucional por meio de nossas ações políticas, e outorga de papel central a cidadania na interpretação da Constituição.

Esse desígnio de ampliação popular, esboçado em termos formais, não encontra, todavia, uma numerosa prática e várias razões são apontadas na tentativa de perceber os alicerces do problema, havendo posicionamentos que justificam esse déficit em função do grande número de pessoas que se eximem da vida política das sociedades, seja por causa da pobreza, seja pela parca importância no processo de tomada de decisões públicas, ou, ainda, pela herança de persistências autoritárias, que dificultam ou tornam irrelevantes as práticas da participação direta. Haveria, isto posto, uma degeneração democrática mediante o uso pervertido da participação numa dimensão populista.

Segundo NÁRDIZ,⁴⁹ a democracia participativa ensejaria uma guinada democrática pelos seguintes aspectos: melhoria da comunicação entre governantes e governados aumentando-a e tornando-a mais fluida; ampliação da participação dos cidadãos, quer dizer, quanto mais se praticassem os pressupostos participativos, mais se participaria também no processo eleitoral da democracia representativa; aumento da formação das pessoas, pois os cidadãos precisam estar munidos de informações e conhecimentos técnicos e específicos; identificação mais intensa dos cidadãos com as questões comunitárias que lhes são concernentes; revitalização da democracia como modelo político; maior respaldo popular das decisões tomadas pelos poderes públicos; melhora da imagem associada a políticos e seus respectivos partidos políticos. Não obstante, assinala que, por outro lado, os percalços desse tipo de democracia seriam: o populismo (democracia plebiscitária); simplificação da democracia, ao se ocultar a negociação e a transação, reduzindo-se a participação a duas respostas antagônicas (sim ou não); impossibilidade material, dada a quantidade colossal de pessoas que deveriam tomar lugar no processo de participação, além da lisura dos procedimentos informáticos que podem ser eivados por algum programa invasor e que comprometa o sigilo e a imparcialidade das disputas; a falta de controle sobre a própria cidadania, quando da questão da responsabilidade de suas escolhas; e, por fim, a atração do representativo sobre o participativo, ou seja, em muitas ocasiões os instrumentos participativos acabam fagocitados pelo caráter eminentemente representativo do modelo

⁴⁹ NÁRDIZ. Alfredo Ramírez. *Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso democrático?* In: Universitas. Bogotá, n.132, enero-junio de 2016.

político atual e resultam em ferramentas nas mãos de governantes que as utilizam para legitimar-se ou apenas para acudir aos cidadãos quando acharem conveniente.

À vista disso, o autor argentino⁵⁰ arremata que a democracia participativa, em si, não teria o condão de melhorar ou piorar a qualidade democrática nos países do Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano, senão que os resultados dependerão da forma com que serão regulamentados e do objetivo que será perseguido. Por conseguinte, há tanto potencialidade positiva quanto negativa, conforme o uso dado. Mas afirma, ainda, que a democracia participativa pode atuar no cerne de questões problemáticas da democracia representativa, como a desconexão entre governantes e governados ou a falta de implicação da maior parte dos cidadãos em assuntos públicos, muito embora se reconheçam falhas e problemas nessa mesma democracia representativa.⁵¹

Consoante os ditames da teoria da Constituição Democrática, o poder constituinte é um poder precipuamente democrático, lastreado nos princípios da abertura democrática e participação popular. Isso significa que todas as leis, inclusive as veiculadas pela Carta Magna, são infundamente suscetíveis de serem alteradas pelo povo, e tais mudanças devem ter lugar através de procedimentos altamente participativos. O povo é constituinte e usa para a sua manifestação de vontade as formas constituídas⁵².

Desse modo, a teoria do constitucionalismo democrático centraliza na soberania popular absoluta, vivificada pelo povo enquanto único titular do poder constituinte, a fonte de legitimidade de uma Constituição que pretenda ser democrática⁵³.

EMERIQUE, PEREIRA e RIBEIRO epitomam:⁵⁴

⁵⁰ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Op. Cit.* 2016. p. 383.

⁵¹ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Op. Cit.* 2010. p. 233.

⁵² DALMAU. *Op Cit.* p. 103/104.

⁵³ DALMAU tece considerações acerca da confusão entre o conceito legitimador e o jurídico de soberania, afirmando que o conceito legitimador está para a teoria da Constituição, assim como o conceito jurídico está para a teoria do Estado. O viés legitimador é um conceito político de soberania, como o componente precursor do ordenamento jurídico em sua mais ampla noção. Ao contrário do conceito jurídico, tomado no conjunto de normas que norteiam as relações entre Estados soberanos, a concepção da soberania como poder legitimador é interno, e não externo. Desta feita, a função principal da soberania é seu caráter legitimador do poder constituído. A Constituição Democrática deve ser produto de um poder prévio, de caráter político, produto da soberania do povo. DALMAU. *Op. Cit.* p. 85.

⁵⁴ EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant; PEREIRA, Mariana Musse; RIBEIRO, Ilana Aló Cardoso. *Iniciativa Popular para propostas de Emendas Constitucionais no Brasil à luz do Novo Constitucionalismo Latino-Americano*. No prelo.

Em suma, o constitucionalismo democrático prima por ser um modelo cuja legitimidade recai sobre soberania popular, sendo que esta não pode ser reconduzida aos representados. Portanto, a legitimidade depende da participação popular e somente esta torna legítima as reformas constitucionais. Com base nessas premissas democráticas, o NCLA notabiliza os instrumentos de participação popular e os tornam os canais autênticos e apropriados para proceder às reformas constitucionais. Inclusive, afastando qualquer possibilidade reformadora não submetida ao crivo popular, por entender que os instrumentos participativos servem para acentuar a democracia em vários níveis.

Com efeito, o Novo Constitucionalismo Latino Americano (NCLA), erigido numa proposição democrática, retoma a discussão acerca da legitimidade constituinte e tem o condão de reestruturar a legitimidade original do povo quando recoloca em suas mãos o poder de “construir” uma nova Constituição. Então resta a questão: como operacionalizar essa legitimidade? Através de uma mudança de paradigma, dando ao povo a sua maior expressão de democracia e legitimidade, ou seja, dando “voz” ao povo. Neste sentido, por meio de um referendo, ou consulta popular - como em geral é denominado nos países da América Latina -, se propôs a construção de uma nova Constituição.

À vista disso é que o Novo Constitucionalismo Latino-Americano se reveste da acepção democrática, pois enseja a ruptura do ranço elitista, hegemônico, colonial, reclamando constantemente a participação do povo na elaboração de sua própria Carta Regente, cujas normas possuem o próprio povo como destinatário.

A Constituição boliviana de 2009, por exemplo, foi a primeira da história do país a ser ratificada diretamente pelo povo, após o referendo de 18 de janeiro de 2009, que pôs fim a um penoso processo constituinte. Já no caso equatoriano, o povo pôde ativar diretamente o poder constituinte após consulta popular prévia. Essa nova Constituição de 2008 prevê, além do mais, que a maior parte de seu conteúdo não poderá ser alterado senão por aprovação em referendo popular (artigo 441).⁵⁵

Como já se deixou entrever acima, o Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano é mais que uma teoria amparada no Poder Constituinte legítimo e arraigado nas

⁵⁵ DALMAU, Rubén Martínez; PASTOR, Roberto Viciano. Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional. IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 25, 2010, pp. 7-29. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C. Puebla.

tradições democráticas que nos fazem menção ao tempo de Aristóteles⁵⁶. Seu desígnio é a reconstrução de um modelo de justiça e de poder que vise à instauração de uma nova ordem social e democrática, cada vez mais permissiva às demandas populares.

O Poder Constituinte renasce, então, trazendo consigo um novo Estado, através de uma referência plurinacional e de pluralismo jurídico pautado na reinterpretação de diversos conceitos que desbordam do reconhecimento constitucional, que se lastreiam numa nova maneira de interpretar o direito e a justiça, por meio de inovações jurídicas e políticas.⁵⁷

Dessa sorte, um dos escopos desse movimento é reatar laços entre soberania e governo, valendo-se dos artifícios da democracia participativa para a consecução de tal objetivo. Nesse sentido, conquanto seja de grande valia a clássica forma de participação dos cidadãos por meio da eleição de seus representantes, a concepção de democracia moderna reclama a participação para além do sufrágio periódico. Ora, o cidadão delega o exercício de uma função pública ao seu representante, mas não deve perder a capacidade de influenciar permanentemente o meio político por intermédio também de outros tantos canais participativos.

O aperfeiçoamento da democracia ocorre quando se ingressa em seus mais variados níveis de participação ante os processos políticos de tomadas de decisão, oportunizando, desse modo, o surgimento da democracia participativa.

Ao contrário do que se pensa, a democracia não se reduz ao sufrágio periódico. Mesmo que incontestado o seu alto valor, o exercício sazonal de eleição dos representantes concerne tão somente uma parcela do leque de possibilidades. De fato, existem outros níveis de participação que transcendem a representação política e importam diretamente na qualidade de vida da população. Como não poderiam deixar de fazê-lo, as Constituições que representam esse novo movimento na dogmática constitucional reservam espaço para essas outras camadas de participação. Veja-se, por exemplo, o capítulo I, do título IV da

⁵⁶ Faz-se menção apenas às tradições democráticas que, à luz do princípio da igualdade formal, reunia os cidadãos para deliberarem na Ágora, consubstanciando a antiga democracia direta ateniense. Esse fato de todos se manifestarem em praça pública se equipara à noção de voto. Esse modelo de igualdade vem no bojo das Constituições que representam o movimento. Uma democracia pautada na participação popular, na igualdade e na liberdade.

⁵⁷ WOLKMER, Antônio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. *Op Cit.*

Constituição colombiana de 1991 (formas de participação democrática); o preâmbulo e artigos 6, 18, 55, etc, da Constituição Venezuelana de 1999, e artigo 11 da Constituição da Bolívia de 2009 (ambas prescrevem um modelo de democracia participativa); e título IV, capítulo I, terceira seção da Constituição equatoriana de 2008 (participação na democracia).

Denotando que a participação influencia diretamente a qualidade de vida do povo, OROZCO assevera que:

“La salud política de un país depende del nivel de participación de sus ciudadanos en acciones sociales y políticas. Pero tal participación se desprende de la presencia de ciertos elementos o factores que garanticen su existencia. Entre estos factores se encuentran la inclusión social y política, la cultura política, la educación y opinión informada del ciudadano, el contacto con ideas y disfrute de libertad, la calidad de vida, el buen gobierno y una sociedad civil activa y organizada.”⁵⁸

A democracia tem um sentido polivalente, polissêmico e se esforça na construção de laços entre a sociedade e o Estado por intermédio da participação popular no processo decisório. Daí o sentido polissêmico e polivalente da democracia, eis que todos os grupos sociais são caros e membros de um corpo democrático, quer sejam organizações sociais, territoriais, voluntárias, quer sejam autoridades eleitas, representantes do setor privado e assim por diante.⁵⁹

Assim, a democracia se revela para além de uma forma de governo, ela representa a constante busca por espaços de participação e de aceitação, ou melhor, diante do pluralismo, é o respeito aos direitos do outro, sendo uma permanente procura de acordos ou consensos. É a diretriz para um sistema garantidor do cumprimento pleno dos direitos humanos e o exercício da cidadania, exigindo direitos e cumprindo obrigações, abarcando uma efetiva participação política para alcançar o bem da população. Por isso será sempre um sistema diuturnamente em construção, uma ordem política a ser aprimorada com o tempo⁶⁰. Em consonância com esse dito, SILVA⁶¹:

⁵⁸ Em livre tradução: A saúde política de um país depende do nível de participação dos seus cidadãos em ações sociais e políticas. Porém, tal participação de desgarra da presença de certos elementos ou fatores que garantam a sua existência. Entre esses fatores encontram-se a inclusão social e política, a cultura política, a educação e opinião informada do cidadão, o contato com ideias e o gozo de liberdades, a qualidade de vida, o bom governo e uma sociedade civil ativa e organizada”. OROZCO, Manuel. *Democracia y participación ciudadana*. Washington, D.C., Estados Unidos.

⁵⁹ EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant; PEREIRA, Mariana Musse; RIBEIRO, Ilana Aló Cardoso. *Op Cit.*

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo. Op. Cit.* p. 131.

“(...) ela (a democracia) é um processo, e um processo dialético que vai rompendo os contrários, as antíteses, para, a cada etapa da evolução, incorporar conteúdo novo, enriquecido de novos valores. Como tal, ela nunca se realiza inteiramente, pois, como qualquer vetor que aponta a valores, a cada nova conquista feita, abrem-se outras perspectivas, descortinam-se novos horizontes ao aperfeiçoamento humano, a serem atingidos.”

A participação popular, por conseguinte, pode ser entendida como a intervenção dos cidadãos em seu próprio governo, isto é, a participação da cidadania na gestão do público e do coletivo, determinando o processo de escolha de políticas públicas que os afetem a si.

Em síntese, a participação popular deve ser percebida como “*todas as práticas políticas e sociais através das quais a cidadania possa incidir sobre alguma dimensão daquilo que é público*”⁶². PARÉS salienta, ainda, que a participação se realiza de diversas formas e a ocorrência dela se dá por meio da informação, comunicação, consulta, deliberação e decisão. Nesse diapasão, NÁRDIZ⁶³ afirma que tais níveis de participação não são excludentes, mas se complementam a medida em que os níveis posteriores englobam os anteriores. Desse modo, tem-se que:

- 1- Informação: transmissão de informação aos cidadãos relativa aos elementos e à temática do processo participativo do qual se trata. Para tanto, diversos meios se prestariam ao papel, como documentos escritos, correios eletrônicos, sites, etc;
- 2- Comunicação: supõe a relação e o contato entre os impulsores do processo participativo e os cidadãos, assim como a relação entre os próprios cidadãos, podendo ser realizada mediante perguntas, sugestões, queixas, todas veiculadas por documentos escritos, por páginas da web, dentre vários;
- 3- Consulta: pretende facilitar o conhecimento da das opiniões dos cidadãos por parte dos administradores. Os meios geralmente utilizados são: referendos, pesquisas de opinião, sondagens, etc;
- 4- Deliberação: implica a realização de avaliações, exames, debates, discussões sobre os objetivos, além das decisões atinentes ao processo participativo. Utilizam-se foros públicos, espaços de debates – tanto físicos quanto digitais –, etc;

⁶² PARÉS, Marc. (Coord.) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, 2009, p. 17.

⁶³ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización em la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, pp. 144.

5- Participação na tomada de decisões: consiste na adoção de uma decisão final vinculante para as autoridades. Nesse aspecto, o autor chama a atenção para consignar que, em se tratando da democracia representativa, a decisão final de tal procedimento, a despeito de ser formalmente conferida aos cidadãos, fica a cargo das autoridades públicas. Os meios utilizados são o referendo, pesquisas, debates, etc.

Existem duas perspectivas, pelas quais podemos enxergar a participação, uma institucional (Estado) e a outra, popular (atores da sociedade em geral). O âmbito institucional se desvela no modo em que os cidadãos podem influenciar na tomada de decisões do Estado, valendo-se dos instrumentos disponibilizados e prescritos no ordenamento jurídico. Exemplos desses instrumentos são: as audiências públicas, os conselhos consultivos, os orçamentos participativos, etc.⁶⁴

De outro giro, isto é, desde o âmbito dos atores sociais, a participação dá-se por meio de formas não convencionais de fazer política, caracterizadas pela participação intensiva da cidadania, que, em geral, colidem com a política institucional. São participações que o Estado não possui a liderança, pois esta pertence à sociedade civil, tal como nos protestos, manifestações e organizações sociais.⁶⁵

Isto posto, quando tratarmos de participação, devemos observá-la defronte desses dois vieses, o institucional e o popular, a fim de saber se o Estado propicia os meios institucionais de participação e se os atores participam efetivamente.

No que a isso concerne, merece realce o esforço do Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano em propor mecanismos de participação para o ordenamento jurídico desses países, alguns inéditos, diga-se de passagem, como as revogatórias de mandato (recall) na Bolívia⁶⁶, Colômbia⁶⁷ e Equador⁶⁸, e a *silla vacía* (cadeira vazia) no Equador⁶⁹.

⁶⁴ EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant; PEREIRA, Mariana Musse; RIBEIRO, Ilana Aló Cardoso. *Op Cit.*

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ Artículo 170. La Presidenta o el Presidente del Estado cesará en su mandato por muerte; por renuncia presentada ante la Asamblea Legislativa Plurinacional; por ausencia o impedimento definitivo; por sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal; y por revocatoria del mandato.

Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf>. Acessado em 11/06/2018. “O Presidente do Estado cessará seu mandato por morte; por renúncia diante da Assembleia Legislativa

Sem embargo, a participação se formaliza, ainda, em diversos institutos, quais sejam: a iniciativa popular normativa, consulta popular (lato sensu), audiências públicas, *veedurías*⁷⁰, assembleias, associações populares, conselhos consultivos, observatórios e demais instâncias que promovem a cidadania.⁷¹

Plurinacional; por ausência ou impedimento definitivo; por sentença penal condenatória transitada em julgado; e por revocatória de mandato”.

⁶⁷ Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

Disponível em:

<<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>>. Acessado em 11/06/2018. Em tradução do autor: “São mecanismos de participação do povo em exercício de sua soberania: o voto, o plebiscito, a consulta popular, o cabildo aberto, a iniciativa legislativa e a revocatória de mandato. A lei os regulamentará”.

⁶⁸ Art. 105.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.

Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf>. Acessado em 11/06/2018. “As pessoas no gozo de seus direitos políticos poderão revogar o mandato das autoridades eleitas pelo povo”. A Ley Orgánica de Participación Ciudadana – LOPC regula a participação popular no Equador.

⁶⁹ Art. 101, CRE.- Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones. Art. 77. LOPC - De la silla vacía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados.- Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. Trata-se de um mecanismo de participação em que se permite ao cidadão comum que tenha voz e voto dentro do Conselho Municipal, participando dos debates e apresentando propostas de lei.

⁷⁰ Equivaleria a um fiscal popular da lei. Um *veedor* seria o cidadão responsável por observar, inspecionar e controlar certas situações e questões do setor público, averiguando sua conformidade com as normas.

⁷¹ Art. 100. Constitución do Equador de 2008 - En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. “Em todos os níveis de governo se conformarão instâncias de participação integradas por autoridades eleitas, representantes do regime dependente, e representantes da sociedade de âmbito territorial de cada nível de governo, que funcionarão regias por peincipios democráticos”.

3. ASPECTOS GERAIS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E A INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA: COLÔMBIA, EQUADOR, BOLÍVIA E BRASIL

Doravante, passaremos a analisar como Colômbia, Equador e Brasil disciplinaram a iniciativa popular legislativa, com os procedimentos e limitações impostos na seara infraconstitucional. Em seguida, ao final de cada quadro abreviativo, far-se-á uma breve análise sobre os dispositivos constitucionais que versam sobre a reforma constitucional naqueles países, incluindo-se a Bolívia, apontando o nível de participação cidadã envolvida em cada um.

3.1 Colômbia

A Lei Maior Colombiana, promulgada em 1991, após instalação de Assembleia Constituinte eleita por votação popular, reconhece o Estado, classificando-o como Social de Direito, cuja organização se dá sob a forma republicana unitária, descentralizada, com autonomia de suas entidades territoriais, democrática, participativa e pluralista, conforme preceitua o artigo primeiro.

Ela também é conhecida como a “Constituição dos Direitos”, pois reconhece e consagra não somente os direitos fundamentais clássicos, desde a Revolução Francesa, mas também os direitos econômicos e sociais, peculiares ao Estado Social de Direito, e os direitos coletivos, ou de terceira geração, se destacando a moralidade pública e o direito a um meio ambiente são. Além disso, cria os mecanismos necessários para a proteção de tais direitos, dentre os quais a Ação de Tutela, a Ação de Cumprimento, as Ações populares e de grupo, seguindo o modelo de constitucionalismo democrático que demanda, igualmente, a participação em âmbito judicial.

Assim, no que tange à participação popular, o artigo 40 proclama que todo cidadão tem direito a participar na conformação, exercício e controle do poder político. Por sua vez, o artigo 103 arrola uma série de instrumentos participativos, tais como o voto, o plebiscito, o referendo, a consulta popular, o “*cabildo abierto*”, a iniciativa legislativa e a revocatória de mandato.

Estes instrumentos, com exceção do voto, foram inicialmente regulamentados pela Lei nº 134/94 e, através da Lei 1.757/15, foram complementados e modificados.

O art. 2º da Lei 134/1994 define o instituto nos seguintes termos:

La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.⁷²

O art. 10º do mesmo diploma prevê a figura dos promotores de uma iniciativa legislativa ou normativa, que são os legitimados a propor os referidos projetos. Qualquer cidadão no exercício de seus direitos pode desempenhar tal função, além de organizações sindicais, gremiais, indígenas e até mesmo os partidos políticos. Para tanto, devem registrar-se junto à “*Registraduría Nacional del Estado Civil*”.

Existe também a figura dos “*voceros*”, que são, para todos os efeitos legais, os responsáveis pelas atividades administrativas e financeiras relacionadas à campanha da iniciativa.

Portanto, naquele país, a primeira etapa da apresentação de um projeto de origem popular dá-se com a inscrição da proposta de lei ou ato normativo junto à “*Registraduría*”. Em seguida, em sendo o projeto chancelado, procede-se ao recolhimento de, ao menos, 5% das firmas dos cidadãos inscritos no respectivo censo eleitoral, valendo-se de um prazo de seis meses. No entanto, esse prazo pode ser prorrogado em um mês, sob prévio aviso à “*Registraduría*” (arts. 14 e 15 da Lei 1757/2015).

⁷² Em livre tradução: “A iniciativa popular legislativa e normativa apresentada às entidades públicas diz respeito ao direito político de um grupo de cidadãos de apresentar projeto de ato legislativo e de lei ante o Congresso da república, de leis ante as assembleias dos departamentos, de acordos ante os conselhos municipais e distritais, e de resoluções perante as juntas administrativas locais e demais resoluções das corporações das entidades territoriais, de acordo com as leis que a regulamentam, segundo o caso, para que sejam debatidas e posteriormente aprovadas, modificadas ou negadas pelo órgão público correspondente.”

Vale destacar que, conforme art. 20, b, da Lei 1757/2015, caso um projeto seja rejeitado pela comissão, o comitê promotor da iniciativa pode recorrer à respectiva plenária, de acordo com o regulamento interno do Congresso da República.

Na história colombiana, houve a propositura de 11 projetos de iniciativa popular legislativa e normativa: três no ano de 2002, duas em 2004, uma em 2005, uma em 2006, duas em 2010, uma em 2012 e, por fim, uma em 2013. De todas, apenas três lograram ser debatidas pelas respectivas corporações públicas a que se destinaram, mas foram rechaçadas.⁷³⁷⁴

A propositura de projetos de iniciativa popular legislativa e normativa é vedada quanto às seguintes matérias (art. 18, da Lei 1757/2015): a) as que sejam de iniciativa exclusiva do Executivo; b) matéria fiscal ou tributária; c) relações internacionais; d) concessão de anistias e indultos; e e) preservação e restabelecimento da ordem pública.

Portanto, o quadro da iniciativa popular legislativa:

Tabela 1- Iniciativa popular legislativa na Colômbia

Quem convoca	Objeto	Requisitos	Limites/Restrições	Abrangência	Efeitos
Qualquer cidadão, organização social, partido político e movimento social. (art. 5º da Lei 1757/15)	Direito político de um grupo de cidadãos apresentar projeto de ato legislativo e de Lei perante o Congresso e Assembleias estaduais ou municipais	- Apoio de 5% do eleitorado na data da apresentação do projeto (atr. 9º da Lei 1757/15); - Prazo de 6 meses para coletar as assinaturas	Vedação a tratar das seguintes matérias (art. 18, Lei 1757/15): a) Aquelas que sejam exclusivas do Executivo; b) Pressupostos fiscais ou tributários; c) Relações internacionais; d) Concessão de anistias ou indultos e) Preservação e restabelecimento da ordem pública	Nacional, estadual ou municipal (art. 9, Lei 1757/15)	Não há obrigação do Congresso aprovar, mas tão somente apreciar o projeto.

Em sede de reforma constitucional, a Constituição Colombiana, em seu Título XIII, do artigo 374 ao 379, estabelece as regras definidoras dos parâmetros e requisitos:

⁷³ Pogrebinski, Thamy. (2017). LATINNO Dataset. Berlin: WZB.

⁷⁴ Histórico completo disponível em: <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-iniciativas-.html>

Vê-se que o artigo 374 afirma que a Constituição Política poderá ser reformada pelo Congresso, por uma Assembleia Constituinte, ou pelo povo, mediante referendo.

Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

A primeira opção para se proceder à reforma é por parte do Congresso, realizando um projeto de ato legislativo. Para tanto, poderão apresentá-lo o Executivo nacional, 10 membros do próprio Congresso, ao menos 5% dos cidadãos registrados no censo eleitoral vigente, ou, ainda, 20% dos *diputados* e *consejales*, que, em cotejo, equivaleria aos deputados estaduais e vereadores brasileiros. É o que estabelece o artigo 375:

Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

A segunda maneira ocorre por intermédio de uma Assembleia Constituinte. O Congresso, mediante lei aprovada pela maioria de seus membros, dispõe que o povo, em votação popular, decida se convoca a referida Assembleia ou não, devendo ser aprovada pela terceira parte do censo eleitoral vigente, conforme artigo 376:

Artículo 376. Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine. Se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral. La Asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones. La Asamblea adoptará su propio reglamento.

A terceira maneira de reforma constitucional se realiza mediante referendo, ativado por pelo menos 5% do censo eleitoral vigente. Após esse passo, a reforma deverá ser aprovada por mais da metade dos votantes, sendo necessário o quórum de ¼ do censo eleitoral. É o que determina o artigo 377:

Artículo 377. Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.

O artigo 378, por sua vez, indica a iniciativa de reforma a cargo do Executivo nacional ou dos cidadãos, nas condições do artigo 155 (5% do censo eleitoral). Desse modo, o Congresso submeterá a referendo qualquer projeto de reforma constitucional, devendo ser aprovado pela quarta parte dos integrantes do censo eleitoral.

Artículo 378. Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un De la Reforma de la Constitución Artículos 374 – 378 proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente. La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.

Por fim, o artigo 379 declara inconstitucionais todos os atos que violarem os requisitos estabelecidos anteriormente.

Artículo 379. Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título. La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2.

3.2 Equador

No Equador, a Lei Orgânica de Participação Cidadã (sem número) ficou encarregada de disciplinar a iniciativa popular normativa. O artigo 6º de tal diploma ensina que todos os cidadãos que estiverem em pleno gozo de seus direitos políticos, assim como organizações sociais lícitas, poderão exercer a faculdade de propor a criação, reforma ou derrogação de normas jurídicas ante a Função Legislativa ou qualquer outra instituição ou órgão com competência normativa, em todos os níveis de governo. Todavia, a iniciativa popular normativa não poderá versar sobre a criação, modificação ou extinção de impostos, tampouco

sobre questões que importem o aumento do gasto público ou, ainda, que vise à mudança da organização territorial político-administrativa do país.

A seu turno, o artigo 7º da mesma Lei dispõe que faz-se necessário o respaldo de um número não inferior a 0.25% das pessoas inscritas no registro eleitoral da jurisdição correspondente.

Os requisitos obrigatórios são os seguintes (art. 8º): 1) O título ou nome que identifique o projeto de lei; 2) exposição de motivos contendo uma explicação sobre o alcance e conteúdo das normas cuja reforma, criação ou derrogação se propõe; 3) Proposta normativa adequadamente redigida; 4) Constar a identidade dos membros da comissão popular promotora conformada por pessoas naturais, pelos seus próprios direitos ou os representantes de pessoas jurídicas, e como porta-vozes de outras agrupações que respaldem a iniciativa; 5) As assinaturas dos responsáveis de acordo com a Constituição e a lei; 6) A descrição do processo de construção do projeto de norma apresentado.

Impende ressaltar que a tramitação de uma iniciativa popular não poderá ser rechaçada, salvo o descumprimento de um ou de vários requisitos acima listados. Esse descumprimento, contudo, deverá ser notificado à comissão popular promotora do projeto, que contará com o prazo de trinta dias para saná-lo, ao que poderá o órgão competente, resolver pela procedência da admissibilidade do projeto. Se, mesmo assim, o órgão competente decidir pelo não prosseguimento, a comissão popular poderá requerer o pronunciamento da Corte Constitucional, que deverá resolver a questão em 30 dias. Caso a Corte Constitucional entenda ser admissível a proposta, o Conselho Nacional Eleitoral deverá ser notificado para seguimento da tramitação. Do contrário, se dará o arquivamento da iniciativa (art. 9).

Um interessante aspecto conduzido pelo artigo 12 da referida Lei é a objeção presidencial. Quando se tratar de um projeto de lei oriundo de iniciativa popular, o Presidente da República poderá emendá-lo, mas não vetá-lo totalmente. Uma vez formulada a emenda presidencial, a autoridade máxima do órgão com competência normativa deverá notificar a comissão popular promotora imediatamente, no prazo de cinco dias, para que se manifeste fundamentadamente sobre as objeções parciais.

Por fim, vale acentuar que em caso de negativa do prosseguimento ou de modificação não consentida do projeto por parte da Assembleia ou do órgão com competência normativa, a comissão popular promotora poderá solicitar ao Executivo do nível de governo correspondente a convocatória de uma consulta popular, a fim de decidir entre a proposta original ou a que resultou da tramitação no órgão com competência normativa (art. 11).

Assim temos a síntese da iniciativa legislativa no Equador:

Tabela 2: Iniciativa popular legislativa no Equador

Quem convoca	Objeto	Requisitos	Limites/Restrições	Abrangência	Efeitos
Cidadãos e cidadãs que estejam no gozo de seus direitos políticos, assim como organizações sociais lícitas. (art. 6º da Lei de Participação Cidadã s/n)	Propor a criação, reforma ou derogatória de normas jurídicas frente da função legislativa, ou qualquer outra instituição ou órgão com competência normativa em todos os níveis de governo. (art. 6º da Lei de Participação Cidadã s/n)	- Respaldo de um número não inferior a zero ponto vinte e cinco por cento das pessoas inscritas no registro eleitoral da jurisdição correspondente. (art. 7º da Lei de Participação Cidadã s/n)	-Objeção presidencial: o presidente pode emendar o projeto, mas não vetá-lo totalmente. (art. 12 da Lei de Participação Cidadã s/n)	Nacional, estadual ou municipal. (art. 6º da Lei de Participação Cidadã s/n)	- Consulta popular vinculante: nos casos de mudança ou não aceitação do projeto original pela assembleia ou órgão competente, a proposta inicial será submetida à consulta. (art. 11 da Lei de Participação Cidadã s/n)

Entretanto, a iniciativa popular vai além, não se refere somente à criação, reforma ou derrogação de normas jurídicas ordinárias. A Constituição equatoriana prevê três modalidades de reforma constitucional pelos cidadãos: uma delas é a emenda Constitucional pelo referendo por iniciativa popular, a outra é a reforma constitucional parcial por iniciativa popular e, por fim, a Assembleia Constituinte por iniciativa popular. Importa ressaltar que todas são também disciplinadas pela Lei Orgânica de Participação Cidadã.

Os cidadãos com respaldo de pelo menos 8% (oito por cento) das pessoas inscritas no registro nacional poderão propor a emenda Constitucional de um ou vários artigos da

Constituição, sempre que não se altere a estrutura da lei fundamental ou o caráter e os elementos constitutivos do Estado, que não se estabeleça restrições a direitos e garantias ou que se modifique o procedimento de reforma Constitucional.⁷⁵ Consoante artigo 441 da Carta equatoriana:

Art. 441.- La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará: 1. Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. 2. Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El proyecto se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. La reforma sólo se aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.

Ademais, conforme inteligência do artigo 442 da Constituição equatoriana, através da iniciativa popular qualquer cidadão pode propor, perante a Assembleia Nacional, reforma parcial da Constituição, que não verse sobre restrição de direitos e garantias constitucionais, nem modifique o procedimento de reforma da própria Constituição. Para isso, se necessitará do respaldo de pelo menos 1% (um por cento) dos cidadãos inscritos no registro eleitoral nacional.⁷⁶ Vejamos:

Art. 442.- La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates. El segundo debate se realizará al menos noventa días después del primero. El proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes. Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación.

O procedimento para ambos é similar. Tem início com o recolhimento de assinaturas, logo depois, o projeto devidamente assinado deverá ser enviado à Corte Constitucional para que esta indique a qual dos procedimentos previstos na Constituição deve corresponder. A

⁷⁵ Artigo 13 da Lei Orgânica de Participação Cidadã.

⁷⁶ Artigo 14 da Lei Orgânica de Participação Cidadã.

proposta seguirá tramitando por meio do Conselho Nacional Eleitoral com o mesmo procedimento previsto para a criação, reforma ou derrogação de normas jurídicas ordinárias.

Os cidadãos propositores da reforma terão o direito de participar, direta ou indiretamente mediante representação, no debate do projeto, tanto nas sessões das comissões, como no pleno da Assembleia Nacional, tendo o prazo de um ano para apreciação da proposta. Na hipótese da Função Legislativa não tratar da proposta neste prazo, os proponentes poderão requestar a convocação de consulta popular ao Conselho Nacional Eleitoral, dessa vez sem a necessidade de apresentar 8% (oito por cento) de respaldo dos inscritos no registro eleitoral. Destaca-se, no entanto que, enquanto se tramita uma proposta cidadã de reforma constitucional não se poderá apresentar outra, conforme prescreve o artigo 103 da Constituição.⁷⁷

Caso seja a reforma constitucional proposta aprovada, seu cumprimento deverá ser obrigatório e imediato. Se houver descumprimento, os cidadãos poderão requerer a revogação do mandato dos integrantes da Assembleia Nacional ou a destituição da autoridade pública responsável, conforme inteligência dada pelo artigo 18 da Lei Orgânica de Participação Cidadã.

Por derradeiro, o artigo 444 preceitua que a Assembleia Constituinte só poderá ser convocada por meio de consulta popular. Esta consulta poderá ser solicitada pelo Presidente da República, por 2/3 da Assembleia Nacional ou por 12% das pessoas inscritas no registro eleitoral. A consulta deverá incluir a forma de eleição dos representantes e as regras do processo eleitoral. A Nova Constituição, para sua entrada em vigência, requererá ser aprovada mediante referendo com a metade mais um dos votos válidos.⁷⁸ Veja-se:

⁷⁷ Constituição do Equador: Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente. Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra. Disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.

⁷⁸ Também disciplinado pelo artigo 24 da Lei Orgânica de Participação Cidadã.

Art. 444.- La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.

3.3 Bolívia

Em dezembro de 2007, a Assembleia Constituinte boliviana, instada pela Lei Especial de Convocatória nº 364, finalizou seus trabalhos, entregando um anteprojeto que tramitaria por mais de um ano até a aprovação popular, dando origem à Carta de 2009.

O processo constituinte boliviano foi árduo, com atuação de forças conservadoras contrárias à ruptura institucional. Essa mudança foi se desenhando desde a década de 90, traduzida numa inquietude popular, que deu origem a diversas revoltas populares, marchas campesinas e concentrações indígenas.

Em novembro de 2008, o Congresso aprovou a lei que habilitava o referendo para a aprovação da Constituição, celebrado em janeiro de 2009, o qual resultou em 61.43% dos votos favoráveis.⁷⁹

PASTOR e DALMAU,⁸⁰ resumindo a importância do processo boliviano, assinalam que:

La aprobación de la Constitución boliviana plantea un cambio radical en el país. Es la primera Constitución legitimada directamente por el pueblo, y un ejemplo claro del nuevo constitucionalismo latinoamericano. El carácter plurinacional del Estado, la convivencia de elementos liberales con indígenas, la apuesta por la regeneración democrática, el valor de los derechos sociales, el papel del Estado en la economía, etcétera, plantean en definitiva un texto que no pasará desapercibido en la historia constitucional. Difícilmente podría ser de otra manera, por cuanto las formas de legitimidad, las reivindicaciones constituyentes, la necesidad de una regeneración

⁷⁹ ARMENGOL, Carlos Manuel Villabella. *Op cit*, p. 57.

⁸⁰ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Los procesos constituyentes latino-americanos y el nuevo paradigma constitucional*, IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 25, 2010, pp. 7-29. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C. Puebla, México. Disponível em: <<https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/214>>

del país y la búsqueda casi desesperada de respuestas reales a problemas reales son comunes con otras experiencias latinoamericanas.⁸¹

Esse ideal libertário, proposto pelo constitucionalismo democrático se revela já no preâmbulo, o qual declara claramente uma ruptura com o passado colonialista e neoliberal, assumindo o desafio de construção de um Estado ancorado na livre determinação dos povos, vejamos:

Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos.

O artigo primeiro consagra a Bolívia como um Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário, livre, independente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado e com autonomias.

O artigo sétimo prescreve que a soberania reside no povo, que a exerce de forma direta e delegada. As funções públicas dela emanam, é inalienável e imprescritível.

No que toca à participação, o artigo 11, II, estabelece que a democracia se exerce de maneira direta e participativa, por intermédio de referendo, iniciativa legislativa cidadã, revocatória de mandato, assembleia, cabildo⁸² e consulta prévia.

A iniciativa popular legislativa, conhecida como *la iniciativa legislativa ciudadana*, é um mecanismo previsto constitucionalmente por tal artigo, mas ainda não regulamentado por lei.⁸³ Em que pese inexistente uma lei infra constitucional reguladora, o artigo 109 da Constituição reconhece a eficácia direta e imediata dos direitos reconhecidos por ela: “*Todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales*

⁸¹ “A aprovação da Constituição boliviana representa uma mudança radical no país. É a primeira Constituição legitimada diretamente pelo povo, e um exemplo claro do novo constitucionalismo latino-americano. O caráter plurinacional do Estado, a convivência de componentes liberais com indígenas, a aposta na regeneração democrática, o valor dos direitos sociais, o papel do Estado na economia, etc, representam definitivamente um texto que não passará despercebido pela história constitucional. Dificilmente poderia ser de outra maneira, na medida em que as formas de legitimidade, as reivindicações constituintes, a necessidade de uma regeneração do país e a busca quase desesperada por respostas reais a problemas reais são comuns a outras experiências latino-americanas”.

⁸² Termo que designa um organismo representativo comunitário de nível local.

⁸³ ACHABAL RIVERA, R. T.; IRIGOYEN RIVERA, F. R. *Lineamientos básicos para la iniciativa legislativa ciudadana*; tutor Franz Reynaldo Irigoyen Rivera. La Paz: Universidad Católica Boliviana San Pablo, 2015.

garantías para su protección”. Assim, os cidadãos bolivianos podem formular o texto de uma lei que desejam promover, coletar uma quantidade de firmas que se considere representativa e remetê-los ambos, o texto e as assinaturas, à Assembleia Legislativa Plurinacional, que é constitucionalmente impelida a dar um tratamento imediato, não podendo rechaçá-lo.⁸⁴

Como se percebe, *la iniciativa legislativa ciudadana*, decorridos quase 10 anos do início da nova era constitucional, é um instituto que ainda engatinha no ordenamento jurídico boliviano, sem que, no entanto, seja totalmente ineficaz. Ocorre que, pela ausência dos procedimentos e requisitos mínimos para o seu exercício, que deveriam ser elencados por lei, sua experiência resta de certa maneira dificultada.

Noutro giro, a participação do soberano na reforma constitucional é prevista pelo artigo 411. Vejamos:

Artículo 411.

I. La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado. La Asamblea Constituyente se autorregulará a todos los efectos, debiendo aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes. La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio.

II. La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio.

O primeiro inciso, versando sobre a possibilidade de reforma total da Constituição ou aquela que afete as suas bases fundamentais, os direitos, deveres e garantias, ou verse sobre o próprio procedimento de reforma constitucional, afirma que esta ocorrerá através de uma Assembleia Constituinte originária plenipotenciária, ativada pela vontade popular, mediante referendo. A convocatória do referendo se realizará por iniciativa cidadã, com a assinatura de, pelo menos, 20% do eleitorado, por maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa

⁸⁴ LaRazón.com. Gobierno boliviano descarta iniciativa ciudadana para modificar la Ley Antirracismo. *América Economía*. 12 de Octubre de 2010. Disponível em: <<https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/gobierno-boliviano-descarta-iniciativa-ciudadana-para-modificar-la-ley-an>>; GONZÁLEZ, Franz Rarafel Barrios. Reforma parcial, camino equivocado. *LaRazón*. 16/09/2015 11:51 PM. Disponível em: <http://m.la-razon.com/opinion/columnistas/Reforma-parcial-camino-equivocado_0_2346365353.html>

Plurinacional, ou pelo Presidente do Estado. Ato contínuo, a Assembleia Constituinte se autorregulará em todos os efeitos, devendo aprovar o novo texto constitucional por dois terços de seus membros presentes. Por último, a vigência da reforma dependerá de referendo constitucional aprobatório.

A seu turno, o segundo inciso dá conta da reforma parcial da constituição, que poderá ser deflagrada por iniciativa popular, com o respaldo de 20% das assinaturas do eleitorado, ou pela Assembleia Legislativa Plurinacional, mediante lei de reforma constitucional, aprovada por dois terços dos membros presentes na própria Assembleia. Qualquer reforma parcial necessitará, outrossim, de referendo constitucional aprobatório.

3.4. Brasil

As credenciais da Constituição cidadã, como ficou conhecida a Carta de 1988, já são oferecidas pelo artigo primeiro, parágrafo único, que dispõe do exercício da soberania, ratificando que *“todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*, cabendo ao *caput* do próprio declarar que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito.

Fruto dessa previsão, o artigo 14, que encabeça o capítulo dos direitos políticos, elenca três modos de exercício da soberania popular: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Nesse diapasão, no que se refere ao objeto de estudo em destaque, a iniciativa popular, trata-se da possibilidade de confeccionar e sugerir/propor projeto de lei perante o Poder Legislativo por parte dos cidadãos, desde que atendidos certos pressupostos legais.

Os artigos 27, §4º e 29, XIII, respectivamente, aludem ao âmbito estadual e municipal desse instituto, sendo garantido, pois, o respeito ao princípio federativo, eis que se resguarda a autonomia de cada ente para a regulamentação da iniciativa popular.

Na esfera federal, a figura ganha contornos dados pela inteligência do artigo 61, §2º, que dispõe:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso

Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Há uma restrição de matérias definida pelo artigo 61, §1º, em função da iniciativa privativa do Presidente da República sobre as leis, que possui tal prerrogativa sobre leis que: I- fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; ou disponham sobre: II- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; III- organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; IV- servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; V- organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; VI- criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, inciso VI e; VII- militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Insta recordar que, somente após dez anos transcorridos da promulgação da Constituição da República, foi sancionada uma lei infraconstitucional para disciplinar a iniciativa popular, qual seja, a Lei 9.709/98, que, nada obstante, dedicou apenas os artigos 13 e 14 ao instituto:

Art. 13. 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.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular 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.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Nota-se, portanto, que detalhes importantes deixaram de ser contemplados pela Lei. Em cotejo com a legislação estrangeira, percebe-se que, no Brasil, a obrigatoriedade do

Congresso Nacional votar o projeto de lei proveniente de iniciativa popular; o prazo concedido de votação; os limites de modificações que podem ser implementadas pelos parlamentares; além das circunstâncias de uso do veto presidencial após os trâmites legais de votação do projeto não foram estatuídos na esfera infraconstitucional.

Os inúmeros requisitos formais impostos pelo texto constitucional para a elaboração de um projeto de lei representam um certo estorvo a ser vencido, sobretudo quando se considera um vasto país, de extensões continentais como o Brasil, cujo número de eleitorado se mostra demasiado volumoso, apesar do almejado objetivo de facilitar a redação do projeto a ser apresentado diante do Congresso Nacional.

O artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados ainda lista uma série de outros requisitos a serem verificados em relação às assinaturas, o que acaba elevando ainda mais o nível de dificuldade para o exercício da participação pela sociedade civil, afora a conferência das subscrições pela própria Casa Legislativa e pelo Tribunal Superior Eleitoral. Vejamos:

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; 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; 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

Nessa esteira, chama a atenção que, decorridos 30 anos da promulgação da Carta da República, foram aprovados tão somente quatro projetos de lei por iniciativa popular no Brasil: a Lei 8.930/94⁸⁵, a Lei 9.840/99⁸⁶, Lei 11.124/05⁸⁷ e a Lei Complementar 135/10⁸⁸.

São essas barreiras formais, um rigorismo acentuado, que faz pairar uma nebulosa descrença a respeito do instituto. FERREIRA FILHO,⁸⁹ ao expressar seu descontentamento, vaticina que *“sendo rigorosas essas exigências, não será fácil que sejam apresentados projetos de lei de iniciativa popular”*. E arremata: *“trata-se de instituto decorativo”*.

À vista disso, foram apresentadas algumas propostas de emendas constitucionais⁹⁰ a fim de promover uma nova redação ao artigo 61, §2º, com a intenção de conferir maior eficácia à iniciativa popular legislativa, ao se estabelecer parâmetros de identificação dos

⁸⁵ Lei 8.930/1994: o caso Daniella Perez - Após a morte da atriz Daniella Perez, em 1992, a mãe dela, Glória Perez, autora de novelas, mobilizou uma campanha que conseguiu assinaturas suficientes para incluir homicídio qualificado no rol de crimes hediondos, que têm penas mais duras. O projeto foi sancionado em 1994.

⁸⁶ Lei 9.840/1999: combate à compra de votos - Com o patrocínio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, a lei aprovada coíbe o crime de compra de votos. Foi sancionada em 1999.

⁸⁷ Lei 11.124/2005: moradia popular - A lei determinou a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para garantir a pessoas de baixa renda o acesso a recursos para a construção, compra ou reforma da casa própria. Foi sancionada em 2005, após 13 anos de tramitação.

⁸⁸ Lei Complementar 135/2010: a Lei da Ficha Limpa - Aprovada em 2010, a Lei da Ficha Limpa torna inelegível por oito anos a pessoa que tiver sido condenada em processos criminais em segunda instância, políticos cassados ou que tenham renunciado para evitar a cassação.

⁸⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 207.

⁹⁰ Neste sentido destaca-se a PEC nº 2 de 1999, da Deputada Luiza Erundina que propõe alterar o § 2º do art. 61 dispondo: *“A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, meio por cento do eleitorado nacional ou por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional que representem este número, individualmente ou por meio de associação a outras”*. Além dessa, a PEC nº 286 de 2013, do senador Rodrigo Rollemberg.

cidadãos signatários menos rigorosos, além de avaliar prioridade em sua tramitação parlamentar.⁹¹

Temos, por fim, o quadro comparativo do Brasil:

Tabela 3: Iniciativa legislativa no Brasil

Quem convoca	Objeto	Requisitos	Limites/Restrições	Abrangência	Efeitos
Qualquer cidadão	Lei Ordinária ou Complementar	Assinatura de 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.	Matérias privativas do Executivo	Federal, Estadual ou Municipal	Não há obrigação do Congresso Nacional aprovar, mas tão somente apreciar o projeto.

Noutro giro, ponto que suscita grande controvérsia é a possibilidade de propor emendas à Constituição via iniciativa popular, o que, em conformidade com a cartilha democrática participativa do Novo Constitucionalismo, fortaleceria o exercício da soberania popular. Ocorre que, tal prerrogativa não foi expressamente prevista pela Constituição, ensejando posicionamentos no seio da doutrina que, por vezes, são contrários entre si.

Nessa toada, impende ressaltar que, retornando à época dos trabalhos da Assembleia Constituinte brasileira, até a votação da Carta de 1988 em Plenário, houve anteprojetos e projetos que admitiam, expressa e especificamente, a iniciativa e o referendo populares em matéria de emenda constitucional. O artigo 74, §2º do Projeto aprovado na Comissão de Sistematização, que fazia tal previsão, foi, no entanto, derrubado pela ala conservadora.⁹²

Assim sendo, o artigo 60 da Constituição da República, ao determinar o rito de aprovação das emendas constitucionais, quedou silente quanto à possibilidade de iniciativa popular, o que abre as portas para o debate sobre a viabilidade de ampliação do rol de

⁹¹ Confira-se o andamento das referidas propostas nos sítios:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14244>; e
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585094>.

⁹² SILVA, José Afonso da. *Op cit*, p. 65.

legitimados para inclusão do povo. Daí a relevância de tal discussão para a concretização do princípio máximo do Estado Democrático de Direito, que é o princípio da soberania popular.

Ante as considerações tecidas até aqui sobre a sistemática brasileira, a iniciativa popular para suscitação de reforma constitucional no Brasil será aprofundada no capítulo seguinte.

4. INICIATIVA POPULAR DE PROJETOS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL

Observa-se, a partir de uma leitura textual e de uma interpretação gramatical do artigo 60, da CRFB, que a legitimidade concorrente para a propositura de emendas ao texto constitucional atribui-se a: I- um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II- ao Presidente da República e III- a mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Ante o silêncio quanto à possibilidade de propositura de emendas à Constituição por meio de iniciativa popular, a doutrina brasileira fracionou-se em duas correntes: a que entende ser possível a legitimação do soberano popular para o deflagrar do procedimento de alteração, e a que entende não ser o povo legitimado, eis que o rol do artigo 60 seria taxativo.

O lado mais conservador conta com estudiosos⁹³ que defendem a ideia de que o povo, por não estar expressamente listado no artigo 60, não é apto a propor emendas à Constituição. Afirmam, pois, que existe uma vedação material implícita ao poder de reforma por parte do constituinte originário, que poderia, se assim o quisesse, ter feito previsão nesse sentido.⁹⁴ BONAVIDES⁹⁵, por exemplo, sopesa, ainda, que modificar o procedimento de reforma constitucional seria uma afronta ao poder constituinte reformador, que encontra vedação nas limitações implícitas ao poder de reforma.

Sob essa regência, FREITAS⁹⁶ declara que, apesar da interpretação constitucional dever ser coerente e aberta,

⁹³ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1998, p. 130; CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica legislativa*. 4. ed., rev. atual. E ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 164; DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 75; MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 2001, p. 194; PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Processo legislativo*. Niterói: Impetus, 2005, p. 207.

⁹⁴ Vale assinalar que existem manuais conceituados de Direito Constitucional que sequer mencionam a iniciativa popular para emendas constitucionais: MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. PEÑA DE MORAES, Guilherme. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

⁹⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 203.

⁹⁶ FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 205.

[...] a ideia de revisão da Carta merece entendimento restritivo. Doravante, no caso brasileiro, parece haver tão somente ensejo para o poder derivado da emenda, nos limites do art. 60 da Constituição Federal, ao lado das “mutações constitucionais” realizadas parcimoniosamente pela via interpretativa, ambas as vias respeitando e fazendo respeitar os princípios sensíveis, asseguradores dos direitos e garantias fundamentais

Dissentindo desse posicionamento, outros doutrinadores sustentam que a interpretação sistemática pode ser utilizada para extrapolar os limites dispostos no art. 60 da Constituição, sendo desprocurada a alteração do texto constitucional para inclusão da cidadania naquele rol.

Essa é a tese capitaneada por SILVA⁹⁷, para quem esse tipo de prerrogativa “*pode vir a ser aplicada com base em normas gerais e princípios fundamentais da Constituição*”, eis que está terminantemente estabelecido (artigo 1º, parágrafo único, da CRFB) que o poder emanado do povo será exercido por meio de representantes ou diretamente, e que a soberania popular será exercida também por iniciativa popular (art. 14, III, da CRFB). O autor condiciona o uso dos institutos de participação, em matéria de emenda constitucional, ao desenvolvimento e da prática da democracia participativa albergada como um dos princípios fundamentais da ordem constitucional brasileira.⁹⁸

Ato contínuo, entende que o quórum de instauração deve ser aquele previsto no art. 61, §2º, da CRFB, próprio da iniciativa de leis complementares e ordinárias. Vejamos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

COMPARATO⁹⁹ também é partidário desta corrente doutrinária. Para ele, o principal fundamento da ordem política é o princípio da soberania popular, que tem o condão de afastar

⁹⁷ SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.* p. 65 e 66.

⁹⁸ Referenciando SILVA, LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 557-558.

⁹⁹ COMPARATO, Fábio Konder. *A nova cidadania*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 28- 29, p. 85-106, 1993.

qualquer pretensão de que os institutos de participação cidadã na elaboração de normas sejam dependentes de permissivo constitucional expresso.

Em síntese, nos termos de BOBBIO¹⁰⁰, a interpretação sistemática é:

Aquela forma de interpretação que extrai seus argumentos do pressuposto de que as normas de um ordenamento, ou, mais precisamente, de uma parte dele (como o direito privado, o direito penal) constituem uma totalidade ordenada, e portanto, é lícito aclarar uma norma obscura ou até integrar uma norma deficiente recorrendo ao chamado “espírito do sistema”, mesmo indo de encontro àquilo que resultaria de uma interpretação meramente literal.

Desta forma, o intérprete considera que a norma não pode ser vista de forma isolada, mas em diálogo com o restante do ordenamento, perfilado por valores e princípios comuns. Deveras, a fim de obstar antinomias e sobrepujar conflitos normativos, o intérprete unifica o ordenamento.

A bem da verdade, a instituição de um poder constituinte derivado (poder constituinte constituído ou instituído) se traduz num problema de técnica constitucional, visto que seria um estorvo quase invencível ter que convocar o constituinte originário toda vez que se procedesse a emendar a Constituição. Com efeito, o agente ou sujeito da reforma é sempre o poder constituinte originário (o soberano que institui a ordem constitucional), que, por esse método, atua em segundo grau, de modo indireto, pela outorga de competência a um órgão constituído.¹⁰¹

Outros autores, como LOPES¹⁰², conquanto defendam a possibilidade de iniciativa popular para proposta de emenda à Constituição, divergem quanto ao quórum de instauração nos moldes do apregoado pelo art. 61, §2º, em função da supremacia constitucional. A rigidez constitucional decorre da maior dificuldade imposta ao procedimento de mudança das normas constitucionais ao das demais normas jurídicas. Conseqüência disso é o princípio da supremacia constitucional, que eleva a Carta Magna ao patamar de lei suprema do Estado. Desse modo, o autor sugere que a proporção deva ser de 5% dos eleitores do país.

¹⁰⁰ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral do direito*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010, pp. 235/236.

¹⁰¹ SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.* p. 67.

¹⁰² LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. *Poder Constituinte Reformador: limites e possibilidades da revisão constitucional brasileira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 201.

Diante disso, alguns autores¹⁰³ ponderam que:

Ora, conforme destacado anteriormente, se o quórum exigido para a propositura de um projeto de lei popular já dificulta demasiadamente a utilização do instituto, a sugestão de adoção do quórum de 5% para a hipótese de emenda do texto constitucional faria surgir um instituto obsoleto desde a concepção. Assim, não parece plausível sustentar que o texto constitucional seja alterado para a adoção de mais um instituto sem qualquer possibilidade de concretização.

Curioso ressaltar, por fim, que a iniciativa popular para emendar as Constituições Estaduais é prevista pela Carta de 1988, no art. 27, §4º, que reza: “*a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual*”. À luz do princípio da simetria, a norma constitucional não proíbe o uso desse mecanismo para a propositura de emendas constitucionais estaduais. Nesse passo, alguns Estados federados já acolheram esse permissivo, são eles: Bahia, Pará, Pernambuco, São Paulo e Santa Catarina.

¹⁰³ EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant; PEREIRA, Mariana Musse; RIBEIRO, Ilana Aló Cardoso. *Iniciativa Popular para propostas de Emendas Constitucionais no Brasil à luz do Novo Constitucionalismo Latino-Americano*. No prelo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo o exposto, pode-se afirmar que a iniciativa popular de emenda constitucional encontra guarida na sistemática de nosso ordenamento, com supedâneo nos seguintes fundamentos:

- a) Os postulados do Constitucionalismo Democrático, consubstanciado no Novo Constitucionalismo Latino-Americano, cujas proposições remetem à soberania popular a legitimidade dos processos constituintes e cujas orientações visam arrear as ações impróprias dos poderes constituídos, em favor do crescente desígnio da participação popular;
- b) A experiência participativa prevista nas Constituições dos países que hasteiam a flâmula do Novo Constitucionalismo (Colômbia, Equador e Bolívia);
- c) A titularidade do povo do Poder Constituinte (originário e reformador), no bojo teórico; e, por fim
- d) A interpretação sistemática que considera a soberania popular inserida no art. 1º, inciso I e parágrafo único, os direitos fundamentais do art. 5º, os direitos sociais e os políticos, principalmente aqueles dispostos no art. 14, *caput* e incisos, posto que a Constituição se revela um sistema de normas que se entrelaçam para atingir um único objetivo: a concretização dos direitos fundamentais de todas as gerações e, em consequência, a salvaguarda do Estado Democrático de Direito.¹⁰⁴

Cediço que o cenário jurídico político pelo qual vive o Brasil é de patente crise. A descrença que se tem diz respeito à capacidade das instituições de refletir os anseios e expectativas populares que foram plasmados na Constituição. Uma verdadeira crise de representatividade paira sobre os poderes constituídos, principalmente sobre os Poderes Legislativo e Executivo.

Precisamente por essa conjuntura, faz-se necessária a retomada da potência constituinte que reside nas mãos do povo. É imperativa a implementação do instituto trabalhado nessas linhas, para que a população tenha ciência da força do exercício da soberania e se engaje a resolver os problemas que atravancam o avanço do país. Somente com

¹⁰⁴ BONAT, Debora; SCHIRMER, Laura Auler. *Emenda à constituição e participação popular: um exame da possibilidade de propositura através da iniciativa popular*. Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 25. jul/dez 2016. pp. 63-87.

uma cidadania ativa e empenhada, que fiscalize e interfira no processo deliberativo público, se dará termo aos menoscabos e desmandos perpetrados pela classe política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHABAL RIVERA, R. T.; IRIGOYEN RIVERA, F. R.. *Lineamientos básicos para la iniciativa legislativa ciudadana*; tutor Franz Reynaldo Irigoyen Rivera. La Paz: Universidad Católica Boliviana San Pablo, 2015.

ALTERIO, Ana Micaela. *Corrientes del constitucionalismo contemporâneo a debate*. In: *Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, Núm. 8, enero-diciembre de 2014, pp. 227-306.

ANDREAS, Kalyvas. *Soberanía popular, democracia y el poder constituyente*. Política y gobierno, [S.l.], p. 91-124, abr. 2005. ISSN 1665-2037. Disponível em: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/310/220>.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1998, p. 130.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral do direito*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BOLIO, Francisco José Paoli. *Crisis de la democracia representativa*. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. IUS 25. Verano 2010. p. 168-170.

BOLÍVIA. Constitución Política del Estado. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf.

BONAT, Debora; SCHIRMER, Laura Auler. *Emenda à constituição e participação popular: um exame da possibilidade de propositura através da iniciativa popular*. Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 25. jul/dez 2016. pp. 63-87.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica legislativa*. 4. ed., rev. atual. E ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 164.

COLÔMBIA. Constitución Política de Colombia. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>.

_____. Ley 1757/2015. Disponível em: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62230>.

COMPARATO, Fábio Konder. *A nova cidadania*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 28- 29, p. 85-106, 1993.

CONEJERO PAZ, Enrique. *Globalización, gobernanza local y democracia participativa*, Valência, 2005.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 75.

DALMAU, Rubén Martínez. *El debate sobre la naturaleza del Poder Constituyente: elementos para una Teoría de la Constitución Democrática*. In: DALMAU, Rubén Martínez (ed.). *Teoría y práctica del Poder Constituyente*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.

_____. *¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como una corriente doctrinal sistematizada?* Disponível em www.juridicas.unam.mx/wcc/ponencias/13/245.pdf acessado em 27/07/2017.

_____. *Revista Entre Voces*. Revista del grupo democracia y desarrollo local n° 15. Agosto/septiembre de 2008. Ecuador-Quito.

_____. *El ejercicio del poder constituyente en el nuevo constitucionalismo*. Revista General de Derecho Público Comparado, n. 11, p. 1-15, 2012.

_____. *Los procesos constituyentes latino-americanos y el nuevo paradigma constitucional*, IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 25, 2010, pp. 7-29. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C. Puebla, México. Disponível em: Disponible en: < <https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/214>>

Ecuador. Constitución de la Republica del Ecuador 2008. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf.

_____. Ley Organica de Participación Ciudadana. Disponível em: <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/DynamicPDF-1.pdf>.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant; MADUREIRA, Eduardo Morrot Coelho. *Financiamento Empresarial de Campanhas Eleitorais: Análise Empírica dos Desdobramentos Após Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade Pelo STF*. REVISTA DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA. Editora Unijuí; jan./jun. 2018. p. 97-133. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia>.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant; PEREIRA, Mariana Musse; RIBEIRO, Ilana Aló Cardoso. *Iniciativa Popular para propostas de Emendas Constitucionais no Brasil à luz do Novo Constitucionalismo Latino-Americano*. No prelo.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho em términos de teoria del discurso*. Trotta, Madrid, 1998.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 557-558.

LOIS, Cecília. FERRI, Carolina. TAVARES, Tayná. *Novo Constitucionalismo Latino-Americano: Pachamama e a insurgência de um novo sujeito constitucional*. In *Teoria Institucional e Constitucionalismo Contemporâneo*. Editora Juruá. 2016.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. *Poder Constituinte Reformador: limites e possibilidades da revisão constitucional brasileira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 2001, p. 194.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso democrático?* In: *Vniversitas*. Bogotá, nº 132, enero-junio de 2016, p. 349-388.

_____. *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, p. 233.

NEGRI, ANTONIO. *O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Rio de Janeiro: DP & A, 2002.

OROZCO, Manuel. *Democracia y participación ciudadana*. Washington, D. C., Estados Unidos. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029956.pdf> acessado em 27/07/2017.

PARÉS, Marc. (Coord.) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, 2009.

PASTOR, Roberto Viciano. Conferencia pronunciada en el Congreso Internacional por el 10º Aniversario de la Constitución Venezolana, celebrado en Caracas del 7 al 9 de diciembre de 2009.

PASTOR, Roberto Viciano y DALMAU, Rubén Martínez. *Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, In PASTOR, Roberto Viciano (ed.), *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012.

_____. *A Constituição democrática, entre o neoconstitucionalismo e o novo constitucionalismo*. In: VIEIRA, José Ribas; LACOMBE, Margarida; LEGALE, Siddharta. *Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 102-124. ISBN 978-85-450-0196-6. Disponível em: < <http://www.bidforum.com.br> >.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Processo legislativo*. Niterói: Impetus, 2005, p. 207.

PEÑA DE MORAES, Guilherme. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. *Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash*. Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review, v. 42, p. 373-433, 2007.

POZZOLO, Susana. *Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional*. Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho. Actas del XVIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Filosofía Jurídica y Social (Buenos Aires, 1977), núm. 21, vol. II (1998), pp. 339-353.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed., rev. e atual. São Paulo. Ed. Malheiros, 2014, p. 133.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho* (2ª ed.). Belo Horizonte: Fórum, 2014.

VILARRASA, Clelia Colombo. *E Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática*, Barcelona, 2007.

VILLABELLA ARMENGOL, Carlos Manuel. *Constitución y Democracia en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 25, 2010, pp. 49-76 Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C. Puebla, México. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293222977003>.

WOLKMER, Antônio Carlos e FAGUNDES, Lucas Machado. *Tendências Contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico*. Revista Pensar. Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v.16 n.2, p.371,408, jul/dezembro, 2011.