

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 45 • nº 179
julho/setembro – 2008

**Edição especial em comemoração
aos vinte anos da promulgação da
Constituição de 1988**

Organização
Jorge Fontoura

A primeira emenda à Constituição por iniciativa popular

Paulo Bonavides

O povo tem na formação das leis, segundo a Constituição de 1988, a iniciativa de legislador ordinário, mas não tem a de legislador constituinte.

Essa derradeira iniciativa é a mais importante, a mais fundamental, a mais sólida por garantir o exercício de sua capacidade legitimadora da ordem normativa, debaixo da qual se organizam e repousam as instituições do ordenamento jurídico nacional.

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

Nestes houve redução de força participativa, de capacidade revisora, de energia criadora do povo, como supremo órgão autenticador da legitimidade dos poderes.

Em verdade, o reconhecimento da supremacia popular advém das cláusulas do pacto social e dos princípios que a Constituição mesma, pela mão do legislador constituinte, estampou nas primeiras linhas do texto constitucional. Sobre tais princípios se levanta o edifício de todas as democracias dignas desse nome.

O primeiro espaço de normatividade, na letra da Lei Magna, em que ao povo se traçaram porém limites de ação a uma competência extraída diretamente de sua qualidade de ente soberano foi o do art. 14. Tal espaço restritivo não se prende à falta ou ausência do veto popular, mas se define e caracteriza por limitações outras impostas às três grandes técnicas plebiscitárias, como logo assinalaremos, bloqueadas, em significativa parte, pela reserva legal daquele artigo, ou seja, pela maneira como ela se concretizou nos termos minúsculos da Lei Almino Afonso.

No artigo 14 se nomeiam os instrumentos plebiscitários da democracia direta; não todos, senão os três mais importantes: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

Mas a Lei Almino Afonso, ato legislativo retardatário, ao preencher a reserva legal do sobredito artigo, chegou com uma década de atraso, reproduzindo e espelhando fielmente a má vontade das casas congressuais em repartir com o povo a participação legislativa, cuja força e densidade devem radicar na firmeza, alcance e extensão de um princípio e não na fragilidade de uma regra.

O juiz, na jurisprudência constitucional do País, desde o voto do Ministro César Asfor, deu um passo de amplitude bem mais larga na recente questão da fidelidade partidária, quando fez da norma superior – o princípio, avançar e prevalecer sobre a norma inferior – a regra.

Com efeito, a Corte eleitoral efetivou e consagrou ali com aquela decisão histórica a energia soberana dos princípios.

O segundo lugar da contradição principiológica, de que já se fez menção respeitante ao parágrafo único do artigo 1º, ocorre com o inciso XVI da Constituição Federal, que atribui ao Congresso Nacional, com exclusividade, competência para autorizar referendo e convocar plebiscito.

De todos os óbices constitucionais à concretização da democracia participativa, este o mais dificultoso de remover, não havendo porém inconstitucionalidade alguma se lhe fizermos a remoção.

Será essa a segunda fase da grande caminhada democrática começada com a campanha de introdução de emenda à Constituição por iniciativa popular, que ora recebe o apoio de distintas Assembléias Estaduais, onde o poder constituinte das unidades autônomas da Federação já escreveu em suas respectivas Cartas o dispositivo instituidor da iniciativa popular em matéria constitucional.

Senão, vejamos.

Dados ministrados a este publicista pelo insigne e doutíssimo Professor Fábio Comparato, da Universidade de São Paulo, dão conta que o movimento da democracia participativa já emergira, com significativa e profícua antecipação concretizadora, da obra constituinte dos autores das Cartas estaduais, subseqüentes à promulgação da Lei Maior de 1988.

Examine-se o quadro da página ao lado.

Afigura-se-nos, portanto, que o primeiro ato legislativo, de natureza constitucional, mediante iniciativa popular, após realizar-se, por obra das assembléias estaduais, a introdução bem-sucedida da sobredita iniciativa, há de ser, de necessidade, uma proposta de emenda à Constituição que retire do art. 49, XV, a exclusividade de competência deferida ao Congresso Nacional para autorização de referendo e convocação de plebiscito.

Os refutadores da democracia participativa, em geral, apresentam-se movidos menos da fé e lealdade a princípios do que do empenho em promover, executar e fazer, durante o exercício da função representativa, a defesa de interesses não raro oportunistas, egoístas e privatistas.

Temem, por conseguinte, que a perda, supressão, ou quebra do freio do art. 49, XV, no que toca à competência exclusiva do Congresso Nacional sobre a matéria ali estatuída, escancare a porta da expansão participativa do povo em assunto de legislação constitucional.

Se não for promulgada essa primeira emenda à Constituição por iniciativa popu-

lar, abolindo aquela exclusividade de competência do Congresso, jamais chegaremos neste País à preponderância da democracia

participativa sobre a democracia representativa de feição clássica.

BAHIA	PARÁ	PERNAMBUCO	SANTA CATARINA	SÃO PAULO
<p>Art. 74. Esta Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) IV – dos cidadãos, subscrita por, no mínimo, meio por cento do eleitorado do Estado.</p>	<p>Art. 8º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa de projeto por, no mínimo, meio por cento do eleitorado do Estado. Parágrafo único. Tratando-se de projeto de emenda à Constituição, os subscritores devem estar distribuídos, pelo menos, por dez Municípios, sendo necessário, em qualquer hipótese, o mínimo de três décimos por cento dos eleitores de cada Município. Art. 103 – A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) V – popular, na forma do art. 8º.</p>	<p>Art. 17. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) III – de iniciativa popular, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído, pelo menos, em um quinto de Municípios existentes no Estado, com não menos de três décimos dos eleitores em cada um deles.</p>	<p>Art. 49. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) – de pelo menos dois e meio por cento do eleitorado estadual, distribuído por no mínimo quarenta Municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles.</p>	<p>Art. 22. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) IV – de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores.</p>