

A PARTICIPAÇÃO POPULAR VIA INICIATIVA DE LEIS E EMENDAS NO ÂMBITO DO PARLAMENTO ESTADUAL AMAPAENSE

POPULAR PARTICIPATION VIA THE INITIATIVE OF LAWS AND AMENDMENTS WITHIN THE AMAPÁ STATE PARLIAMENT

Thalyta Rocha Belfort Pereira¹
Linara Oeiras Assunção²

RESUMO: Considerando a crise de legitimidade que atinge os sistemas representativos, o momento de intensificação do debate político com o advento da Internet, bem como a escassez de produção acadêmica sobre a utilização da iniciativa popular no âmbito dos parlamentos estaduais, sobretudo no estado do Amapá, a presente pesquisa problematiza se a iniciativa popular de projetos de leis (PL) e propostas de emenda à Constituição (PEC), como instrumento de participação popular, prevista no art. 110 e no art. 103, IV, da Constituição Estadual (CE), tem sido utilizada no âmbito do parlamento estadual amapaense. Objetiva-se investigar se a população local utiliza esse instrumento. Para tanto, procedem-se às pesquisas exploratória e explicativa, utilizando-se uma abordagem qualiquantitativa que envolve coleta de proposições no Portal Eletrônico da Assembleia Legislativa do estado do Amapá (ALAP) e avaliação formal das propostas. Apoia-se no conceito de cidadania ativa de Benevides (1991; 1994), e nos estudos de Avritzer (2006; 2012) e Bonavides (2001; 2004) acerca da democracia participativa. Deste modo, observa-se que a iniciativa popular legislativa ainda é subutilizada pela população amapaense, ao que se conclui pela necessidade de investimentos em educação política e informação sobre este instrumento de participação semidireta, bem como em novos mecanismos de participação popular.

Palavras-chave: democracia participativa; estado do Amapá; iniciativa popular legislativa; participação popular.

ABSTRACT: Considering the legitimacy crisis that affects representative systems, the moment of intensification of political debate with the advent of the Internet, as well as the lack of academic production about the use of popular initiative within the state parliaments, especially in the State of Amapá, this research questions if the popular initiative of bills and constitutional amendment proposals, as an instrument of popular participation, provided in art. 110 and in art. 103, IV, of the State Constitution, has been used within the Legislative Assembly of Amapá. The purpose is to investigate if this instrument has been used by the local population. For this, it applies exploratory and explanatory research method, using a qualitative and quantitative approach that involves the collect of propositions in the Legislative Assembly of the State of Amapá website and formal evaluation of proposals. The research is based on the concept of active citizenship by Benevides (1991; 1994), and on the studies by Avritzer (2006; 2012) and Bonavides (2001; 2004) about participative democracy. Thus, it is observed that the popular legislative initiative is still underused by the population of Amapá, which is concluded by the need for investments in political education and information about this instrument of semi-direct participation, as well as new mechanisms of popular participation.

Keywords: participative democracy; state of Amapá; popular legislative initiative; popular participation.

1 Especialista em Direito Público pelo Complexo Educacional Renato Saraiva (CERS). Especialista em MBA em Gestão Pública pela Faculdade Cristã da Amazônia (FCA). Assistente Administrativo na Controladoria-Geral do Estado do Amapá (CGE/AP). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa "Caleidoscópio Tucuju do Direito" (CNPq/UNIFAP).

2 Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Professora Adjunta do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteira da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica (NPJ/UNIFAP) e da Clínica de Direitos Humanos da Universidade Federal do Amapá (CDH/UNIFAP). Líder do Grupo de Pesquisa "Caleidoscópio Tucuju do Direito" (CNPq/UNIFAP).

1 INTRODUÇÃO

Desde 1970 a literatura acadêmica acerca das democracias contemporâneas tem apontado para uma crise de legitimidade que atinge sistemas representativos. São indicados como alguns dos fatores que a desencadearam: o aumento e a sofisticação constantes das demandas dos cidadãos ao Estado; a incapacidade dos representantes de fornecer respostas adequadas a essas demandas; e a reprodução de ciclos viciosos na esfera pública institucional, como o isolamento do Estado, a opacidade de seus mecanismos decisórios e o risco de utilização privada dos recursos públicos.¹

Para Benevides, contribui à distância entre povo e órgãos de decisão o fato de o exercício do governo incluir tarefas cada vez mais complexas e técnicas. Em razão disso, estabelece-se uma “relação autoritária entre governantes e governados” que provoca várias consequências negativas, que vão desde a indiferença até a franca hostilidade do povo para com os políticos, em geral, e para os governantes, em particular.²

Diante deste cenário, o estímulo à participação popular surge como alternativa, e as formas de representação convencional são ofuscadas pela “pluralidade de práticas participativas e atuações coletivas implementadas por novos sujeitos coletivos”.³ Nessa perspectiva, mecanismos de intervenção direta da população passam a ser enxergados como corretivos necessários à representação política tradicional, de modo a complementá-la, não substituí-la.⁴

Soma-se isso à atual intensificação da participação popular no âmbito da *Internet*, que tem se tornado um instrumento potencializador da esfera pública, favorecendo a prática da democracia em rede, chamada de “ciberdemocracia” ou “e-democracia”. Logo, a junção dos fatores crise de legitimidade do sistema representativo mais atuação da internet como “canal de construção e aprimoramento” do debate político que já ocorre na sociedade, tem inevitavelmente tornado o momento propício à discussão acerca de implementação e utilização de mecanismos democráticos.⁵

Dentre as formas de participação semidireta que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) estabelece, estão plebiscitos, referendos e iniciativas populares legislativas, sendo que a última foi a mais utilizada no Brasil democrático.⁶ No plano federal, de 1988 a 2016, 4 projetos de leis de iniciativa popular foram apresentados à Câmara dos Deputados e convertidos em lei; mas, em razão de entraves impostos pelo legislador, todos foram autuados como de iniciativa de parlamentares ou do Poder Executivo.⁷

1 DIAS, Marcia Ribeiro. Da capilaridade do sistema representativo: em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 235-256, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/742/74240203.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2023.

2 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991. p. 196.

3 WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, v. 22, n. 42, p. 83-98, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395/13979>. Acesso em: 19 dez. 2023.

4 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991.

5 OLIVEIRA, Rafael Santos de; RODEGHERI, Letícia Bodanese. Do eleitor offline ao cibercidadão online: potencialidades de participação popular na Internet. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v.15, n.107, p.797-822, out.2013/jan.2014, p.806. Disponível em: <http://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/125/117>. Acesso em: 22 dez. 2023.

6 AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.35-43. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=IXHZ3xS5rGc&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 21 dez. 2023.

7 CARNEIRO, Patrícia Gomes de Carvalho. A prática da iniciativa popular de leis como instrumento de democracia semidireta. 2016. 46 f. Monografia (Especialização em Direito Legislativo) Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/534709/TCC_Patricia%20Gomes.pdf?sequence=1. Acesso em: 22 dez. 2023.

Em seu art. 27, § 4º, a CRFB/88 também conferiu aos estados autonomia para regulamentarem o exercício da iniciativa popular. Porém, pouco se sabe sobre a utilização desse instrumento nos estados da federação, especialmente no estado do Amapá, posto que o tema ainda é escasso na produção acadêmica local.

Nesse contexto, esta pesquisa dedica-se ao estudo da iniciativa popular legislativa no estado do Amapá, abarcando tanto projetos de leis (PLs) como propostas de emendas à Constituição (PECs). Assim, lança-se a seguinte problemática: A iniciativa popular de PLs e PECs como instrumento de participação popular, prevista no art. 110 e no art. 103, IV, da Constituição Estadual (CE), tem sido utilizada no âmbito do parlamento estadual amapaense?

A partir de consulta prévia realizada no Portal Eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá (ALAP)⁸, afirma-se, preliminarmente, que a iniciativa popular ainda é um instrumento pouco utilizado pela população amapaense, apontando para a necessidade de investimentos em educação política e informação sobre este instrumento de participação semidireta e sobre a dinâmica do processo legislativo.

O objetivo geral é investigar se a iniciativa popular de PLs e PECs, como instrumento de participação popular, prevista no art. 110 e no art. 103, IV da CE, tem sido utilizada no âmbito do parlamento estadual amapaense. Para isso, estipulou-se como objetivos específicos: a) estudar a iniciativa popular de leis e emendas como instrumento de participação popular no âmbito do Poder Legislativo; b) pesquisar PLs e PECs oriundos de iniciativa popular apresentados na ALAP entre o ano da primeira legislatura (1991) e novembro de 2023; e c) avaliar a qualidade formal dessas proposições.

Para alcançar os objetivos propostos, efetuou-se pesquisa exploratória, visando maior familiaridade com o tema, e pesquisa explicativa, para estabelecer a relação de causa e consequência entre as proposições de iniciativa popular já apresentadas no parlamento estadual, e seu impacto na quantidade e na qualidade da participação popular local. Sendo assim, trata-se de pesquisa com abordagem quali quantitativa, considerando que foi realizada coleta prévia de PLs e PECs no portal eletrônico da ALAP, seguida de protocolo de requerimento na Casa Legislativa para a confirmação dos dados coletados, e, por fim, avaliação da qualidade formal das proposições apuradas.

Os procedimentos empregados durante a coleta de dados envolveram pesquisas bibliográfica e documental, com utilização de fontes primárias e secundárias. Fontes primárias consultadas compreenderam requerimento administrativo e cópia de PLs e PECs fornecidos pela ALAP. As fontes secundárias envolveram livros, artigos científicos em meio eletrônico, monografias e dissertações.

O método de abordagem utilizado foi o indutivo, visto que a análise da realidade amapaense proporcionou uma percepção mais ampla acerca da utilização dos instrumentos de participação popular no Poder Legislativo. Em uma perspectiva jurídica, a pesquisa tem caráter empírico-social, pois buscou estudar a utilização de instrumentos de participação popular pela sociedade amapaense e sua implicação prática no Processo Legislativo Estadual.

Para tanto, a pesquisa aborda a crise de legitimidade da democracia representativa e a corrente teórica da democracia participativa. Em seguida, introduz a discussão acerca das formas de participação popular previstas na CRFB/88, para seguir abordando a iniciativa popular de PLs e PECs. Por fim, explora a iniciativa popular legislativa com foco no parlamento estadual amapaense e expõe a conclusão.

8 AMAPÁ. *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá*. 2023. Disponível em: <http://www.al.ap.leg.br>. Acesso em: 20 dez. 2023.

2 A CRISE DE LEGITIMIDADE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Para Bonavides, desde o final do século XX, a democracia converteu-se no mais novo direito dos povos e dos cidadãos, sendo direito fundamental de quarta geração. O autor ressalta que uma vez transformada em um direito fundamental, o mais fundamental dos direitos políticos, a democracia já não é unicamente o direito natural das declarações universais, políticas e filosóficas, dos séculos revolucionários, mas o direito positivo das Constituições e dos Tratados, de observância necessária tanto na vida interna quanto na vida externa dos estados.⁹

Costuma-se dividir a democracia em três correntes teóricas principais: democracia liberal-representativa, democracia participativa e democracia deliberativa.¹⁰ No presente artigo, adota-se a corrente participativa, visto que ela possui o mérito de reconhecer a importância da participação política dos cidadãos para além do mero processo representativo, buscando a ampliação dos espaços decisórios e participativos. Entretanto, antes de abordá-la, é importante contextualizar a crise que assola o modelo liberal representativo, corrente teórica que se tornou hegemônica no século XX, mas que tem sido alvo constante de críticas, tanto nos países onde o sistema já se encontra consolidado quanto nos países de democracias recentes.

De acordo com Wolkmer, em uma conjuntura particular de transição paradigmática marcada pela crise do Estado-Nação e pelos impasses do processo democrático clássico, fundado na singularidade das práticas de delegação e de representação política, os estados, já há algum tempo, vivem o esgotamento do modelo clássico de representação. O autor afirma que a teorização e discussão acerca do sistema representativo ganhou força no Ocidente, entre os séculos XVIII e XIX, e foi inicialmente liderada por pensadores modernos como Jean-Jacques Rousseau e Benjamin Constant.¹¹

Em contrapartida, também surgiram pensadores como Burke e Stuart Mill, que buscaram legitimar a representação política sob o argumento de crença na incapacidade do povo, no fetiche da democracia direta e na experiência e superioridade técnica dos representantes do povo.¹²

Atualmente, as críticas evidenciadas no século XVIII persistem e ganharam nova roupagem, tendo em vista o aumento vertiginoso da complexidade do mundo, marcado por uma sociedade globalizada. Segundo Dias, discute-se atualmente o aumento e sofisticação constantes das demandas dos cidadãos ao Estado; a progressiva incapacidade deste de implementar políticas públicas para atender a essas demandas; o isolamento do Estado; a opacidade de seus mecanismos decisórios; o risco de utilização privada dos recursos públicos; e, por fim, a apatia política dos cidadãos.¹³

Nesse contexto, passa-se a discutir o aumento da pluralidade dos processos de associação e representação democráticas por outras formas de associação e por outras formas de participação além dos partidos políticos e do voto. Os referendos, as consultas populares, as assembleias de políticas públicas, as conferências de consenso, as mesas de

9 BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

10 PEREIRA, Marcus Abílio. Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 421-452.

11 WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, v. 22, n. 42, p. 83-98, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395/13979>. Acesso em: 19 dez. 2023.

12 WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, v. 22, n. 42, p. 83-98, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395/13979>. Acesso em: 19 dez. 2023.

diálogo e controvérsia, a gestão municipal participativa — todos são formas de participação que podem ser criadas em complementação criativa, em uma relação virtuosa com a democracia representativa.

Assim, em contraponto ao modelo liberal representativo, surge o modelo participativo, que se desenvolveu com o intuito de promover uma visão maximalista da democracia, procurando levar a ideia de participação para além do voto eleitoral periódico, buscando encontrar novos espaços, institucionalizados ou não, de participação política, além da busca por um maior controle das decisões estatais por meio de mecanismos de prestação de contas.

3 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O RESGATE À AUTONOMIA POPULAR

A democracia participativa é um regime político que combina a representação com formas semidiretas de participação popular, tendo sido inclusive adotado pelo Brasil no art. 1º, parágrafo único, da CRFB/88, que consagra o princípio da soberania popular, pelo qual o povo, titular do poder político, pode exercê-lo por seus representantes eleitos ou diretamente.¹³ Neste regime o povo passa a ser substantivo, encarnando a soberania em sua essência, eficácia, titularidade e exercício, de modo que o elementar é o respeito à vontade do cidadão governante.¹⁴

Constitui-se como uma das bases da corrente da democracia participativa o conceito de liberdade como autodeterminação política de Rousseau. Para o autor, a partir do momento em que participa politicamente, contribuindo para a formação da vontade geral, é que a liberdade do indivíduo é assegurada.¹⁵

Habermas também vincula a garantia do direito de liberdade à construção de um regime democrático. Para ele, existem duas formas de autonomia, a pública e a privada; enquanto a autonomia privada corresponde aos direitos subjetivos fundamentais que garantem as liberdades individuais, a autonomia pública está relacionada com os direitos políticos de participação e comunicação. Ambas são indissociáveis, e por isso, tornam os direitos fundamentais de liberdade e os direitos políticos indivisíveis.¹⁶

A democracia participativa é um dos meios pelos quais se garante o exercício da autonomia pública pelos cidadãos, visto que defende a implementação de mecanismos de participação popular, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular legislativa, a ação popular e os orçamentos participativos, exaltando as virtudes de uma cidadania ativa.¹⁷

De acordo com Benevides, a cidadania ativa não institui apenas o cidadão como portador de direitos e deveres, “mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política”.¹⁸ Além de ter uma função educativa, a cidadania ativa contribui para a emancipação do indivíduo, que deixa de ser um mero expectador dos processos decisórios, passando a participar ativamente das questões coletivas. Resgata-se assim a ideia de liberdade como autodeterminação política de Rousseau e Habermas.

13 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 dez. 2023.

14 BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

15 PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26257>. Acesso em: 19 dez. 2023.

16 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia – entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1 e 2, 2000.

17 PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26257>. Acesso em: 19 dez. 2023.

18 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991, p. 9.

Outrossim, a cidadania ativa tem relação com a promoção da informação, da conscientização, do estímulo à organização e à participação popular, desde a base, o que não é alcançado pura e simplesmente por meio de reformas no sistema eleitoral ou da implementação de mecanismos de participação semidireta sem fornecer subsídios ou possibilidades efetivas para o seu exercício, como tem ocorrido no Brasil.¹⁹

Santos aduz que a sociedade e a política brasileiras são caracterizadas “pela total predominância do Estado sobre a sociedade civil e pelos obstáculos enormes à construção da cidadania, ao exercício dos direitos e à participação popular autônoma”.²⁰ Não obstante, a demanda por maior participação popular, a exigência de direitos, a educação política e a institucionalização dos mecanismos de participação semidireta — acompanhada da promoção da informação e da conscientização acerca dos objetivos, características e requisitos destes mecanismos — são fatores que trazem expectativa de mudança deste cenário e podem pôr fim à representação teatral existente no país, caracterizada pela “representação do poder diante do povo e não a representação do povo diante do poder”.²¹

Para Bonavides, a restauração da autoridade conferida ao povo é o primeiro dos deveres a ser cumprido no contexto da democracia participativa, uma vez que não há democracia sem participação.²² Portanto, defende-se neste artigo que uma democracia participativa concreta exige a inclusão efetiva da sociedade civil nos processos decisórios, o que é alcançado por intermédio da cidadania ativa.

4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Segundo Avritzer, há duas principais formas de participação popular geradas pela CRFB/88: a exercida mediante plebiscitos, referendos e iniciativas populares legislativas, e aquela exercida por atores ou entidades da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas.²³

A participação popular é exercida através do sufrágio universal e do voto direto e secreto, além dos mecanismos de participação semidiretos previstos no art. 14, incisos I a III, da CRFB/88: plebiscitos, referendos e iniciativas populares legislativas²⁴. A Lei nº 9.709/98, que regula tais mecanismos, trouxe algumas definições em seu texto. Pelo seu art. 2º, *caput*, plebiscitos e referendos são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.²⁵

A principal diferença entre esses institutos consta no art. 2º, §§ 1º e 2º, e diz respeito ao momento da consulta. Enquanto o plebiscito é convocado anteriormente ao ato legislativo

19 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, São Paulo, v. 33, p. 5-16, 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n33/a02n33.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2023.

20 SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 455-559. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/80203/1/Democratizar%20a%20democracia.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2023.

21 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, São Paulo, v. 33, p. 5-16, 1994, p. 12. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n33/a02n33.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2023.

22 BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

23 AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 35-43. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=IXHZ3xS5rGsC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 21 dez. 2023.

24 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 dez. 2023.

25 BRASIL. *Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998*. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 21 dez. 2023.

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

Ao menos no âmbito federal, os cidadãos não possuem legitimidade jurídica para solicitar plebiscitos e referendos, posto que cabe apenas à qualquer das Casas do Congresso Nacional convocá-los mediante decreto legislativo, por proposta de no mínimo 1/3 de seus membros, nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da CRFB/88.

A exceção fica para o plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de municípios, que será convocado pela Assembleia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual. Plebiscito e referendo são aprovados ou rejeitados por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e suas tramitações obedecem às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Uma peculiaridade do plebiscito é que com a sua convocação, a tramitação do projeto legislativo ou da medida administrativa não efetivada, cuja matéria constitua objeto da consulta popular, permanecerá sustada até que o resultado das urnas seja proclamado. Já o referendo pode ser convocado no prazo de 30 dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.²⁶

Quanto à iniciativa popular, trata-se do ato pelo qual o eleitorado inicia o processo legislativo apresentando um PL ou uma PEC, o que será explorado mais adiante.

Além de instituir mecanismos clássicos de participação popular semidireta, a CRFB/88 também permitiu que a sociedade civil deliberasse sobre políticas públicas por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, presentes nas esferas municipal, estadual e federal. De acordo com Avritzer, “os conselhos são instituições híbridas nas quais há participação de atores do Executivo e de atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua”.²⁷ A paridade de participação entre o Estado e a sociedade civil, e o fato desta ser representada por entidades ou organizações constituídas, são as principais características dos conselhos.²⁸

A CRFB/88 estabeleceu previamente algumas áreas temáticas de atuação dos conselhos, como seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII), educação (art. 206, VI), assistência social (art. 204, II) e direitos da criança e do adolescente (art. 227, § 1º).

Há uma última forma de participação popular que tem se destacado no Brasil, mas que não foi prevista expressamente pela CRFB/88: o orçamento participativo (OP). Trata-se de um mecanismo já utilizado em várias capitais do país, como Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e São Paulo.²⁹ Pode ser assim conceituado:

26 BRASIL. *Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998*. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 21 dez. 2023.

27 AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 38-39. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=IXHZ3xS5rGsC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 21 dez. 2023.

28 LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH*, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan./abr. 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3476/347632174007.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2023.

29 AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 35-43. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=IXHZ3xS5rGsC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 21 dez. 2023.

[...] É uma política participativa que gera um processo de deliberação entre sociedade civil e Estado no nível local. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação que acontece em duas etapas: uma etapa participativa, em que a participação é direta, e uma etapa representativa, na qual a participação ocorre através da eleição de delegados e/ou conselheiros.³⁰

Para Santos, o principal objetivo do OP é estabelecer um mecanismo de cogestão de recursos públicos.³¹

Diante do exposto, é possível observar um processo de ampliação de instrumentos de participação popular ao longo dos anos por leis infraconstitucionais, numa tentativa de corrigir “involuções” do regime democrático.³² Ainda assim, identificam-se investidas no sentido de protelar esse processo, o que demonstra a necessidade de se reforçar constantemente a institucionalização de mecanismos de participação popular.

5 INICIATIVA POPULAR DE PROJETOS DE LEIS

De acordo com Carneiro, a história de elaboração das leis pode ser resumida em quatro fases, correspondentes a quatro espécies de processos legislativos: a) autocrático, que cria as chamadas constituições outorgadas, onde o governante fundamenta em si mesmo a competência para legislar; b) direto, que origina as constituições plebiscitárias e era típico das cidades-estado gregas, onde o cidadão participava diretamente da elaboração da lei; c) representativo, cuja característica principal é a existência de um órgão com estrutura bicameral, responsável especificamente pela edição de leis; e d) semidireto, onde as constituições são fruto de um ato complexo formado pela soma das vontades dos representantes que compõe o órgão representativo e dos cidadãos, mediante o exercício de referendo.³³

Apesar dessa diversidade de processos legislativos, a partir do século XVIII, o modelo representativo foi o adotado pela maioria dos países ocidentais, grande parte influenciados pela teoria da soberania nacional (ou da nação) de Emanuell de Sieyès e pela obra “O Espírito das Leis” de Montesquieu. Desde então, a elaboração de projetos de leis coube ao Poder Legislativo, mas a partir do século XIX observa-se o alargamento do poder de iniciativa: as Constituições dos Estados passaram a atribuir aos outros órgãos do Estado, às autoridades públicas e aos cidadãos, a legitimidade para participarem do processo legislativo.³⁴

Nesse sentido, a CRFB/88 conferiu aos cidadãos, em seus arts. 14, III, 61, *caput*, e § 2º, a legitimidade para apresentarem projetos de leis ordinárias (PLO) e complementares (PLC). Para o exercício deste direito, previu alguns requisitos que devem ser observados: o projeto deve ser apresentado à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles.

30 AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012, p. 392. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a06v18n2.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2023.

31 SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 455-559. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/80203/1/Democratizar%20a%20democracia.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2023.

32 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991, p. 196.

33 CARNEIRO, Renato César. *A iniciativa popular no Processo Legislativo Brasileiro*. 2001. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) Universidade Estadual da Paraíba. Paraíba.

34 CARNEIRO, Renato César. *A iniciativa popular no Processo Legislativo Brasileiro*. 2001. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) Universidade Estadual da Paraíba. Paraíba; RIBEIRO, Hércio. *A iniciativa popular como instrumento da democracia participativa*. Universidade Presbiteriana Mackenzie. Faculdade de Direito, 2007.

Atualmente, o Brasil possui 156.454.011 eleitores aptos a votar³⁵, o que significa que para um PL ser proposto, são necessárias subscrições de, no mínimo, 1.564.540 eleitores. O quórum fixado pela CRFB/88 é, por vezes, encarado como elevado e responsável pela inviabilização atual da iniciativa popular. Para Benevides, essa exigência pode comprometer significativamente a efetiva participação no processo de iniciativas, tornando-o impossível ou só acessível àqueles grandes grupos organizados, impedindo a atuação de grupos minoritários sem representação parlamentar.³⁶

Cavalcante Filho enfatiza que o fato de o Brasil adotar um modelo de iniciativa popular formulada e não vinculante também reflete nas dificuldades de efetivação do instituto³⁷. Segundo o autor, no Direito Comparado, é possível identificar alguns modelos de iniciativa popular. O primeiro, distingue a iniciativa popular entre formulada e não formulada. O segundo, categoriza a iniciativa popular em semivinculante e não vinculante.

Na iniciativa formulada, deve-se apresentar a proposição sob a forma de projeto de lei; enquanto na não formulada, a iniciativa representa uma simples ideia a ser transformada em projeto pelo Legislativo.

Já no modelo de iniciativa semivinculante, há a parcial vinculação do Legislativo ao projeto apresentado. Ou seja, uma vez apresentada a proposição, sua alteração, aprovação ou rejeição, deve ser submetida à votação popular. No modelo não vinculante, a iniciativa popular nada mais é do que uma provocação ao Legislativo para que delibere sobre determinado tema. Apresentada a proposição, o Parlamento pode aprová-la, emendá-la ou rejeitá-la sem o aval popular. O máximo que costuma ser estipulado é um prazo para que o Legislativo delibere sobre o tema³⁸.

A Lei nº 9.709/98 ainda estabelece outros requisitos para a apresentação das proposições: a unidade temática do projeto e a impossibilidade de ele ser rejeitado por vício de forma (art. 13, §§ 1º e 2º). Cabe à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação do projeto, que será conduzido com base nas normas do Regimento Interno da Casa Legislativa. O regimento prevê um capítulo próprio para tratar da iniciativa popular de leis e estabelece em seu art. 252, incisos I a X, o procedimento apropriado para tramitação dos PLs naquela Casa. Como o Regimento Interno da ALAP adota o mesmo procedimento, ele será mais bem detalhado na seção sete do artigo.

Outrossim, nos arts. 27, § 4º e 29, XIII, a CRFB/88 conferiu aos estados e municípios, respectivamente, autonomia para regulamentarem o exercício da iniciativa popular, sendo que apenas aos municípios foi estabelecido número mínimo de assinaturas, que corresponde a 5% do eleitorado.

Quanto aos estados, a iniciativa popular deverá ser exercida junto à Assembleia Legislativa, cabendo às Constituições Estaduais e à Lei Orgânica do Distrito Federal fixarem os requisitos exigidos, o que engloba o número de subscrições exigidas para a apresentação de proposições.

As Constituições de todos os 26 estados da federação e a Lei Orgânica do Distrito

35 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Eleitorado da eleição*. 2022. Brasília. 2022. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/home?session=311560109739166>. Acesso em: 21 dez. 2023.

36 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991.

37 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. 4 ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 83-84.

38 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Iniciativa Popular e Desvirtuamento do Projeto pelo Legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado*. Estudos Eleitorais, v. 12, n. 1, p. 11-56, 2017. Disponível em: https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v12-n1.pdf. Acesso em: 21 dez. 2023.

Federal preveem a iniciativa popular de PLs e, inclusive, inovam em relação ao verificado em âmbito federal, embora os modelos não sejam uniformes e os quóruns estabelecidos variem para cada estado. Além disso, como as regras de iniciativa privativa previstas na CRFB/88 são de reprodução obrigatória nas esferas estadual e municipal, conforme jurisprudência do STF, aplicam-se as mesmas restrições quanto às matérias que podem ser objeto de iniciativa popular no plano federal.³⁹

Observa-se que a participação popular no procedimento de elaboração da lei ainda é um instrumento pouco difundido na América do Sul em razão da excessiva centralização do sistema presidencialista e do perfil oligárquico dos Parlamentos. Não obstante, constitui um dos mais eficazes instrumentos de democracia semidireta, implicando na possibilidade de o corpo eleitoral impor uma agenda ao Parlamento, obrigando-o a tomar uma posição e, eventualmente, legislar sobre um assunto sobre o qual era indiferente, omissivo ou até avesso.⁴⁰

Comparada aos plebiscitos e referendos, uma das grandes vantagens da iniciativa popular é que ela não está restrita à deliberação de assuntos excepcionais ou com alta carga de divergência política. Ao contrário, pode servir como forma habitual de acionamento do processo legislativo, “despertando a atenção do Estado para temas que influenciam o cotidiano das pessoas e ficam fora do radar das instituições formais”.⁴¹

A iniciativa popular é um instrumento mediador de participação, posto que não propicia a imposição de uma decisão estatal definitiva pela manifestação de vontade da maioria numérica, como em plebiscitos e referendos, mas funciona como um canal de comunicação entre os movimentos sociais e o Poder Legislativo, de modo a abrandar os déficits de representação política e fomentar a deliberação democrática. A depender de sua configuração, também não é necessário o levantamento de custos tão elevados quanto os empregados na mobilização da máquina eleitoral usada em plebiscitos e referendos.⁴²

Trata-se de um instrumento com potencial para trazer à arena política assuntos que são do interesse da população, mas que não raramente são ignorados pelos parlamentares. E mais do que isso: a iniciativa popular funciona como instrumento de visibilidade das necessidades dos movimentos sociais e da sociedade organizada com um todo.

6 INICIATIVA POPULAR DE PROPOSTAS DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO

O processo de alteração do texto constitucional está previsto no art. 60, da CRFB/88, que em seus incisos I a III estabelece como legitimados à apresentação de PECs: 1/3, no

39 TEIXEIRA, Leandro Arantes. *A iniciativa popular de lei no contexto do Processo legislativo: problemas, limites e alternativas*. 2008. 67 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP). Brasília. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/10190>. Acesso em: 19 dez. 2023; PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26257>. Acesso em: 19 dez. 2023.

40 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991; PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26257>. Acesso em: 19 dez. 2023.

41 PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, 2016, p. 709. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26257>. Acesso em: 19 dez. 2023.

42 PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26257>. Acesso em: 19 dez. 2023.

mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; o Presidente da República; e mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, com voto da maioria relativa dos seus membros. Portanto, não há previsão expressa para iniciativa dos cidadãos neste terreno.

Malgrado essa impossibilidade no plano federal, em 1993 o STF concedeu liminar nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 825, na época de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, entendendo pela constitucionalidade da previsão dos cidadãos como legitimados à apresentação de PECs na esfera estadual.⁴³

A ADI nº 825, foi ajuizada pelo Governador do Estado do Amapá em face da CE, apontando inconstitucionalidades em diversos dispositivos, dentre eles, os arts. 103, IV, e 110, que permitem a iniciativa popular de PECs. O Poder Executivo argumentou que tais dispositivos ofendiam os arts. 60 e 61 da CRFB/88.

Somente em 2018 o Plenário do STF julgou o mérito da ação e entendeu ser admissível a iniciativa popular de PECs no plano estadual, visto que os princípios da reserva de iniciativa e da simetria das cartas estaduais com a CRFB/88 não vedam tal possibilidade. Ressalte-se que essa decisão se deu por maioria, tendo em vista que os Ministros Alexandre de Moraes (relator), Gilmar Mendes, Marco Aurélio e Celso de Mello foram vencidos. Para os Ministros, como a Assembleia Nacional Constituinte afastou a possibilidade de PECs federais por iniciativa popular, não seria possível sua previsão na esfera estadual, pois as normas estabelecidas na CRFB/88 acerca do processo legislativo seriam de reprodução obrigatória pelos estados (princípio da simetria) e o elenco de legitimados seria taxativo.⁴⁴

O voto divergente foi dado pelo Ministro Edson Fachin, sob o argumento de que, conquanto o Poder Constituinte Decorrente seja juridicamente subordinado à CRFB/88, isto não implica em perfeita correlação entre o modelo de reforma constitucional federal e aquele adotado pelos estados. O Ministro ainda ressaltou que a leitura constitucional feita pelo Poder Constituinte Amapaense está em consonância com a reorientação de práticas e atitudes informadas pelo experimentalismo democrático. Durante a discussão em Plenário, também defendeu que o princípio da simetria só seria obstativo à ampliação das condições do exercício direto da democracia se houvesse uma regra clara que afastasse tal possibilidade.

O Ministro Luiz Fux, que acompanhou o voto divergente, acrescentou que a constitucionalidade da previsão da iniciativa popular de PECs nos estados é compatível com a CRFB/88 sob a perspectiva da concordância prática, na medida em que preserva a vocação democrática e republicana da CRFB/88 sem descuidar dos limites formais e materiais ao poder de reforma ou ultrapassar indevidamente os limites interpretativos impostos pela literalidade do texto.

Os Ministros Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Rosa Weber e Cármen Lúcia, também acompanharam o voto divergente, o que fez predominar o entendimento de que a legitimidade dos cidadãos para apresentação de PECs é corolário do princípio democrático e deriva da interpretação sistemática dos arts. 1º, 14 e 61, § 2º da CRFB/88.

Acerca da previsão da iniciativa popular de PECs nas Constituições Estaduais, Teixeira apurou que na Região Norte, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá contemplam essa

43 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 825*. Relator: Min. Ilmar Galvão. Tribunal Pleno. Data de julgamento: 26/02/1993. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1555256>. Acesso em: 21 dez. 2023.

44 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 825*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Data do julgamento: 25/10/2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1555256>. Acesso em: 21 dez. 2023.

previsão em suas Constituições. Já no Centro-Oeste, apenas a Constituição de Goiás e a Lei Orgânica do Distrito Federal. No Nordeste, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Ceará e Bahia adotam tal forma de participação popular. No Sudeste, São Paulo e Espírito Santo, e na Região Sul, Santa Catarina e Rio Grande do Sul encampam a iniciativa popular de PECs.⁴⁵

Assim, observa-se que em contrapartida ao modelo adotado no plano federal, houve uma preocupação dos outros entes em prestigiar a iniciativa popular de PECs, contribuindo com a participação popular local e com a expansão dos instrumentos de participação semidireta.

7 INICIATIVA POPULAR DE PROJETOS DE LEIS E PROPOSTAS DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO NO ESTADO DO AMAPÁ

O Amapá foi elevado à condição de estado somente em 1988 com a promulgação da CRFB/88, que extinguiu todos os Territórios Federais existentes. Atualmente, o estado possui 16 municípios, uma população estimada em 733.759 habitantes, sendo 550.687 eleitores aptos a votar.⁴⁶

A Assembleia Legislativa Constituinte foi instalada em 01/01/1991, ano que coincide com a I Legislatura da ALAP, e culminou na promulgação da CE em 20/12/1991. Desde então, a CE recebeu 67 emendas, conforme dados extraídos em dezembro de 2023 do portal eletrônico da Casa. A ALAP teve seu Regimento Interno promulgado em 26/04/2006, e possui 24 deputados estaduais, tendo em vista que o Amapá conta com 8 representantes na Câmara dos Deputados.⁴⁷

Ao longo da CE há várias previsões da iniciativa popular legislativa. Inicialmente, no capítulo II, referente aos direitos políticos e sociais, o art. 5º-A, inciso III, estabelece a iniciativa popular como mecanismo de exercício da soberania do povo. À semelhança da CRFB/88, a CE também conferiu aos cidadãos em seu art. 104, *caput*, a legitimidade concorrente para a propositura de PLs, mas não suficiente, ainda atribuiu aos cidadãos a legitimidade para a propositura de PECs:

Art. 103. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

IV - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Estado.⁴⁸

Os requisitos exigidos para a proposição de PLs e PECs são idênticos e estão em subseção própria, no art. 110, da CE:

Art. 110. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por cinco Municípios,

45 TEIXEIRA, Leandro Arantes. *A iniciativa popular de lei no contexto do Processo legislativo: problemas, limites e alternativas*. 2008. 67 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP). Brasília. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/10190>. Acesso em: 19 dez. 2023.

46 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades IBGE*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/panorama>. Acesso em: 21 dez. 2023; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Eleitorado da eleição. 2022*. Brasília. 2022. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/home?session=311560109739166>. Acesso em: 21 dez. 2023.

47 AMAPÁ. *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá*. 2023. Disponível em: <http://www.al.ap.leg.br>. Acesso em: 20 dez. 2023.

48 AMAPÁ. *Constituição do Estado do Amapá*. Macapá: Assembleia Legislativa, 1991. p. 46. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.

com um mínimo de dois por cento dos eleitores de cada um deles, e de proposta de emenda à Constituição na forma do inciso IV do art. 103.⁴⁹

Logo, para serem admitidos, PLs e PECs devem contar com, no mínimo, 5.506 subscritores. A CE ainda prevê que os projetos terão inscrição prioritária na ordem do dia, no prazo máximo de 45 dias, garantindo-se a sua defesa em plenário por um dos cidadãos subscritores, na forma do Regimento Interno da ALAP.

Referido regimento dispõe sobre várias formas de participação da sociedade civil no parlamento além da iniciativa popular, como audiências públicas e apresentação de petições, reclamações, representações ou queixas contra atos dos deputados ou outras autoridades ou entidades públicas. Todavia, o que interessa a essa pesquisa é justamente o art. 246, incisos I a VIII, que tratam de todo o procedimento de tramitação das proposições de iniciativa popular, e guardam semelhanças com o procedimento previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.⁵⁰

O primeiro detalhe diz respeito à coleta de assinaturas, onde deverá constar o nome completo e legível de cada eleitor do estado, acompanhado de endereço e dados identificadores de seu título eleitoral. As listas de assinaturas serão organizadas por municípios, a partir de modelo padrão elaborado pela Mesa Diretora da ALAP. O projeto será protocolado perante a Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação, rejeitando-o liminarmente em caso negativo.

O regimento não estabelece qualquer prioridade de tramitação às proposições, dispondo que elas obedecerão a mesma tramitação das demais, integrando a numeração geral. Logo, as características diferenciadas da proposição de iniciativa popular se esgotam na fase introdutória do procedimento. Ainda na fase das comissões, é permitido ao primeiro signatário, ou quem este houver indicado na apresentação do projeto, usar da palavra pelo prazo de 20 minutos.

À semelhança da Lei nº 9.709/98, o regimento prioriza o conteúdo das proposições, pois uma vez redigidas em desacordo com a boa técnica legislativa, cabe à Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Cidadania (CJR), se for possível, corrigir os vícios formais que apresentem para possibilitar sua tramitação, ou determinar seu arquivamento na hipótese contrária.

O Presidente da ALAP designará deputado para exercer, em relação à proposição, os poderes ou as atribuições conferidas pelo regimento ao autor desta. Assim, será conferido a um parlamentar as prerrogativas do primeiro signatário da proposição, cabendo a este apenas indicar previamente o deputado responsável. Para fins de controle, o regimento estabelece que o Presidente da ALAP solicitará ao Tribunal Regional Eleitoral do Amapá (TRE/AP), anualmente, informação quanto ao número de eleitores no estado, discriminados por municípios.

Uma vez que o procedimento de tramitação das proposições já foi descrito, cabe agora apontar os resultados quantitativos e qualitativos colhidos durante a execução da pesquisa.

Através de requerimento de acesso à informação protocolado na ALAP, bem como de pesquisa no portal eletrônico do órgão, concluiu-se que entre 1991 e novembro de 2023, 3

49 AMAPÁ. *Constituição do Estado do Amapá*. Macapá: Assembleia Legislativa, 1991. p. 49. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.

50 AMAPÁ. *Regimento Interno Assembleia Legislativa do Estado do Amapá*. Macapá, AP: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/regimento_interno.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.

proposições de iniciativa popular foram apresentadas na Casa, conforme o quadro abaixo:

Quadro 1 – Proposições de iniciativa popular no estado do Amapá

| PROPOSIÇÃO | ASSUNTO | STATUS |
|-------------------|--|--|
| PEC nº 0001/06-AL | Acrescenta os §§ 4º, 5º e 6º no art. 259 da CE, que trata da saúde | Emenda Constitucional nº 0036, de 08/08/06 |
| PLO nº 0001/12-IP | Modifica o PL nº 025/2012-GEA, que estima a receita e fixa a despesa do estado para o exercício financeiro de 2013 | Arquivado |
| PLO nº 0001/16-IP | Extingue a União Descentralizada de Execução – UDE e dá outras providências | Arquivado |

Fonte: elaboração própria.

Considerando o apurado, avaliou-se em seguida a qualidade formal dessas proposições, utilizando-se como parâmetros: principais características, cumprimento dos requisitos constitucionais, procedimento de tramitação e status atual.

7.1 Casos Concretos

O primeiro registro de exercício da iniciativa popular no estado data de 06/06/2006, com a PEC nº 0001/06-AL, que tinha por objeto acrescentar os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 259 da CE, que trata da saúde. O seu objetivo era permitir a regulamentação do exercício da atividade de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias no estado, a fim de que a admissão de profissionais da saúde pelos gestores locais do Sistema Único de Saúde (SUS) ocorresse apenas por meio de processo seletivo público, aplicando-lhes a Lei Federal nº 11.360/06 (que rege as atividades da profissão) e eventual lei estadual que disponha sobre o regimento jurídico e a regulamentação de suas atividades.⁵¹

A PEC foi encaminhada ao Presidente da ALAP à época, pelo Sindicato dos Agentes Comunitários de Saúde de Macapá, que também indicou subscritor para defesa da proposta em Plenário. Na cópia fornecida pela ALAP, constatou-se que foram colhidas assinaturas de eleitores dos municípios de Macapá, Santana, Laranjal do Jari e Mazagão. O quinto município que seria necessário para cumprir o requisito constitucional não foi identificado. O texto da PEC foi lido em três sessões ordinárias seguidas, e posteriormente encaminhado à CJR no mesmo mês em que foi apresentada.

Conforme o parecer dado pelo relator da PEC, Deputado Edinho Duarte, a proposta cumpriu todos os requisitos estabelecidos na CE. O relator destacou que a PEC era praticamente uma cópia da Emenda Constitucional (EC) nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, que acrescentou os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da CRFB/88. Pela análise de ambos os textos, fica claro que a redação da PEC realmente foi inspirada na EC nº 51/2006. Tanto o relator como a CJR, por unanimidade, manifestaram-se favoráveis à aprovação da PEC.

A votação em primeiro turno ocorreu na 48ª Sessão Ordinária, realizada em 11/07/2006, ocasião em que foi lido o parecer favorável do relator e discutida a matéria. A PEC foi submetida à deliberação do Plenário e aprovada, por unanimidade, pela maioria qualificada

51 AMAPÁ. *Proposta de Emenda Constitucional nº 0001/06-AL*. Acrescenta os §§ 3º, 4º e 5º ao art. 259 da Constituição Estadual. Macapá, AP: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 2006. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_processo&iddocumento=22003. Acesso em: 20 dez. 2023.

dos deputados. Em 08/08/2006, na 50ª Sessão Ordinária, ocorreu a votação em segundo turno e mais uma vez, depois de submetida à deliberação do Plenário, a PEC foi aprovada por unanimidade. Assim, a proposta foi encaminhada à Secretaria Legislativa para redação final, que não fez nenhuma modificação no texto.

A emenda foi promulgada e publicada, mas observou-se que a ordem dos artigos estava incorreta, motivo pelo qual houve sua republicação no Diário Oficial em 09/10/2006, sob a forma de Emenda Constitucional nº 0036, de 08/08/06.

Posteriormente, em 14/12/2012, foi apresentado via iniciativa popular o PLO nº 0001/12-IP, que tinha por objetivo modificar o Projeto da Lei Orçamentária (PLOA) do ano de 2013 (PL nº 025/2012-GEA), apresentado pelo Poder Executivo, que ainda estava em tramitação.

Por meio do PLO, os cidadãos pretendiam reduzir a despesa fixada para a ALAP e para o Tribunal de Contas do Estado e, em contrapartida, aumentar àquelas fixadas para a Escola de Administração Pública, as Secretarias de Estado da Infraestrutura, do Transporte, do Desenvolvimento Rural e da Educação, e para o Fundo de Assistência Social. A justificativa apresentada junto ao PLO foi a seguinte:

A proposta modificativa ao Projeto de lei nº 025 de 27 de setembro de 2012, via Projeto de Lei de Iniciativa Popular, faz-se necessária para ajustar as demandas do Poder Executivo em decorrência da extinção da CIDE, fortalecer os programas sociais, como Onda Jovem e Renda Para Viver, Costura Amapá e outros, assim como Contrapartida de Convênios celebrados entre a União e o Estado, bem como entre a União e os Municípios, para as obras estruturantes necessárias ao desenvolvimento do Estado do Amapá. De outro lado, não se justifica a disponibilização de R\$ 156 milhões a Assembleia Legislativa do Amapá (AL/AP) e R\$ 52 milhões ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), órgãos que foram alvos de recentes operações da Polícia Federal em investigação por malversação e desvio de recursos públicos, inclusive com inúmeros deputados e conselheiros respondendo ações penais por diversos crimes.⁵²

Embora na cópia fornecida pela ALAP conste que o PLO reuniu 10.028 assinaturas, durante a pesquisa documental, identificou-se que o número real de subscrições correspondeu a 9.951, colhidas em 7 municípios do estado, sendo: 76 em Cutias, 263 em Ferreira Gomes, 94 em Itaubal, 830 em Laranjal do Jari, 8.095 em Macapá, 263 em Mazagão e 330 em Santana. As assinaturas foram recolhidas na forma de abaixo-assinado, organizado à época pelo “Movimento Popular Por Um Orçamento Justo”.

Na mesma data de protocolo, o PLO foi encaminhado à Secretaria Legislativa e somente em 28/02/2019 foi arquivado. De acordo com as informações prestadas pela ALAP em sede de requerimento, o arquivamento se deu com fundamento no art. 153 do Regimento Interno, que trata das hipóteses em que uma proposição legislativa pode receber emendas:

Art. 153. Ressalvadas expressas disposições em contrário às proposições poderão receber emendas;
I - em pauta, por Deputado;
II - em parecer de Comissão ou de Relator Especial;
III - ao iniciar a discussão, devendo, neste caso, ter a assinatura de um quinto, pelo menos, dos membros da Assembleia Legislativa a ser comunicada ao Plenário.

52 AMAPÁ. *Projeto de Lei Ordinária nº 0001/12-IP*. Modifica o Projeto de Lei nº 025 de 27 de dezembro de 2012. Macapá, AP: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 2012. p. 7. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_processo&iddocumento=40715. Acesso em: 20 dez. 2023.

IV - ao iniciar a votação, as aglutinativas, caso em que deverão ser assinadas por líderes que representam a maioria absoluta da Assembleia Legislativa. § 1º O Governador do Estado, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado e o Procurador-Geral de Justiça poderão propor alteração aos projetos de sua iniciativa enquanto a matéria estiver na dependência de parecer da Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Cidadania.⁵³

Como o regimento da ALAP não confere legitimidade aos cidadãos para a apresentação de emenda ao projeto de lei, o PLO restou arquivado.

Observa-se que a interpretação conferida pela ALAP ao caso foi excessivamente rigorosa e impopular. Considerando que o PL contou com um número expressivo de assinaturas, a ALAP poderia ter condicionado o início do processo legislativo do PLO nº 0001/12-IP à aprovação da LOA. Assim, o projeto teria a oportunidade de ser ao menos deliberado pela Casa.

Ademais, verifica-se que não houve vontade política parlamentar em “assumir” a iniciativa do referido PL e apresentá-lo como emenda própria, ainda que o Regimento não vede tal possibilidade. Um dos fatores que contribuiu para isso, pode ter sido a impopularidade do tema do projeto, que propunha a redução do orçamento destinado à ALAP.

Por fim, o terceiro e mais recente PL de iniciativa popular apresentado, foi o PLO nº 0001/16-IP, protocolado em 29/06/2016, que tinha por objeto extinguir a União Descentralizada de Execução (UDE) e dar outras providências. A UDE é pessoa jurídica de direito privado, vinculada à Secretaria Estadual de Educação (SEED), e exerce atividades semelhantes aos Caixas Escolares, como aquisição de merenda escolar e realização de pequenos reparos em escolas estaduais. Todavia, a UDE passou a realizar também a contratação de pessoal, o que configura verdadeira terceirização ilícita e desrespeito aos princípios constitucionais do concurso público e da moralidade.⁵⁴

Deste modo, em 10/04/2013 foi assinado o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) nº 031/2013, entre o Ministério Público do Trabalho (MPT) e o estado do Amapá, além das Secretarias de Estado do Planejamento, Orçamento e Tesouro, do Desporto e Lazer e da Educação. Por meio do TAC, o estado assumiu como compromissos: não firmar ou manter contratos de trabalho via caixas escolares, UDEs ou organizações similares; somente nomear servidores públicos mediante prévia aprovação em concurso público; e não terceirizar as atividades fins da administração. Foi estabelecida como uma das regras de transição que os contratos firmados pelo estado fossem rescindidos em até 180 dias a contar da assinatura do TAC, com o pagamento de todas as verbas trabalhistas devidas aos até então contratados.⁵⁵

Diante da iminência de dispensa, a categoria dos trabalhadores da UDE passou a se mobilizar a fim de evitar as demissões em massa, e um dos meios encontrados foi através do PLO nº 0001/16-IP, que em seus arts. 1º e 2º prevê a extinção da UDE e a consequente nomeação dos contratados para compor o quadro efetivo de servidores do estado. Todos os subscritores do PLO eram funcionários da UDE, e nas listas de assinaturas indicaram as seguintes informações: nome, CPF, data de nascimento, cargo, PIS e data de admissão.

Na época, o deputado Fabrício Furlan, indicado como relator do PL, encaminhou o projeto para análise da Secretaria das Comissões Técnicas, para que fosse verificado o cumprimento

53 AMAPÁ. *Regimento Interno Assembleia Legislativa do Estado do Amapá*. Macapá, AP: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, p. 57. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/regimento_interno.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.

54 AMAPÁ. *Projeto de Lei Ordinária nº 0001/16-IP*. Extingue a Unidade Descentralizada de Execução - UDE e dá outras providências. Macapá, AP: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 2016. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_processo&iddocumento=67969. Acesso em: 20 dez. 2023.

55 G1 AMAPÁ. *Centenas de processos são movidos na justiça do trabalho contra a UDE*. Amapá. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/amapa-tv/videos/t/edicoes/v/centenas-de-processos-sao-movidos-na-justica-do-trabalho-contra-a-ude/4455209/>. Acesso em: 22 dez. 2023.

dos requisitos constitucionais e regimentais de sua apresentação. De acordo com o parecer da Secretaria, o PL não cumpriu os requisitos previstos da CE, e nem aqueles estabelecidos no art. 246, I a III do Regimento da ALAP. Ou seja, as assinaturas não foram colhidas com todos os dados dos eleitores, como endereço e título eleitoral; não houve a organização das listas de assinaturas por municípios, segundo o modelo padrão elaborado pela Mesa Diretora da ALAP; e o PL não foi protocolado perante a Mesa, motivo pelo qual foi rejeitado liminarmente e arquivado.

O ocorrido demonstra que mesmo que seja de conhecimento geral que a iniciativa popular é tratada com excessiva rigorosidade pelo ordenamento jurídico estadual, não houve uma sensibilização da Casa Legislativa no sentido de relativizar os obstáculos impostos para a coleta e checagem de assinaturas, ou mesmo de propor a modificação dos requisitos constitucionalmente estabelecidos.

Diante dos resultados encontrados, observa-se que a iniciativa popular ainda é um mecanismo de participação semidireta pouco utilizado pela população amapaense, e nas raras oportunidades em que o foi, partiu da mobilização de grupos específicos. Foi o que se observou na EC nº 0036, de 08/08/06 e no PLO nº 0001/16-IP, que tinham como subscritores, em sua maioria, agentes comunitários de saúde de Macapá e funcionários da UDE, respectivamente. Por sua vez, o PLO nº 0001/12-IP foi o único que partiu de significativa mobilização popular, o que se afirma tanto pelo fato de terem sido colhidas assinaturas em 7 municípios do estado, como pela coleta ter sido realizada na forma de abaixo-assinado, organizado por um movimento popular.

Os dados sugerem um distanciamento da participação popular do Processo Legislativo Estadual, visto que entre 1991 e novembro de 2023, a iniciativa popular foi utilizada de forma episódica e que o desconhecimento da população acerca dos requisitos formais exigidos para o seu exercício ainda é comum. Apenas a PEC de iniciativa popular foi efetivamente promulgada como emenda. Os dois PLs apresentados foram arquivados por não atenderem aos requisitos formais exigidos pela CE e pelo Regimento Interno da ALAP.

Como a proposta do artigo é justamente contribuir para o estímulo à participação popular, entende-se que o fato de a maioria das proposições não ter logrado êxito, não significa que o processo de participação foi irrelevante ou ilegítimo. Como ressalta Benevides:

[...] mesmo quando as propostas não conseguem ser qualificadas para a votação (requisitos formais não cumpridos), o processo todo é, em si, instrumento para a busca da legitimidade política. Possibilita, nas suas diferentes fases, uma efetiva discussão pública sobre as questões em causa, contribuindo, assim, decisivamente, para a educação política do cidadão.⁵⁶

A prática da cidadania ativa, com o conseqüente estímulo à educação política desde a base e à conscientização da população amapaense acerca da utilização da iniciativa popular — como seus objetivos, características e requisitos —, são fatores que poderiam contribuir para o melhor aproveitamento do instituto tanto em quantidade como em qualidade.

A população pode e deve ser atuante no processo legislativo impondo as agendas que entender relevantes ao Parlamento, de modo a contribuir para o fortalecimento da democracia. Não obstante, Cavalcante Filho pondera que o fato de um projeto ser proposto por iniciativa popular não significa que ele represente a vontade majoritária da população, que seja adequado, ou constitucional. E isto representa o chamado “paradoxo da democracia”, pois ainda que todo poder emane do povo, ao povo também é imposto o respeito às normas constitucionais.⁵⁷

56 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991, p. 198.

57 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. 4 ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 93-94.

De todo modo, o fato de as proposições já apresentadas terem, em sua maioria, sido rejeitadas por requisitos formais, jamais poderá significar um óbice à iniciativa popular legislativa, uma vez que a participação popular em processos decisórios, de interesse público, é importante em si, independentemente do resultado do processo.⁵⁸

Além disso, a experiência amapaense também serve como exemplo para que se repense o modelo de iniciativa popular não vinculante adotado, bem como os empecilhos formais impostos nas Constituições Federal e Estadual para a participação popular no processo legislativo.

De toda forma, existem instituições que poderiam contribuir sensivelmente para o aperfeiçoamento do uso da iniciativa legislativa pela população, como por exemplo, as escolas do governo, especialmente as escolas do legislativo. As escolas estão previstas no art. 39, § 2º, da CRFB/88, e foram acrescentadas através da EC nº 19/98, que buscando a eficiência administrativa, trouxe a necessidade de investimento na capacitação de servidores. No Poder Executivo foram criadas as escolas de governo, no Judiciário as escolas judiciais e no Legislativo as escolas legislativas.

Butori explica que o diferencial das escolas do legislativo em relação às escolas do governo e às judiciárias é que elas vão além da capacitação de servidores e oferecem espaço para o cidadão comum, a comunidade, a sociedade civil organizada, a iniciativa privada e as instituições de ensino, auxiliando o cidadão a compreender a estrutura e o funcionamento do Poder Legislativo e promovendo educação para a democracia. Ao abrir a oportunidade para a participação da população em projetos, seminários, palestras, e demais atividades com o cunho de formação, participação e simulação política, as escolas do legislativo podem funcionar como meio de aproximar o Legislativo da sociedade.⁵⁹

É possível ainda cogitar a criação de uma Comissão Permanente de Legislação Participativa na ALAP, a semelhança daquelas existentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, desde 2001 e 2002, respectivamente. A Comissão é uma oportunidade para abrir o Parlamento às questões atinentes à sociedade civil, especialmente àquelas relativas aos problemas e demandas da vida real e cotidiana.

Por fim, o momento atual de crescimento do debate político na *Internet*, também sugere que a Casa Legislativa invista em mecanismos de participação popular em rede. O Senado Federal, por exemplo, criou o projeto “Ideia Legislativa”, onde temas que recebem 20 mil apoios em 4 meses são encaminhados para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e formalizadas como sugestões legislativas, podendo ser transformadas em PLs, PECs ou indicações⁶⁰. No portal da Câmara dos Deputados, também estão disponíveis mecanismos de sugestões de projetos de lei, bem como de opiniões sobre os projetos em tramitação⁶¹. Observa-se que são ideias de fácil implementação e que produziram resultados mais imediatos, considerando que o Brasil possui uma quantidade expressiva de usuários de *Internet* — cerca de 149 milhões de indivíduos, segundo pesquisa realizada em 2022, pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil.⁶²

58 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991.

59 BUTORI, Margareth Melo Rezende. Educação legislativa: as Escolas do Legislativo nas câmaras municipais de Minas Gerais. *Revista Estudos Legislativos*, Porto Alegre, n.8, p.229-267, 2014. Disponível em: https://submissoes.al.rs.gov.br/index.php/estudos_legislativos/article/view/158. Acesso em: 22 dez. 2023.

60 BRASIL. Senado Federal. *Ideia Legislativa*. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>. Acesso em: 22 dez. 2023.

61 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Participe*. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe>. Acesso em: 22 dez. 2023.

62 BRASIL. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2022*. 1. ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2023. Disponível em: <https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2022/>. Acesso em: 22 dez. 2023.

As alternativas propostas têm potencial para promover uma política mais efetiva de participação popular no processo legislativo e no uso dos instrumentos democráticos, ao mesmo tempo em que ultrapassam a barreira existente entre os representantes e a sociedade que tem contribuído para o desgaste da democracia representativa no Brasil.

8 CONCLUSÃO

Importa destacar que a hipótese inicial da pesquisa, elaborada a partir de consulta prévia realizada no portal eletrônico da ALAP, assentou-se na ideia de que a iniciativa popular de PLs e PECs ainda é um instrumento pouco utilizado pela população amapaense, apontando para a necessidade de investimentos em educação política e informação sobre este instrumento de participação semidireta e sobre a dinâmica do processo legislativo.

Após a resposta da ALAP ao requerimento de acesso à informação formalizado, acompanhado de cópia das respectivas proposições apresentadas, bem como de pesquisa no portal eletrônico do órgão, constatou-se que entre 1991 e novembro de 2023, apenas 3 proposições (1 PEC e 2 PLOs) oriundas de iniciativa popular foram protocoladas. Portanto, acredita-se que a hipótese foi confirmada.

A iniciativa popular para apresentação de PLs e PECs foi instituída pelo Constituinte Originário da CE, que antes de qualquer manifestação do STF sobre a constitucionalidade da apresentação de PECs pelos cidadãos no âmbito estadual, preocupou-se com o estabelecimento de instrumentos de participação popular para o aperfeiçoamento das instituições e do próprio sistema democrático.

Porém, apesar desta preocupação e previsão formal, salienta-se que o fortalecimento desses instrumentos ainda precisa ser trabalhado no estado, uma vez que a previsão de mecanismos de participação popular no ordenamento jurídico, por si só, não leva à cidadania ativa. O desenvolvimento de canais institucionais facilita e cria oportunidades de participação, mas não é suficiente para assegurá-la.

Repensar o instituto da iniciativa popular buscando sua real efetivação é o primeiro passo para se construir valores democráticos dentro da sociedade amapaense, e isso poderia ser feito, por exemplo, por meio da flexibilização dos requisitos formais para apresentação de proposições populares, ou da criação de uma Comissão de Legislação Participativa no âmbito da ALAP, a fim de receber sugestões legislativas de associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil.

O fortalecimento da Escola do Legislativo da ALAP seria outro passo para aproximar a população do Poder Legislativo e promover a formação continuada de servidores. A efetividade dos instrumentos de participação popular é consequência direta da promoção da educação política, acompanhada da informação e da conscientização da população acerca dos direitos e garantias que lhe são asseguradas. Esse raciocínio se aplica tanto à participação semidireta quanto àquela exercida por atores ou entidades da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas.

Por último, a institucionalização, pela ALAP, de mecanismos de participação popular por meio da *Internet*, a semelhança do que já ocorre no Senado e na Câmara dos Deputados, seria uma medida de fácil implementação e que produziria efeitos imediatos na melhora dos índices de participação popular no processo legislativo estadual, já que todas as Assembleias Legislativas possuem páginas na *Internet* e que o Brasil possui uma quantidade expressiva de usuários ativos nas redes sociais e em outras plataformas de comunicação.

Verifica-se que a instituição das referidas medidas poderia contribuir para um maior êxito das proposições populares e para que os processos decisórios se desenrolem com mais

facilidade, de forma que as demandas populares possam ser atendidas na medida em que forem formuladas.

Ratifica-se ainda que o arquivamento de duas das três proposições não significa o fracasso da iniciativa popular. Pelo contrário, toda forma de participação popular é válida e contribui para o aperfeiçoamento dos processos democráticos.

Conclui-se que o investimento em educação política e informação acerca da utilização dos instrumentos de participação semidireta, além da criação e do fortalecimento de institutos e instâncias populares, inclusive de forma *online*, são ações essenciais para promover a inserção dos cidadãos na dinâmica do processo legislativo, o que pode aos poucos alterar essa realidade, abrindo, de fato, a casa do povo para o povo.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. *Constituição do Estado do Amapá*. Macapá: Assembleia Legislativa, 1991. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.

AMAPÁ. *Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá*. 2023. Disponível em: <http://www.al.ap.leg.br>. Acesso em: 20 dez. 2023.

AMAPÁ. *Projeto de Lei Ordinária nº 0001/12-IP*. Modifica o Projeto de Lei nº 025 de 27 de dezembro de 2012. Macapá, AP: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 2012. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_documento&iddocumento=40715. Acesso em: 20 dez. 2023.

AMAPÁ. *Projeto de Lei Ordinária nº 0001/16-IP*. Extingue a Unidade Descentralizada de Execução - UDE e dá outras providências. Macapá, AP: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 2016. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_documento&iddocumento=67969. Acesso em: 20 dez. 2023.

AMAPÁ. *Proposta de Emenda Constitucional nº 0001/06-AL*. Acrescenta os §§ 3º, 4º e 5º ao art. 259 da Constituição Estadual. Macapá, AP: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 2006. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_documento&iddocumento=22003. Acesso em: 20 dez. 2023.

AMAPÁ. *Regimento Interno Assembleia Legislativa do Estado do Amapá*. Macapá, AP: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/regimento_interno.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.35-43. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=IXHZ3xS5rGsC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 21 dez. 2023.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política*. Opinião Pública, v.18, n.2, p.383-398, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a06v18n2.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2023.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *Cidadania e democracia*. Lua Nova, São Paulo, v.33, p.5-16, 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n33/a02n33.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2023.

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

BONAVIDES, Paulo. *Teoria geral do estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Participe*. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe>. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 dez. 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998*. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 21 dez. 2023.

BRASIL. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2022*. 1. ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2023. Disponível em: <https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2022/>. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Ideia Legislativa*. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 825*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Data do julgamento: 25/10/2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1555256>. Acesso em: 21 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 825*. Relator: Min. Ilmar Galvão. Tribunal Pleno. Data de julgamento: 26/02/1993. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1555256>. Acesso em: 21 dez. 2023.

BUTORI, Margareth Melo Rezende. Educação legislativa: as Escolas do Legislativo nas câmaras municipais de Minas Gerais. *Revista Estudos Legislativos*, Porto Alegre, n.8, p.229-267, 2014. Disponível em: https://submissoes.al.rs.gov.br/index.php/estudos_legislativos/article/view/158. Acesso em: 22 dez. 2023.

CARNEIRO, Patrícia Gomes de Carvalho. *A prática da iniciativa popular de leis como instrumento de democracia semidireta*. 2016. 46 f. Monografia (Especialização em Direito Legislativo) Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/534709/TCC_Patricia%20Gomes.pdf?sequence=1. Acesso em: 22 dez. 2023.

CARNEIRO, Renato César. *A iniciativa popular no Processo Legislativo Brasileiro*. 2001. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) Universidade Estadual da Paraíba. Paraíba.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Iniciativa Popular e Desvirtuamento do Projeto pelo Legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado*. *Estudos Eleitorais*, v. 12, n. 1, p. 11-56, 2017. Disponível em: https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v12-n1.pdf. Acesso em: 21 dez. 2023.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. 4 ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 83-84.

DIAS, Marcia Ribeiro. Da capilaridade do sistema representativo: em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v.4, n.2, p.235-256, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/742/74240203.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2023.

G1 AMAPÁ. *Centenas de processos são movidos na justiça do trabalho contra a UDE*. Amapá. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/amapa-tv/videos/t/edicoes/v/centenas-de-processos-sao-movidos-na-justica-do-trabalho-contr-a-ude/4455209/>. Acesso em: 22 dez. 2023.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia – entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v.1 e 2, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades IBGE*. Brasília. 2022. Disponível

em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/panorama>. Acesso em: 21 dez. 2023.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo*. Caderno CRH, v.21, n.52, p.87-97, jan./abr. 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3476/347632174007.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Santos de; RODEGHERI, Letícia Bodanese. Do eleitor offline ao cibercidadão online: potencialidades de participação popular na Internet. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v.15, n.107, p.797-822, out.2013/jan.2014. Disponível em: <http://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/125/117>. Acesso em: 22 dez. 2023.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v.8, n.4, p.1707-1756, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26257>. Acesso em: 19 dez. 2023.

PEREIRA, Marcus Abílio. Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p.421-452.

RIBEIRO, Hélcio. *A iniciativa popular como instrumento da democracia participativa*. Universidade Presbiteriana Mackenzie. Faculdade de Direito, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.455-559. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/80203/1/Democratizar%20a%20democracia.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2023.

TEIXEIRA, Leandro Arantes. *A iniciativa popular de lei no contexto do Processo legislativo: problemas, limites e alternativas*. 2008. 67 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP). Brasília. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/10190>. Acesso em: 19 dez. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Eleitorado da eleição. 2022*. Brasília. 2022. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/home?session=311560109739166>. Acesso em: 21 dez. 2023.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, v.22, n.42, p.83-98, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395/13979>. Acesso em: 19 dez. 2023.

Recebido em: 01.04.2022

Aprovado em: 21.02.2024

Como citar este artigo (ABNT):

PEREIRA, Thalyta Rocha Belfort; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. A participação popular via iniciativa de leis e emendas no âmbito do parlamento estadual amapaense. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n.50, p.69-90, maio/ago. 2023. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2024/03/DIR50-04.pdf>. Acesso em: dia mês. ano.