

João Trindade Cavalcante Filho

Processo Legislativo Constitucional

6^a edição
revista, ampliada e
atualizada

2023

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

SUMÁRIO: 1. Processo e procedimento; 1.1. Procedimentos legislativos; 2. Princípios do Processo Legislativo; 2.1. Princípio da separação de poderes; 2.2. Princípio da não convalidação das nulidades; 2.3. Princípio da controlabilidade (ou do controle de constitucionalidade); 2.4. Princípio da simetria; 2.5. Princípio democrático; 2.5.1. Democracia direta (participativa); 2.5.2. Democracia indireta (representativa); 2.5.3. Democracia semidireta (mista); 2.5.3.1. Institutos da democracia semidireta; 2.6. Princípio da publicidade; 2.7. Princípio da oralidade; 2.8. Princípio da separação da discussão e votação; 2.9. Princípio do bicameralismo; 2.10. Princípio do devido processo legislativo. 2.11. Princípio da unidade de legislatura. 3. Objeto do Processo Legislativo; 3.1. Leis como atos jurídicos de Direito Público; 3.2. Existência, validade e eficácia da norma; 4. Espécies normativas: análise do princípio hierárquico das normas; 4.1. Hierarquia dos tratados internacionais sobre direitos humanos; 4.2. Os regimentos internos dos tribunais: hierarquia legal?

1. PROCESSO E PROCEDIMENTO

Inicialmente, é preciso conceituar o que é **processo**, na teoria geral do Direito, para que possamos, só então, passar a definir o que seja o *processo legislativo*.

O termo “processo” vem do latim *processus* (*pro* = para adiante + *cessus* = marcha; ou seja, “marcha para adiante”).

No âmbito da Teoria Geral do Direito, podemos afirmar, então, que *processo* é um conjunto de atos ordenados e inter-relacionados para a realização de um fim (produção de uma norma jurídica de decisão). Em palavras simples: processo é o mecanismo de produção de normas jurídicas.

É possível, ainda, estabelecer uma classificação das normas de processo. Se atentarmos para o fato de que elas regulam a produção de normas jurídicas, podemos verificar que as normas produzidas (objeto do processo) podem ser¹:

a) *espécies normativas enumeradas no art. 59 da CF* (emendas à Constituição, leis complementares, ordinárias, delegadas, decretos legislativos,

1. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil, vol. 1.** São Paulo: Malheiros, 2001, pp. 35 e ss.

resoluções e medidas provisórias): leis em sentido amplo, normas (comumente gerais e abstratas) aprovadas pelo Congresso Nacional ou por órgão com poder (ainda que transitório) de legislar;

b) *decisões judiciais*, dirigidas à resolução de um caso concreto, e que são normas jurídicas concretas (acórdãos, sentenças e decisões interlocutórias); e, por fim,

c) *decisões administrativas* (atos administrativos), normas concretas que visam a realizar o interesse público por meio da aplicação da lei ao caso concreto, com a utilização das prerrogativas conferidas à Administração Pública.

Assim, os processos podem ser classificados segundo a natureza da norma que se destinam a produzir: o processo *judicial* regula a produção de decisões jurisdicionais; o processo *legislativo* determina a forma de produção e o conteúdo das leis e demais espécies normativas gerais e abstratas; e o processo *administrativo* se destina à produção pela Administração de um ato administrativo (norma concreta), que é o fim último do processo².

Com base nisso, podemos definir o processo legislativo como o *mecanismo de elaboração das leis e demais espécies normativas; o processo de formação das leis* (em sentido amplo).

1.1. Procedimentos legislativos

Não há que se confundir, porém, o conceito de processo com o de procedimento. Na verdade, este último é apenas um dos aspectos do processo: enquanto o processo é um conjunto de atos ordenados e inter-relacionados, pode-se dizer que o procedimento é a ordem (juridicamente predefinida) em que se praticam os atos de um processo. O processo é, pois, o meio (instrumento) de que se utiliza a ordem jurídica democrática para regular a criação do próprio direito; é um direito da produção do direito, seja a partir da legislação, da decisão concreta ou mesmo da interpretação. *Processo é o instrumento de produção de normas jurídicas; procedimento é o caminho que esse processo pode tomar*. Numa metáfora: o processo é o ato de viajar, o procedimento é a estrada que se escolhe.

Assim, por exemplo, o processo legislativo é o mecanismo de formação das leis. Porém, as proposições legislativas podem tomar vários diferentes caminhos de tramitação, por isso se fala na existência de vários procedimentos.

Vista a distinção entre *processo* e *procedimento* legislativos, é preciso analisar quais tipos de procedimentos legislativos há no Direito Brasileiro.

2. DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil, vol. 1**. Salvador: JusPodivm, 2007, p. 12.

Tomando por empréstimo uma nomenclatura do Direito Processual Civil, poderíamos dizer que os procedimentos se dividem em *comum* e *especiais*. O procedimento comum é a regra, o padrão, o *standard*. No nosso contexto, *procedimento comum* é o procedimento de aprovação das *leis ordinárias* (=leis comuns).

Esse procedimento comum pode ainda subdividir-se em: a) procedimento ordinário; b) procedimento sumário; c) procedimento abreviado³.

O procedimento comum *ordinário* é a tramitação completa do projeto de lei ordinária, ou seja, é a tramitação do projeto passando por todas as fases possíveis (inclusive discussão em plenário) e sem prazo definido⁴. Já o procedimento *sumário* (ou procedimento da *urgência constitucional*) se caracteriza por ter as mesmas fases do procedimento ordinário, mas por prever a existência de prazos para a deliberação do Congresso Nacional (CF, art. 64, §§ 1º e seguintes). Por fim, o procedimento *abreviado* dispensa a apreciação do projeto de lei ordinária pelo Plenário da Câmara ou do Senado, considerando-se aprovado se for aceito pelas comissões de cada Casa (diz-se que o projeto tramita *em caráter terminativo* ou *conclusivo*: CF, art. 58, § 2º, I).

Já os chamados *procedimentos especiais* regulam a tramitação que não segue totalmente os padrões da aprovação de uma lei ordinária comum. Assim, qualquer diferenciação substancial no trâmite de uma proposição legislativa significa que se trata de um procedimento especial (=específico, não comum). Temos então como procedimentos *especiais*: a) leis orçamentárias (embora sejam leis ordinárias, a matéria de que tratam é tão específica que determina várias diferenças de tramitação); b) emendas constitucionais; c) leis complementares⁵; d) leis delegadas; e) medidas provisórias; f) decretos legislativos; g) resoluções; h) decretos autônomos⁶.

3. Embora haja diferenças de classificação, preferimos adotar a divisão sugerida por Kildare Gonçalves, por considerá-la mais didática, clara e racional. Cf. CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

4. Aqui encontramos uma certa diferença de classificação, pois há autores que usam a parte pelo todo, denominando qualquer processo de aprovação de leis ordinárias de *procedimento ordinário*. É o caso, por exemplo, de Alexandre de Moraes: MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**, p. 644. São Paulo: Atlas, 2009. Assim em concursos públicos, por exemplo, é preciso atentar para o sentido que a banca quer emprestar à expressão “procedimento ordinário”: em sentido *amplo*, significa o *processo de aprovação das leis ordinárias*; em sentido *estrito*, quer dizer o *processo de aprovação das leis ordinárias pela sua via completa, total*.

5. O procedimento das leis complementares é especial, pois guarda algumas peculiaridades (embora não tão numerosas) em relação ao das leis ordinárias. Além da diferença de quórum, temos que o procedimento abreviado, por exemplo, não é aplicável aos Projetos de Lei Complementar, conforme veremos.

6. Ao pé da letra, os decretos autônomos não são objeto de estudo do processo legislativo, pois não são elaborados pelo Poder Legislativo, e sim pelo Executivo (CF, art. 84, VI). Entretanto, como têm força de lei e são atos normativos primários, optamos por estudá-los no presente trabalho.

Como se percebe, a lei ordinária representa o procedimento padrão (comum), e o estudo do trâmite das demais espécies normativas é feito por comparação, isto é, estuda-se o que a tramitação dos demais atos normativos (procedimentos especiais) tem de diferente em relação às leis ordinárias (procedimento comum).

Numa tabela:

PROCEDIMENTO	COMUM (LEI ORDINÁRIA)	Ordinário
		Sumário (urgência constitucional)
		Abreviado (conclusivo ou terminativo)
	ESPECIAL	Leis orçamentárias
		Emendas Constitucionais
		Leis Complementares
		Leis Delegadas
		Medidas Provisórias
		Decretos Legislativos
		Resoluções
		Decretos autônomos

2. PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

Princípio, na lição sempre citada de Celso Antônio Bandeira de Mello, pode ser conceituado como o *núcleo basilar de um sistema*. Em outras palavras, princípio significa uma norma que rege a parte principal, mais genérica, de um sistema de normas. Assim, dentre as várias normas que regem a Administração Pública, os princípios da legalidade, impessoalidade, etc., são as normas mais gerais, por isso mesmo, mais importantes.

Podemos, portanto, contrapor *princípios* e *regras*. Estas são mais específicas; aqueles, mais genéricos e abstratos. As regras trazem soluções mais concretas, mas só se aplicam aos casos específicos por elas regulamentados, ao passo que os princípios são mais maleáveis: não trazem uma carga tão grande de certeza, mas podem aplicar-se a um número maior de casos.

Com base nisso, podemos dizer que o estudo dos princípios é fundamental por permitir ao profissional compreender as bases do sistema, podendo com isso, até mesmo, resolver problemas concretos sem recorrer às regras infundáveis que tratam do tema. Quem entende os princípios precisa decorar menos regras.

Quais são, portanto, os princípios que regem o processo legislativo constitucional?

2.1. Princípio da separação de poderes

Essa é a nomenclatura clássica do princípio segundo o qual cada um dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) possui funções típicas e atípicas, de modo que um não possa invadir as atribuições do outro, e de forma que um poder controle (=fiscalize) os demais e seja por eles controlado (CF, art. 2º). Em suma: os poderes são independentes entre si, mas também se fiscalizam de modo recíproco⁷.

Esse princípio tem ampla aplicação no processo legislativo. Com efeito, Montesquieu já propagava a doutrina de que o poder de fazer as leis não poderia ser atribuído à mesma pessoa que as executasse ou que tivesse a prerrogativa de julgar. Com isso, buscava-se separar a tarefa de legislar das atividades de administrar e julgar.

Isso se reflete na tramitação de proposições legislativas, obviamente. Senão, vejamos:

a) existem determinadas matérias que só podem ser deliberadas (=votadas) pelo Congresso Nacional se forem propostas pelo Presidente da República, isto é, matérias em que o Legislativo não pode atuar de ofício (*ex officio*, por iniciativa própria), sob pena de invadir a liberdade de administrar atribuída ao Poder Executivo. Ex.: CF, art. 61, § 1º⁸.

b) em determinados projetos de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República ou do Judiciário e do Ministério Público, não são aceitas emendas parlamentares para aumentar a despesa prevista (CF, art. 63º). Ou seja,

7. Cf. MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de. **Do Espírito das Leis**. Para um estudo mais detalhado do princípio em questão: CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Roteiro de Direito Constitucional**, p. 60. Brasília: Gran Cursos, 2011.

8. “São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II – disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.”

9. “Não será admitido aumento da despesa prevista: I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; II – nos projetos sobre organização

nos projetos em que a Constituição atribui a iniciativa exclusivamente a um outro Poder, que não seja o Legislativo, este não pode, durante a tramitação do projeto, aumentar a despesa de forma unilateral, sob pena de violar o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º)¹⁰.

Como afirma Alexandre de Moraes:

“(…) não são permitidas emendas que visem ao aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, sendo de flagrante inconstitucionalidade a norma inserida, por emenda parlamentar, em projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, que acarreta aumento de despesa pública, por flagrante ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes da República”.

c) toda e qualquer legislação emanada do Poder Executivo vem marcada pela excepcionalidade; assim por exemplo, as medidas provisórias só podem ser editadas nos casos de relevância e urgência, além de terem prazo determinado e não poderem tratar de determinados temas; na mesma linha, as leis delegadas também possuem um campo de matéria que não pode ser por elas abordado.

2.2. Princípio da não convalidação das nulidades

Em regra, as nulidades (=vícios, defeitos, falhas) do processo legislativo são insanáveis (não são corrigíveis, não podem ser convalidadas). Isso significa que as nulidades do processo de formação das leis são absolutas, não podem ser objeto de correção posterior.

Exemplo: projeto de lei de iniciativa privativa do Presidente da República (ex.: art. 61, § 1º, II, c) foi apresentado ao Congresso por um Deputado Federal, e mesmo assim foi aprovado (essa é a falha, o vício, a nulidade). Encaminhado ao Presidente da República, este apõe a sanção (declara que concorda com o projeto de lei). Fica a pergunta: a sanção do Presidente da República convalida (corrige) o vício de iniciativa? Resposta: NÃO, pois as nulidades do processo legislativo são absolutas.

Mesmo que o Chefe do executivo sancione a lei, ela deverá ser declarada inconstitucional pelo STF, pois é nula desde o início. Foi por isso que o STF

dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.”.

10. Cf. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, p. 647.

deixou de aplicar a Súmula nº 5, que determinava a convalidação do vício de iniciativa pela sanção.

Outro exemplo: um projeto de lei complementar (que necessita do quórum de maioria *absoluta* para ser aprovada) foi votada e considerada aprovada pela maioria *simples* (relativa) da Câmara dos Deputados. Percebido o erro, a Câmara resolve “confirmar” o projeto quando ele já foi encaminhado ao Senado. Essa confirmação é válida? NÃO, pois a nulidade é absoluta, não pode ser convalidada, corrigida. O projeto será considerado inconstitucional, ainda que seja aprovado pelo Senado Federal e sancionado pelo Presidente da República.

Uma exceção a tal princípio é a possibilidade de que uma lei formalmente complementar, mas que abordou assunto de lei ordinária, seja tratada como ordinária, conforme veremos no capítulo destinado às leis complementares. Outra exceção diz respeito às emendas saneadoras de inconstitucionalidade, admitidas para corrigir inconstitucionalidade parcial/pontual da proposição, até mesmo mediante supressão do dispositivo contrário à CF.

2.3. Princípio da controlabilidade (ou do controle de constitucionalidade)

Segundo esse axioma, o processo legislativo pode ser controlado (fiscalizado) quanto à compatibilidade com a Constituição, seja pelo próprio Legislativo (controle preventivo feito pelas Comissões de Constituição e Justiça), seja pelo Executivo (o Presidente pode vetar projetos de lei que entenda inconstitucionais), seja, posteriormente, pelo Judiciário (que pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei por violação ao processo legislativo).

O tema será estudado em capítulo próprio.

2.4. Princípio da simetria

De acordo com o art. 25, *caput*, da Constituição, os Estados-membros organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, *observados os princípios estabelecidos na Constituição*. Dessa norma o STF induz o chamado *princípio da simetria*, segundo o qual os Estados, o DF e os Municípios devem adotar, nas linhas gerais, os mesmos princípios básicos aplicáveis na esfera da União.

No âmbito do processo legislativo, é firme a posição do Supremo Tribunal Federal no sentido de que “*as regras básicas do processo legislativo federal – incluídas as de reserva de iniciativa –, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio*

sensível da separação e independência dos poderes” (STF, Pleno, ADI 430/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 01.07.1994).

Pode-se afirmar, assim, que as normas relativas ao processo legislativo federal são verdadeiros princípios extensíveis – isto é, normas delineadas para a União, mas que se aplicam também aos Estados, ao DF e aos Municípios. Segundo a interpretação majoritariamente adotada, essa aplicação só cede espaço para a autonomia estadual ou municipal quando assim expressamente previsto na CF (por exemplo: art. 27, § 4º que atribui à lei – estadual – a definição das regras para a iniciativa popular em âmbito estadual).

Registra-se recente tendência do STF à valorização (ou endurecimento?) desse princípio, em detrimento (cada vez mais) da autonomia dos Estados-membros. Assim, mesmo em “zonas cinzentas”, nas quais se poderia admitir uma certa criatividade estadual, a Corte tem reiteradamente adotado uma obrigação bastante rígida de simetria: assim, por exemplo, em relação ao quórum de PEC na esfera estadual (que se passou a exigir ser igual ao de PEC na esfera federal, 3/5) e às matérias de lei complementar (que o Tribunal passou a entender que não podem ser ampliadas na esfera estadual).

2.5. Princípio democrático¹¹

Democracia significa o poder do povo; quer dizer que “todo o poder emana do povo”, como adverte o parágrafo único do art. 1º. É, na fórmula clássica popularizada por Abraham Lincoln, o “*poder do povo, pelo povo e para o povo*”¹².

Contudo, a noção e os modelos de democracia têm variado bastante ao longo do tempo. Pode-se afirmar que a experiência democrática é uma vivência assimétrica.

2.5.1. Democracia direta (participativa)

Na Grécia Clássica, mais precisamente em Atenas, vivenciou-se a chamada *democracia direta*, ou *participativa*, em que os cidadãos (os nascidos em Atenas, filhos de pai ateniense) votavam diretamente todas as leis, na *Ágora* (espaço para deliberações públicas).

11. Para uma análise aprofundada sobre as conexões entre Constitucionalismo, Processo Legislativo e Democracia, cf. BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

12. LIJPHART, Arendt. **Modelos de democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 17.

2.5.2. *Democracia indireta (representativa)*

O crescimento da população, contudo, tornou inviável esse modelo de deliberação direta, de modo que surgiu, em França, o modelo da chamada *democracia indireta*, ou *representativa*, no qual os cidadãos elegem periodicamente representantes, conferindo-lhes um *mandato* para que decidam as questões políticas. Outro fator que contribuiu para essa adoção da democracia representativa foi, sem dúvida, o incremento de complexidade da legislação, uma vez que não é factível atribuir ao povo que decida, diretamente, sobre leis tão díspares quanto o Código de Processo Civil, a Lei de Licitações, as regras de concessões do setor elétrico, os sistemas eleitorais e suas variantes etc.

2.5.3. *Democracia semidireta (mista)*

Nas Constituições de vários Estados-membros dos Estados Unidos, em fins do século XVIII, e nos documentos constitucionais suíços do início do século XX, surgiram mecanismos que, ao lado da eleição de representantes, permitiam a participação popular direta na formação da vontade política¹³: eram os chamados *institutos da democracia semidireta*, que caracterizam um país como adotante da *democracia semidireta*, ou *mista* (em que, ao lado da representação indireta tradicional, há também a participação popular direta). Esse é o modelo atual de democracia adotado no Brasil, como se vê da redação do parágrafo único do art. 1º, quando proclama que todo o poder emana do povo, “*que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”.

Um dos maiores empecilhos à adoção de uma democracia direta na atualidade é de ordem prática. Não obstante se reconheça que essa seria a forma ideal de organização política (ainda mais com a crise do sistema representativo), não se revela factível, com a densidade populacional e o ritmo de vida típicos da pós-modernidade, organizar um sistema baseado na votação direta de proposições legislativas por todos os integrantes de um Estado¹⁴. Essa é a justificativa maior da democracia semidireta.

13. Cf. BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 275.

14. Alguns autores defendem, porém, a possibilidade de um retorno à democracia direta, utilizando os modernos meios de comunicação de massa. Nesse sentido, já no “longínquo” ano de 1973, confira-se: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969, tomo III**. São Paulo: RT, 1973, p. 202.

2.5.3.1. Institutos da democracia semidireta

A ideia de participação popular direta – como uma tentativa de relegitimar o Estado de Direito, em vista da crise da democracia representativa – fundamenta-se em três pilares básicos: o reconhecimento da soberania popular; a legitimação das autoridades constituídas/representativas; e a proteção contra a ditadura e a justificação do caráter obrigatório (legitimidade) do próprio direito¹⁵. Nesse contexto, a iniciativa popular surge, ao lado de institutos como o referendo, o plebiscito, o veto popular, o *recall*, dentre outros, como uma forma de valorizar a soberania popular, legitimando a atuação normativa do Estado e, por conseguinte, reforçando a validade social do próprio sistema jurídico.

Dentre os chamados institutos da democracia semidireta, podemos citar:

a) Plebiscito: consulta prévia em que o povo se manifesta sobre a aprovação a determinado tema (por exemplo: plebiscito previsto no art. 2º do ADCT, em que o povo foi consultado sobre a mudança da República Presidencialista para a Monarquia e/ou para o Parlamentarismo, e rejeitou essa alteração);

b) Referendo: consulta *posterior*, em que é colhida a opinião popular, para saber se aceita ou rejeita uma lei já existente (como o referendo em que se rejeitou a proibição de comercialização de armas de fogo e munição, que fora instituída pelo Estatuto do Desarmamento – Lei nº 10.826/03);

c) Iniciativa popular: poder que é dado aos cidadãos de propor ao Legislativo projetos de lei, mediante a assinatura de um número mínimo de apoiadores (CF: art. 61, § 2º; art. 27, § 4º; art. 29, XIII);

d) *Recall*: é o poder da população de destituir um servidor público ou titular de mandato eletivo do cargo que ocupa, caso não corresponda às expectativas. É adotado, atualmente, em 18 Estados-membros dos EUA¹⁶;

e) *Abberufungsrecht* (revogação coletiva): “aqui não se trata, como no *recall*, de cassar o mandato de um indivíduo, mas o de toda uma assembléia”, como explica Paulo Bonavides¹⁷. É adotado em alguns cantões da Suíça.

15. Cf. KNAPP, Blaise. **Principes et Modalités de la Democratie Directe. In: La Participation Directe du Citoyen à la Vie Politique et Administrative.** Bruxelas: Bruylant, 1986, pp. 72-73.

16. Tal instituto já é adotado em diversas constituições de outros países, como Estados Unidos (em dezoito de seus Estados-membros), Suíça, Venezuela (art. 72), Canadá (Província de British Columbia), Bolívia (art. 187, III), Peru (art. 31), Colômbia (art. 40), Argentina (Província de Córdoba), dentre outros. A figura do referendo revocatório é prevista, também, no Direito Italiano, embora, naquele país, com finalidade mais ampla (Constituição Italiana, art. 75).

17. BONAVIDES, Paulo. **Op. Cit.**, p. 293.

No Brasil, adotamos o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa¹⁸ (art. 14, I, II e III)¹⁹. Todavia, vale lembrar que há julgado do Supremo Tribunal Federal apontando a existência de outras formas de participação popular direta na formação da vontade política do Estado:

“Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) – a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública (v.g., art. 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, § 3º; art. 74, § 2º; art. 187; art. 194, § único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224)”²⁰.

Segundo esse princípio, aplicado ao tema que ora estudamos, o processo legislativo deve respeitar os cânones de democracia. Em primeiro lugar, deve haver condições para que os debates parlamentares e pré-parlamentares sejam feitos em igualdade de condições, em situação em que todos os interlocutores possam manifestar suas ideias, sem sofrer qualquer tipo de pressão, a não ser a natural “coação” exercida pelo melhor argumento²¹.

Bem se vê que o princípio democrático – absolutamente fundamental no processo legislativo – está estruturalmente ligado ao *pluralismo político*, um dos fundamentos da República (CF, art. 1º, V).

Jürgen Habermas, um dos mais respeitados filósofos da atualidade, aponta as conexões entre soberania popular, democracia e pluralismo político:

“No princípio da soberania popular, segundo o qual todo o poder do Estado vem do povo, o direito subjetivo à participação, com igualdade de chances, na formação democrática da vontade, vem ao encontro da possibilidade jurídico-objetiva de uma prática institucionalizada de autodeterminação dos cidadãos. Esse princípio forma a charneira entre o sistema dos direitos e a construção de um Estado de direito. Interpretado pela teoria do discurso (a) o princípio da soberania popular implica: (b) o princípio da ampla garantia legal do indivíduo, proporcionada através de uma justiça independente; (c) os princípios da legalidade da administração e

18. Tramita no Senado Federal uma Proposta de Emenda Constitucional buscando introduzir o instituto do *recall* em nosso ordenamento jurídico (PEC nº 73/2005).

19. Para maiores esclarecimentos sobre a iniciativa popular, inclusive no Direito Comparado, consulte-se o capítulo sobre o procedimento comum.

20. STF, Pleno, ADI 244/RJ, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 31.10.2002, p. 19.

21. Cf. HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade, vol. 1**. Tradução de Flávio Beno Siebenechler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, pp. 154 e ss.