

**DIREITO FUNDAMENTAL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ÂMBITO DO
PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL**

*FUNDAMENTAL RIGHT OF POPULAR PARTICIPATION IN THE
CONTEXT OF THE STATE LEGISLATIVE PROCESS*

Paulo Henrique da Silva Costa¹
UNAMA

Jeferson Antônio Fernandes Bacelar²
UNAMA

DOI: <https://doi.org//10.62140/PCJB5482024>

Sumário: 1. Introdução; 2. Participação popular nas Constituições; 3. Comissões Permanentes; 4. Princípio da simetria e suas limitações; 5. Conclusão.

Resumo: O artigo desenvolve análises a respeito do direito fundamental de participação popular no processo legislativo estadual tendo com *locus* avaliativo a Assembleia Legislativa do Estado do Pará. A soberania popular dentro do processo legislativo estadual encontra-se evidentemente na representatividade dos parlamentares eleitos pela população. Observa-se que as comissões permanentes instituídas pelo regimento da Casa de Leis, facilitam a utilização do direito fundamental de participação popular no processo legislativo. A Constituição do Estado do Pará, de 1989, é destacada como um exemplo ampliativo da soberania popular na proposição de emendas constitucionais.

Palavras-chave: Processo Legislativo; Soberania popular; Constituição Estadual.

Abstract: The article develops analyses regarding the fundamental right of popular participation in the state legislative process, with the Legislative Assembly of the State of Pará as the locus of evaluation. Popular sovereignty within the state legislative process is evidently found in the representation of parliamentarians elected by the population. It is observed that the permanent committees established by the regulations of the House of Laws facilitate the use of the fundamental right of popular participation in the legislative process. The Constitution of the State of Pará, from 1989, is highlighted as an expanding example of popular sovereignty in proposing constitutional amendments.

Keywords: Legislative process; Popular sovereignty; State Constitution.

1. Introdução

O artigo pretende analisar o direito fundamental de participação popular no processo legislativo estadual, observando o trâmite das normas e cada conjunto sequencial que visa a construção legal e os mecanismos legais, regimentais e jurídicos constitucionais vigentes que

¹ Mestrando em Direitos Fundamentais no PPGDF - UNAMA. Pós-graduado em Direito Público e Direito Penal e Processual Penal pela EBRADI. Advogado. E-mail: adv.paulohenriquecosta@gmail.com

² Doutor em Direitos Fundamentais e Novos Direitos na UNESA-RJ. Professor Titular da Universidade da Amazônia -UNAMA, na graduação e na Pós-graduação Stricto Sensu. Diretor de Ensino e Pesquisa na Escola Judicial do Poder Judiciário do Estado do Pará. E-mail: jafbacelar@yahoo.com.br

instruem a elaboração/alteração normativa, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/1988 e da Constituição do Estado do Pará de 1989 – CE/1989.

O processo legislativo tem como premissa formular leis que possuem função de dotar a sociedade de direitos, garantias e deveres, construindo assim segurança jurídica. Positivando normas que construam o equilíbrio social necessário, visando o bem de todos e de cada um.

Entretanto, os tempos mudam, extinguindo-se direitos ao mesmo tempo que surgem novos, ocorrendo adaptações conforme a evolução da sociedade. Nessa metamorfose social, suplica-se soluções normativas ágeis, que precisam ser eficientes, porém, simultaneamente são extremamente complexas.

Durante essa construção normativa, se analisa a iniciativa popular, como direito e garantia fundamental de participação no processo legislativo, essencial para discussão e aprimoramento dos textos legais, buscando segurança jurídica, levando soluções para os problemas sociais.

O Poder Legislativo estadual se incumbe de discutir e criar estas normas, dentro de sua competência constitucional limitada, o qual necessitam constantemente atualizar seus procedimentos e mecanismos regimentais, obedecendo os moldes constitucionais que baseiam sua competência legislativa, para alcançar a finalidade deste Poder, construindo leis que visem aprimorar os comportamentos da sociedade.

2. Participação popular nas Constituições

A democracia brasileira adotou o modelo semidireto, ou misto, de participação popular, como se verifica na redação do Art. 1º, parágrafo único, da CF/1988, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representante eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A regra é a representatividade, mas o meios para o exercício da soberania popular estão listados no Art. 14 da CF/1988, quais sejam: plebiscito, referendo, e iniciativa popular.

Interessante destacar que mesmo o plebiscito e o referendo dependem de atuação prévia do Legislativo, como se pode abstrair do disposto no Art. 49, XV da CF/1988: “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...]XV - autorizar referendo e convocar plebiscito”³. Não há na Constituição Federal a previsão de plebiscito requerido pelo

³ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 de jun. 2024.

população. A matéria foi regulamentada pela Lei n. 9.709/1998⁴, que reforçou a origem exclusivamente parlamentar na propositura do exercício desses instrumentos da democracia direta. Não deixa de parecer contraditório.

A Constituição do Estado do Pará, por sua vez, admite que a povo requeira plebiscito ou referendo, com se lê no Art. 7º, § 1º, I: “Pode requerer plebiscito ou referendo: I - um por cento do eleitorado estadual”, contudo, reafirma no § 2º, do mesmo Art. 7º, que “A realização do plebiscito ou referendo depende de autorização da Assembleia Legislativa”⁵. Sem dúvida um avanço se comparado ao texto da CF/1988.

Neste sentido parece superior a “iniciativa popular das leis” (CF, Art. 14, III), pela qual pode-se iniciar o processo legislativo, por intermédio da propositura de leis ordinárias e complementares, devendo ser o PL apresentado à Câmara dos Deputados e subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (CF, Art. 61, §2º). O filtro do Congresso Nacional, neste caso, é sempre posterior, e, mesmo não havendo vinculação entre a propositura e aprovação do projeto, é, sem dúvida, fruto de uma verdadeira organização popular.

A Carta Magna preceitua também que a lei disporá sobre o instrumento da iniciativa popular no processo legislativo estadual (CF, Art. 27, §4º), estando presente na Constituição do Estado do Pará, podendo ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projetos subscritos por, no mínimo, meio por cento do eleitorado do Estado (CE, Art. 8, *caput* e Art. 104, Parágrafo único).

Respeitando a participação da sociedade no processo legislativo, os parlamentares do Estado do Pará, que trabalharam na Assembleia Estadual Constituinte, inovaram no ordenamento jurídico, pois, além do que replicarem a iniciativa popular nos projetos de lei, já contida na CF/1988, admitiram a propositura de emendas constitucionais pela população, exigindo que os subscritores estejam distribuídos, pelo menos, por dez municípios, sendo necessário o mínimo de três décimos por cento dos eleitores de cada município (CE, Art. 8, Parágrafo único).

⁴ Cf. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 05 de jun. 2024.

⁵ PARÁ. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado do Pará de 1989*. Belém, PA: Governador do Estado, [2023]. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em: 05 de jun. 2024.

No mesmo sentido, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Pará - ALEPA⁶, prevê tal iniciativa:

Art. 319. A iniciativa popular no processo legislativo pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de proposta de emenda à Constituição e de projeto de lei, subscritos por, no mínimo, meio por cento do eleitorado do Estado, nos termos do Art. 8º da Constituição Estadual.

Como o eleitorado do Estado do Pará já ultrapassou 6.000.000 de cidadãos, seriam aproximadamente 30.000 o número de subscritores para a apresentação de um Projeto de Lei - PL ou Proposta de Emenda à Constituição do Estado - PEC. Não se revelando um desafio tão complexo, se houver real interesse em modificar a legislação estadual, mesmo a CE/1989.

3. Comissões Permanentes

Espaços de maior discussão de mérito das proposições, com os parlamentos e com a sociedade, ocorre dentro das comissões permanentes das Casas Legislativas, atualmente, o legislativo paraense possui, dezoito comissões permanentes (RIALEPA, Art. 54, I ao XVIII)⁷, todas abordando temas relacionados aos direitos e garantias fundamentais, aprimorando a construção das normas apreciadas.

Para conhecimento mais detalhado do que são e significam as comissões dentro do parlamento e sua importância ao processo legislativo, explica Pacheco:

As comissões são órgãos compostos por pequena parcela do número de membros das casas legislativas. Sua existência atende a um princípio quase universal de organização parlamentar, fundado na necessidade e na conveniência da divisão e da especialização do trabalho em face do número geralmente grande de integrantes das casas legislativas e do enorme volume de matérias a serem apreciadas. As comissões exercem funções bastante relevantes na instrução do processo legislativo e na tomada de decisões pelas casas legislativas. É nelas que os parlamentares membros conseguem examinar mais detidamente os projetos em tramitação, têm a oportunidade de ouvir representantes da sociedade civil, autoridades e especialistas nos temas tratados, estudam os projetos em apreciação e propõem sua aprovação, com ou sem alterações, ou sua rejeição⁸.

⁶ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. *Resolução nº 02/2022*. Aprova o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível em: <https://www.alepa.pa.gov.br/Servicos/Downloads>. Acesso em: 01 de jun. de 2024.

⁷ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. *Resolução nº 02/2022*. Aprova o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível em: <https://www.alepa.pa.gov.br/Servicos/Downloads>. Acesso em: 01 de jun. de 2024.

⁸ PACHECO, Luciana Botelho. *Como fazem as leis*. 4.Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021, p. 21.

Dentre elas, destaca-se neste momento a atuação da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação Final, que tem como atribuição analisar o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos de cada proposição sujeita à apreciação da Assembleia ou de suas Comissões⁹.

Indispensável o papel desta Comissão dentro do processo legislativo, neste tema ensina Porto:

É fundamental para o Processo Legislativo a função exercida pela Comissão de Constituição e Justiça. Os projetos, em regra, devem iniciar sua tramitação por esta comissão e, somente aqueles que obtiverem pareceres favoráveis nesta instância, prosseguem para análise nas outras comissões afetas aos temas e, ao fim, seguem para a apreciação do Plenário. A análise da Comissão de Constituição e Justiça é no sentido de verificar a legalidade e constitucionalidade da proposição, o que lhe impõe uma função de controle de constitucionalidade¹⁰.

Além disso, o mais importante para esta pesquisa, se encontra na função da CCJRF em realizar análise aos assuntos atinentes aos direitos e garantias fundamentais¹¹. Visando a proteção desses direitos e garantias, a grande maioria das proposições que tramitam dentro da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, com exceção aquelas que tenham cunho integralmente financeiro e orçamentário, são obrigatoriamente designadas para a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação Final, visando resguardar todos os direitos constitucionais.

Sendo possível que se adote dentro das matérias de competência da Comissão, os procedimentos previstos no Art. 101, §3º, da Constituição Estadual:

- I - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- II - convocar Secretários de Estado ou dirigentes de entidades da administração indireta para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- III - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- IV - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- V - apreciar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer¹².

⁹ RIALEPA, Art. 55, III, "a". ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. *Resolução nº 02/2022*. Aprova o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível em: <https://www.alepa.pa.gov.br/Servicos/Downloads>. Acesso em: 01 de jun. de 2024.

¹⁰ PORTO, Jarbas. *LEIS: A evolução da sociedade e o processo legislativo contemporâneo*. Belém: Marques Editora, 2011, p. 119.

¹¹ RIALEPA, Art. 55, III, "e". ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. *Resolução nº 02/2022*. Aprova o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível em: <https://www.alepa.pa.gov.br/Servicos/Downloads>. Acesso em: 01 de jun. de 2024.

¹² PARÁ. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado do Pará de 1989*. Belém, PA: Governador do Estado, [2023]. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em: 01 jun. 2024.

Afirmando a possibilidade, com vários instrumentos ofertados pela Constituição Estadual, aos parlamentares no momento de construção da norma dentro do processo legislativo, visando a participação popular e institucional de outro Poder.

Neste momento que é debatido, discutido, aprimorado o texto da proposição, buscando adequar ao melhor atendimento à população. Ocasão em que os parlamentares possuem a obrigação de resguardar os direitos, fundamentados na Constituição.

4. Princípio da Simetria e suas limitações

O Poder Constituinte outorgado aos Estados-Membros sofre limitações jurídicas impostas pela Constituição da República, conforme entendimento exarado em julgamento no Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 507-3 DF:

Os Estados-Membros organizam-se, e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem (CF, Art. 25), submetendo-se, no entanto, quanto ao exercício dessa prerrogativa institucional (essencialmente limitada em sua extensão), aos condicionamentos normativos impostos pela Constituição Federal, pois é nesta que reside o núcleo de emanção (e de restrição) que informa e dá substância ao poder constituinte decorrente que a Lei Fundamental da República confere a essas unidades regionais da Federação. Doutrina. Precedentes¹³.

Devendo ser elaborada Lei-Maior com observância aos condicionamentos normativos, em atenção ao princípio da simetria constitucional, que exige relação simétrica entre as normas jurídicas da Constituição Federal e as Constituições dos Estados-Membros e Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios.

Sobre o tema, Porto ressalta que:

Diferente da Federação norte-americana, onde estados soberanos se agregaram em um movimento centrípeto (de fora para dentro), mantendo os estados competências próprias distintas, a Federação Brasileira experimentou um movimento inverso, dando origem a um estado unitário extremamente centralizador, no qual a União detém a maioria das competências, inclusive legislativas. O exercício dessas competências ainda precisa atentar para o princípio da simetria, cuja aplicação nem sempre é pacífica¹⁴.

Esta centralização de poder pela União, se torna dentro do processo legislativo estadual, grave problema, pois as competências legislativas concentradas de forma excessiva,

¹³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 507-3 DF*. Relator Ministro Celso de Mello. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1520409>. Acesso em 01 de jun. 2024.

¹⁴ PORTO, Jarbas. Processo Legislativo na Constituição do Estado do Pará. In: BACELAR, Jeferson A. F.; OLIVEIRA, Frederico A. L. *Constituição do Estado do Pará: texto e contexto (Homenagem ao constituinte Zeno Veloso)*. Belém, PA: Paka-Tatu. 2023, p. 201.

impedem a atuação dos Estados-Membros no papel de buscar e criar soluções jurídicas para o seu povo. Sendo assim, a participação popular em temas mais sensíveis, como o direito penal, civil, entre outros, ficam limitados a discussão dos parlamentares, uma vez inviável o debate com os cidadãos de vários locais do país.

Zeno Veloso alertava que: “se o constituinte estadual não tiver disposição, criatividade, imaginação, só conseguirá tirar uma “cópia” da Constituição Federal, numa tarefa vã, quase inútil”¹⁵. A possibilidade de alterar a Constituição Estadual por iniciativa popular revelou, acima de tudo, coragem!

O Brasil tem dimensões continentais, com cada região apresentando sua especificidade, heterogeneidade culturas dos povos, necessitando de soluções das mais variáveis e extremamente complexas. O Poder Legislativo estadual possui além de maior celeridade em seu trâmite das proposições, facilidade de acesso da sociedade a Assembleia Legislativa do Estado do Pará, aumentando a participação no processo legislativo, criando soluções mais efetivas para os cidadãos.

Quais as possibilidades que uma associação do Estado do Pará possui para se deslocar até Brasília e participar de momentos de construção de normas que interessam aos seus associados? Quais meios logísticos e financeiros que um cidadão do interior do Estado do Pará tem para contribuir com dados, informações e pesquisas no processo legislativo federal? Apesar dos grandes avanços tecnológicos, existem grandes dificuldades de participação da sociedade em temas que compete apenas à União legislar.

Limitações que segregam e afastam a participação popular, sem o poder de participar da construção dos direitos e garantias fundamentais, distanciando o contato com os representantes competentes que precisam buscar soluções dentro do Congresso Nacional, para problemas regionais, retardando o progresso e trazendo prejuízo jurídico e social ao povo.

O Poder Legislativo estadual, representado pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará, possui instrumentos que possibilitam a participação da sociedade no processo legislativo, parlamentares acessíveis, célere trâmite nas proposições. Modernizar os instrumentos e aumentar a presença do povo dentro do parlamento, sempre deve ser visto com bons olhos, respeitando assim os direitos e garantias fundamentais expostos na Carta Magna, afinal, célebre a frase dita por Abraham Lincoln no cemitério de Gettysburg que exaltava o poder do povo “do povo, para o povo e pelo povo” (ROSA, 2021).

¹⁵ VELOSO, Zeno. Limites do constituinte estadual. In: *Constituição do Estado do Pará: texto e contexto* (Homenagem ao constituinte Zeno Veloso / Coordenadores Jeferson A. F. Bacelar, Frederico A. L. de Oliveira, Francisco Das Chagas Silva Melo Filho. - Belém. PA: Paka-Tatu, 2023, p. 22.

5. Conclusão

O reconhecimento ao direito fundamental de participação popular no processo legislativo estadual revela-se de enorme importância para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. A participação direta da população na atividade legiferante além de ampliar a legitimidade dos textos normativos, reafirma a conexão que deve haver entre as leis e as efetivas necessidades e aspirações dos seus destinatários.

Restou evidenciado que o princípio da simetria constitucional e o modelo competencial centralizado, estabelecidos pela CF/1988, não devem ser tomados como empecilhos para que Estados-membros ampliem a participação popular, inclusive admitindo que alcance a propositura de Emendas Constitucionais.

Por fim, ficou registrada a necessária modernização dos instrumentos de participação popular, bem como da descentralização do Poder Legislativo, especialmente em Estados-membros com grandes territórios, com distâncias entre o centro e as periferias que podem gerar discriminações e vedação ao exercício deste direito fundamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. *Resolução nº 02/2022*. Aprova o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível em: <https://www.alepa.pa.gov.br/Servicos/Downloads>. Acesso em: 01 de jun. de 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 de jun. 2024.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 05 de jun. 2024.

PACHECO, Luciana Botelho. *Como fazem as leis*. 4.Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021, p. 21.

PARÁ. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado do Pará de 1989*. Belém, PA: Governador do Estado, [2023]. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em: 05 de jun. 2024,

PORTO, Jarbas. *LEIS: A evolução da sociedade e o processo legislativo contemporâneo*. Belém: Marques Editora, 2011, p. 119.

PORTO, Jarbas. Processo Legislativo na Constituição do Estado do Pará. In: BACELAR, Jeferson A. F.; OLIVEIRA, Frederico A. L. *Constituição do Estado do Pará: texto e contexto* (Homenagem ao constituinte Zeno Veloso). Belém, PA: Paka-Tatu. 2023, p. 201.

ROSA, G. R. da G. (2021). “Do povo, para o povo e pelo povo”: origem e exercício da soberania popular na teoria política contemporânea. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, (113), 19–56.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 507-3 DF*. Relator Ministro Celso de Mello. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1520409>. Acesso em 01 de jun. 2024.

VELOSO, Zeno. Limites do constituinte estadual. In: *Constituição do Estado do Pará: texto e contexto* (Homenagem ao constituinte Zeno Veloso / Coordenadores Jeferson A. F. Bacelar, Frederico A. L. de Oliveira, Francisco Das Chagas Silva Melo Filho. - Belém. PA: Paka-Tatu, 2023, p. 22.