



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

**CLEITON DAS CHAGAS FERNANDES**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO: Previsão de Iniciativa Popular para  
Proposta de Emenda à Constituição**

**Brasília  
2020**

**CLEITON DAS CHAGAS FERNANDES**

**EMENDA À CONSTITUIÇÃO: Iniciativa Popular**

Proposta de Emenda Constitucional - PEC apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

Orientador: Professor MSC Paulo Rená da Silva Santarém

**BRASÍLIA**

**2020**

**CLEITON DAS CHAGAS FERNANDES**

**EMENDA À CONSTITUIÇÃO: Iniciativa Popular**

Proposta de Emenda Constitucional - PEC apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor MSC Paulo Rená da Silva Santarém

**BRASÍLIA, \_\_\_\_\_ 2020**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor(a) Orientador(a)**

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

## RESUMO

O presente trabalho, na forma de Proposta de Emenda à Constituição, busca viabilizar a extensão da iniciativa de PECs ao cidadão comum, na forma de iniciativa popular. Para tanto, na justificação da proposta, são analisados os métodos, o processo de legística e o processo legislativo na sua dinâmica. No texto da proposta, sugere-se a necessária alteração na Constituição, nos termos do processo legislativo, de acordo com a forma disposta nos regimentos internos do Congresso Nacional e na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1988.

**Palavras-chave:** Iniciativa Popular. Proposta de Emenda à Constituição - PEC. Processo Legislativo. Constituição da República Federativa do Brasil.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>1 A QUEM CABE FAZER AS LEIS.....</b>	<b>7</b>
<b>2 COMO SE FAZEM AS LEIS.....</b>	<b>13</b>
<b>3 LACUNAS NORMATIVAS.....</b>	<b>18</b>
<b>3.1 Proposta de alteração legislativa.....</b>	<b>18</b>
<b>3.2 Legística - qualidade da lei.....</b>	<b>19</b>
<b>4 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>22</b>
<b>4.1 Texto da lei original - Constituição da República.....</b>	<b>22</b>
<b>4.2 Título e assunto da PEC.....</b>	<b>23</b>
<b>4.3 Texto da proposta.....</b>	<b>23</b>
<b>4.4 Justificação.....</b>	<b>24</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>26</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>27</b>

## INTRODUÇÃO

Busca o presente trabalho, de forma muito simples, demonstrar a importância da iniciativa popular no processo democrático de apresentação de normas. Consoante a Constituição da República Federativa do Brasil, é possível que o cidadão comum apresente proposições perante aos parlamentos. Contudo, na forma exarada pelo art. 61 da CF, as possibilidades são limitadas a determinados atores e a determinados tipos de iniciativa. Na leitura do dispositivo, especialmente na cabeça do artigo, foi anotado que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos. Como se pode observar, a iniciativa de Proposta de Emenda à Constituição deixou de ser possibilitada aos cidadãos, ficando permitidas somente as iniciativas do tipo Ordinária e Complementar.

No âmbito do Direito Constitucional é questionável o porquê não ter sido previsto pelo constituinte originário a permissão para que o cidadão comum tivesse a possibilidade de participar de forma direta das alterações da Constituição. Nesse sentido, busca o presente projeto de pesquisa entender a vedação específica, uma vez que, as leis possíveis de serem alteradas por meio de iniciativa popular – ordinárias e complementares, por certo não tem o peso e o glamour de uma norma constitucional, entretanto, trazem em seu bojo efeitos significativos que repercutem na sociedade e causam efeitos no mundo jurídico e na sociedade.

Objetivando entender como funciona a iniciativa popular e as demais formas de promover alterações nas normas vigentes no País, no trabalho em tela serão demonstrados e estudados os conceitos e as prerrogativas da legística, a forma e a tramitação por meio do processo legislativo, também serão avaliados as questões de ordem política, os números e as repercussões havidas com as normas alteradas por força de iniciativa popular.

Por certo, o presente trabalho tem foco voltado para o Direito Constitucional e buscará demonstrar a importância das alterações das normas, incluindo a Lei Maior do País no rol de possibilidades e iniciativas por meio da iniciativa popular. Cabe relevar que a única

possibilidade de efetivar a presente ideia, obrigatoriamente deve passar por uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC, com isso, no escopo do trabalho será editado modelo de proposição contendo as alterações necessárias aos artigos 60 e 61 da Constituição Federal.

No percurso do trabalho, para entender melhor o processo legislativo e as alterações por iniciativa popular, é necessário buscar explicações e entender alguns importantes conceitos, os quais repercutem em projetos da magnitude ora apresentada – legística, iniciativa, legitimados, alterações normativas no sentido qualitativo e quantitativo, repercussão das alterações, dentre outras questões.

## 1 A QUEM CABE FAZER AS LEIS

No Brasil, entre leis, normas, portarias, decretos dentre outras, estima-se a existência de mais de cinco milhões de dispositivos, contudo, não há nenhum órgão oficial que demonstre a precisão dessa informação, uma vez que, não existem institutos oficialmente responsáveis por tal contagem, o que representa uma lacuna significativa para o mundo jurídico com repercussão socialmente forte.

Não obstante, é relevante destacar que os números citados correspondem a estimativas havidas em todas as esferas governamentais e em todas as instâncias – Federal, Estadual e Municipal. De toda forma, apenas como exemplos, em breve consulta aos sítios oficiais do governo federal, é possível verificar que, partindo da proclamação da República já foram editadas no Brasil, mais de treze mil leis ordinárias e aproximadamente dez mil decretos. Quando se volta para Lei Maior do País, encontramos um conjunto de emendas que chegam ao número de 106 (cento e seis). Como se pode observar, a produção de leis no País é extremamente significativa.

Mesmo sendo um processo com vários meandros, cercado de muitos ritos, alterar uma lei, criar uma nova norma, não se mostra uma tarefa muito complicada tecnicamente aos legitimados. Contudo, é necessário entender o processo político, para então chegar ao conhecimento de como são feitas as leis no Brasil.

Nos regimes democráticos é adotada a sistemática em que as decisões de governo não dependem exclusivamente do Chefe do Poder Executivo, nesse modelo, o poder decisório acaba sendo compartilhado com os representantes do povo, o Congresso Nacional. Para Queiroz (2006), “as decisões de governo não dependem apenas da vontade do Presidente da República ou do Primeiro Ministro, mas da realidade fática existente, tanto do ponto de vista político quanto do econômico”.

De forma bastante inteligível explicita Queiroz (2006, p. 11):

No sistema presidencialista, o governante exerce as relevantes funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado. Na dimensão de Chefe de Governo, o Presidente da República responde pelas funções executivas (do Estado), que compreendem a orientação política, a direção geral do governo, a proposição e execução das políticas públicas, como provimento de segurança e



atendimento das necessidades econômicas, sociais, educacionais da população, além das atividades administrativas. Como Chefe de Estado, a função do presidente é mais simbólica, representa a soberania do Estado brasileiro perante as demais nações do mundo.

Conforme consta da Constituição da República, dentre os legitimados a propor alterações e criação de novas normas está o Presidente da República. Por certo, considerando as características institucionais de gestão do Poder Executivo, não é equivocado entender que o maior demandante no processo de confecção de normas é o Chefe do Executivo. Cabe relevar que existem normas que apresentam exclusividade no encaminhamento e que não podem ser delegadas ou encaminhadas por qualquer dos outros poderes, somente o Executivo. São exemplos deste tipo de proposição: Leis Orçamentárias, Leis que criam tributos, Leis que versam sobre o sistema de planejamento governamental. Com relação às funções do Presidente no processo decisório destaca Queiroz (2006, p. 11):

[...] o Presidente da República reúne importantes recursos de poder para viabilizar sua agenda no Poder Legislativo, entre outros, o de fazer concessões no conteúdo da política pública, o de compartilhar a gestão com sua base de apoio, distribuindo cargos, e o de liberar recursos do orçamento, por convênio, emenda ou por liberalidade. O compartilhamento de gestão, entretanto, há de observar critérios de capacitação e compromisso com o programa de governo, sob pena de resvalar para o “é dando que se recebe”, resultando no fisiologismo puro e simples, o que é condenável sob todos os pontos de vistas. O Presidente da República, além dos poderes mencionados, dispõe de importantes instrumentos que facilitam a governabilidade, entre os quais o poder de editar medida provisória (art. 61, da Constituição Federal - CF), o direito de iniciativa privativa sobre projetos de lei relativos a determinadas políticas públicas (art. 84, da CF), a faculdade de pedir urgência para seus projetos (art. 64 da CF), a facilidade de contar com líderes na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional, o controle sobre o orçamento público e o fácil acesso aos veículos de comunicação.

Não obstante, mesmo havendo esse considerável número de prerrogativas possíveis ao Presidente da República, é necessário levar em consideração que os poderes no âmbito do processo democrático são compartilhados. Importante ator neste processo, o Congresso Nacional divide com o Chefe do Executivo o protagonismo da elaboração de normas. Da mesma forma que o Executivo detém algumas prerrogativas nas iniciativas de leis, as Câmaras Alta e Baixa da República, também, possuem prerrogativas de iniciar o processo legislativo. Além das iniciativas propriamente ditas, é facultado ao Parlamento a edição de proposições que alterem, ampliem, incluam ou excluam dispositivos nas propostas

encaminhadas pelo Executivo e demais legitimados. Para encaminhar a citada ação, existe a previsão constitucional e regimental da apresentação de emendas aos projetos.

Participante do poder decisório e responsável pela fase avaliativa e de aprovação das normas no processo legislativo, o Poder Legislativo, ator legitimado e fundamental na apreciação e confecção das normas é organizado em sistema bicameral, composto como citado acima pela Câmara Alta – Senado Federal, e Câmara Baixa – Câmara dos Deputados. Juntas as duas Casas se completam com o número de 81 (oitenta e um) Senadores e 513 (quinhentos e treze) Deputados. Compete ao Congresso Nacional deliberar sobre todas as matérias que competem à União, incluindo aqui as leis de caráter regulatório, passando pelas que criam ou aumentam impostos, taxas e contribuições, pelas que ampliam e ou restringem direitos sócias, políticas públicas dentre outras, Queiroz (2006, p. 13).

A participação dos deputados e senadores no processo decisório e democrático é de fundamental importância, nas democracias modernas, adota-se o modelo de freios e contra pesos onde os poderes fiscalizam as ações uns dos outros. Nesta esteira, é relevante a missão do parlamento que garante e protege as liberdades e os direitos fundamentais dos cidadãos, incluindo aqui a fiscalização, a deliberação e aprovação das normas que são propostas ao mundo jurídico com repercussão direta na sociedade.

Com relação ao processo decisório, Queiroz (2006, p. 15) assevera:

O processo decisório no Governo e no Congresso Nacional é muito complexo. Seu desfecho, em geral, é mais produto de negociação e das disputas internas do que de ação racional. A tomada de decisão na arena política, portanto, depende de uma série de fatores, que vão desde a conjuntura política, as lutas internas, a importância e apoio da sociedade à matéria submetida ao Legislativo, passando pela credibilidade do autor da proposição até pela forma de tramitação nos órgãos técnicos das duas Casas do Congresso. A conjuntura política interfere, de modo acentuado, na capacidade de articulação, negociação e votação das matérias no Congresso.

As citadas interferências relevadas pelo autor acima mencionado podem ser traduzidas como o modelo presidencialista de coalizão. Esta forma de governar é bastante comum no Brasil. Nesta sistemática, o Chefe do Poder Executivo, objetivando ter maior governabilidade, busca junto ao parlamento apoio das lideranças, com o fito de conseguir chegar aos seus objetivos diversos, no caso do objeto em estudo, ver aprovadas suas matérias – leis,

encaminhadas ao Congresso Nacional. Aproveitando-se desse modelo, os parlamentares, por meio da prerrogativa legislativa das emendas, também fazem valer seus interesses e, muitas vezes, sob a égide de estar defendendo os interesses dos eleitores, digo da sociedade, impõe condições e buscam a divisão do protagonismo no processo legislativo. É relevante o fato do sistema de coalizão ser legítimo, contudo, nem sempre seus efeitos se traduzem em ganhos para a sociedade.

Conforme mencionado anteriormente, cabem ao parlamento as atribuições de legislar, fiscalizar e representar o povo. Todos estes papéis se revestem de grande importância quando o tema é preservar o processo democrático, defender e validar o interesse social, protegendo o cidadão contra as prerrogativas do Estado, quando essas são usadas de forma hipersuficiente.

Não obstante, dentre as atribuições e competências do Parlamento, não resta dúvida que a mais efusiva é a legislativa. Com este entendimento, destaca Queiroz (2006, p. 35):

A atribuição legislativa, até pelo fato de a cultura jurídica do Brasil ser positivista, ganha dimensão em relação às demais. Editar leis, construir o ordenamento jurídico que estrutura a ação do Estado e promova a defesa dos direitos individuais, bem como criar as condições de funcionamento do Estado, aparelhando os poderes com legislação eficiente e capaz de atender às necessidades sociais, é a prioridade dos parlamentares.

No bojo dos legitimados a apresentar propostas de leis ao Congresso Nacional, excetuando-se as Propostas de Emenda à Constituição, conforme já externado e, em conformidade com o art. 61 da Constituição estão o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores, o Procurador Geral da República e os Cidadãos. Em relação aos órgãos citados neste parágrafo, a iniciativa de encaminhamento de leis está restrita às matérias que dizem respeito ao funcionamento interno desses órgãos, sua organização e o seu sistema de remuneração/subsídio de seus integrantes.

Especificamente em relação aos cidadãos, a possibilidade de apresentação de proposições é revestida de limites e exigências consideráveis, conforme o disposto no § 2º do já citado art. 61 da Constituição Federal: mínimo de 1% do eleitorado, distribuição por pelo menos cinco Estados, e com pelo menos 0,03% do eleitorado em cada Estado (BRASIL, 1988).

O Constituinte Originário foi bastante feliz em inserir no texto da Constituição a iniciativa popular, entretanto, essa possibilidade, em uma análise mais detida, demonstra ser praticamente inviável, o excesso de burocracia, ou o excesso de proteção, praticamente deixou o parágrafo acima descrito como letra morta da lei. Sobre o assunto, explica Queiroz (2006, p. 40):

A ideia de iniciativa popular de projeto de lei foi boa, mas inexecutável. Segundo o § 2º do art. 61 da Constituição Federal, para apresentar um projeto de lei de iniciativa popular, é necessário reunir as assinaturas de 1% do eleitorado nacional, distribuídas em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles [...].

Além do exagerado número de assinaturas, são muitas as exigências para a conferência de cada uma delas, tornando inviável esse procedimento, conforme segue: a) a assinatura de cada eleitor deve ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral; b) as listas de assinaturas devem ser organizadas por Municípios e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa Diretora da Câmara; c) é lícito à entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta de assinaturas; d) o projeto deve ser instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes.

Como se pode extrair da reprodução acima, a apresentação por iniciativa popular é praticamente inviável. Objetivando contornar tal situação, de forma bastante própria, foram criadas no âmbito do Congresso Nacional as chamadas Comissões Permanentes de Legislação Participativa – Câmara dos Deputados – e de Legislação Participativa e de Direitos Humanos – Senado Federal. Estes institutos têm a missão de receber as iniciativas populares que, por efeito das mencionadas exigências, não superaram o rito para restar frutíferas sua tramitação. A dinâmica desta iniciativa permite aos legitimados apresentar as propostas, contudo, a autoria desta, de fato, irá ser avocada pelas Comissões criadas para esse fim. Ainda neste contexto de substituição de legitimado popular, é relevante ressaltar que as exigências, embora superadas em grande parte, não o foram em sua totalidade. As proposições encaminhadas as já citadas comissões somente podem ser feitas por meio de representação da sociedade civil, tais como, sindicatos, associações, confederações, dentre outras, não sendo

possível que um avulso protocole sua ideia perante o Congresso, por tanto, a iniciativa é denominada de popular, mas, só pode ser apresentada em coletivo.

No contexto da participação da sociedade no processo decisório, releva destacar que a participação da sociedade civil diante do Congresso Nacional, não fica resumida a apresentação de proposições. Aos cidadãos é facultado à participação efetiva em audiências públicas, reuniões em comissões temáticas, onde podem ser sugerido aos parlamentares propostas de leis, políticas públicas, protocolo de petições contendo reclamações, fazendo questionamentos e outras questões inerentes aos delegantes, até por que, não é exagero, muito menos repetitivo dizer, que os parlamentos existem para servir ao cidadão.

## 2 COMO SÃO FEITAS AS LEIS

A feitura de leis, no âmbito do Congresso Nacional, segue um rito bastante peculiar. É interessante dizer que as Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas, também, seguem em suas Constituições e Leis Orgânicas, ritualísticas bastante semelhantes, diferenciando-se somente na questão da bicameral, atributo exclusivamente previsto ao parlamento em nível de União.

Objetivando uniformizar e organizar o modelo de apresentação de leis, foi editada no ano de 1998 a Lei Complementar Federal número 95. Este importante instrumento legal regulamentou o artigo 59 da Constituição Federal, a saber (BRASIL, 1988):

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

**Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. (grifo nosso)**

A Lei Complementar Federal número 95, de fato, é oferecida como um manual simplificado para os operadores do processo legislativo. A matéria contida na norma, assim está disposta (BRASIL, 1998):

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos [...].

Alguns Estados da federação, também, adotaram legislações que dispõe sobre a elaboração de normas, cabe destacar o caso do Distrito Federal, que editou norma com esse fim, sendo esta com dispositivos bem mais completos que a própria Lei Complementar Federal número 95/1998. A Lei Distrital Complementar número 13 de 1996 assim dispõe em sua ementa (BRASÍLIA, 1996), “Regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal”.

Segundo Miranda (2005, p. 634), “não há consenso na dogmática constitucionalista sobre quantas e quais sejam as fases do processo legislativo ordinário”. No mesmo contexto, o citado autor, assevera que o processo de criação de leis, ou seja, o processo legislativo, se desencadeia em: a) iniciativa; b) discussão; c) votação; d) sanção ou veto; e) promulgação, e f) publicação (TEMER, 1995 *apud* MIRANDA, 2005, p. 634). Rito com definição muito semelhante consta da obra do Professor José Afonso da Silva. Para Silva (1964, p. 250):

[...] a análise do procedimento legislativo demonstra a existência de cinco fases no caminhar dos projetos de lei: a) introdutória ou de iniciativa; b) a de exame dos projetos nas comissões; c) a das discussões do projeto em plenário; d) a decisória; e) a revisória, segundo seu entendimento, a sanção e veto não integram o processo de elaboração de leis.

As pontuações retro foram levantadas com foco no processo legislativo relacionado às normas de caráter ordinário e complementar. Com relação às chamadas Propostas de Emenda à Constituição, estas, seguem o trâmite específico e, como já mencionado nas laudas passadas, não prevê que a iniciativa popular faça qualquer proposta de alteração à Lei Maior.

As emendas à Constituição consistem na manifestação do Poder Constituinte Derivado Reformador, que trata da prerrogativa de elaborar alterações no Texto Supremo, observando o procedimento estabelecido no art. 60 da CRFB, Miranda (2005, p. 644-645).

Ensina Miranda (2005, p. 645) que:

A proposta de Emenda à Constituição poderá ser encaminhada: a) por um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; b) pelo Presidente da República, e c) por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, incluindo-se a Câmara Legislativa do Distrito Federal, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Versa no parágrafo 2º do artigo 60 da Constituição Federal que “a proposta será discutida e votada em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros” (BRASIL, 1988). Cabe relevar que, por tratar-se de matéria com o objetivo de alterar a Constituição, somente os membros do Poder Originário Derivado têm a prerrogativa de promulgar a norma, ato que será feito concomitantemente pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado

Federal, por óbvio, as emendas constitucionais não são submetidas à sanção ou veto do Chefe do Executivo.

Considerando os chamados titulares do Poder Constituinte, é possível inferir que a ideia de não permitir que a Constituição seja alterada por iniciativa popular vem desse contexto pessoal. O conceito de titular do Poder Constituinte tem um viés bem mais filosófico que jurídico, uma vez que, a pergunta que se faz: quem detém o Poder Constituinte? A indagação pode ser respondida de diversas maneiras, na mesma forma que as perguntas filosóficas de que se faz: a quem pertence o poder? A quem corresponde? Quem é o titular do Poder? Em resposta simples, a assertiva para todas essas perguntas seria o povo. Contudo, o que dizer da impossibilidade do detentor do Poder - povo, não possuir a prerrogativa de propor alterações na Constituição que o rege.

O Poder Constituinte é formado por duas espécies, ensina Miranda (2005, p. 75), “[...] a dogmática constitucionalista pátria distingue duas espécies de poder constituinte: o originário ou genuíno e o derivado ou constituído.”

Em breve definição o Poder Constituinte Originário é aquele que serve para elaboração de nova ordem estatal, ou seja, para uma nova constituição, o que necessariamente requer uma assembleia constituinte. Com relação ao Poder Constituinte Derivado é aquele utilizado para realização de alterações na Lei Maior do País. Como já citado supra, a Constituição da República Federativa Brasileira já utilizou sua prerrogativa de ser alterada em 106 (cento e seis) oportunidades.

O Poder Constituinte Derivado se apresenta de três formas: revisional, reformador e decorrente. No contexto do presente trabalho, sem desprezar os demais tipos de Poder Derivado, importa destacar o reformador. Trata-se do poder que possibilita aos legitimados alterar a Constituição, exercendo prerrogativa limitada, consoante previsto no art. 60 da Constituição (BRASIL, 1988).

O Poder Constituinte derivado, como se observa no trecho constitucional acima reproduzido, não constam de absolutas prerrogativas, existem limitações no seu exercício. As chamadas limitações materiais explícitas são, por assim dizer, barreiras de proteção que foram deixadas ou instaladas pelos membros da Assembleia Nacional Constituinte, que entenderam



que determinadas cláusulas da Constituição somente teriam a possibilidade de alteração quando da formação de nova Assembleia Constituinte, balizando os limites do Poder Derivado.

Importa-nos no arremate do presente trabalho, mais uma vez, chamar atenção para o limite procedimental no processo de alteração da Constituição. Apesar de ser chamada de nova Constituição, a lei principal do Brasil já consta na vigência de seu 33º ano, logo, não é forçoso entender que esta merece passar por uma considerável reforma. O mundo tem mudado em velocidades expressivas, o poder da comunicação e as possibilidades de informações que a rede mundial de computadores proporcionou, requer do homem moderno e de sua sociedade providências, agilidades, não pode o mundo jurídico padecer de morosidade e letargia.

A revisão da Constituição se torna iminente, permitir que a força popular faça alterações em sua Lei Principal já não se mostra tão polêmica como há 33 anos. Necessário se faz que o povo, detentor do poder, passe imediatamente a fazer parte dos legitimados que têm a prerrogativa de mudar a Constituição, assim como é permitido nas normas Ordinárias e Complementares.

Destarte, não é necessário maiores aprofundamentos na ciência política para entender que durante esses mesmos 33 anos de vigência da Constituição, a classe política, o sistema de coalizão e a maneira como esses atores têm tratado o processo democrático, sofreram consideráveis desgastes, dessa forma, não há mais como sustentar as razões alegadas, como esteio no conceito de poder derivado e originário, isso não se convence mais. Por certo que a sociedade já se organizou e demonstrou ter maturidade e capacidade suficiente para se organizar extramuros do Congresso Nacional e formular mudanças estruturantes, inclusive na Constituição.

Interessante ressaltar que a participação popular no processo democrático é fundamental para o desenvolvimento e bem estar de uma nação, neste contexto encontra-se inserido o processo legislativo, os tempos modernos não se contentam mais com a participação no modelo indireto, é necessário que o andamento político seja feito a várias mãos, bem assevera o professor Miranda em (DINIZ, 1995 *apud* MIRANDA, 2005, p. 87):

[...] o homem é, ao mesmo tempo, indivíduo e ente social. Embora seja um ser independente, não deixa de fazer parte, por outro lado, de um todo, que é a comunidade humana.

Para que criaturas racionais atinjam seus objetivos, a condição fundamental é a de se associarem. Sozinho, o homem é incapaz de vencer os obstáculos que o separam de seus objetivos fins.

O fundamento das normas está na exigência da natureza humana de viver em sociedade [...]. A sociedade sempre foi regida e se há de reger por um certo número de normas, sem o que não poderia subsistir, defende Miranda.

### **3 LACUNAS NORMATIVAS**

A principal lacuna apresentada pelo processo legislativo de iniciativa popular previsto na Constituição da República Federativa do Brasil é a não possibilidade de os cidadãos apresentarem alterações na Lei Maior do País, tal situação confronta com os artigos da Constituição que permite ao mesmo cidadão, usar o seu poder reformador, por iniciativa popular nos dispositivos infraconstitucionais – Leis Ordinárias e Leis Complementares. Nesse contexto cabem quatro indagações:

1. Porque não é possível ao cidadão comum emendar a Constituição Brasileira?
2. Diante de 106 (cento e seis) emendas à Constituição, 33 (trinta e três anos) de vigência, por que não foi alterado o dispositivo, a fim de possibilitar ao cidadão o direito de exercer o direito da iniciativa popular na Constituição?
3. A quem interessa limitar o poder do cidadão perante a Constituição?
4. A quem realmente pertence o Poder, ao povo ou aos seus delegados?

As respostas para as questões acima podem ser resumidas na apresentação de Proposta de Emenda à Constituição da República (minuta abaixo), permitindo ao cidadão fazer valer o seu direito de iniciativa popular de forma absoluta. Não obstante, é possível verificar ao longo dos tópicos do presente trabalho que cada indagação aqui mencionada possui uma resposta clara e detida.

#### **3.1 Proposta de alteração legislativa**

Objetivando responder as indagações acima elencadas, a alteração normativa a ser apresentada consiste na Proposta de Emenda à Constituição de República, alterando os artigos 60 e 61 da Lei Maior, permitindo uma modernização no processo de coleta de assinaturas, ou seja, permitindo que seja incluído um dispositivo atual, onde as firmas possam ser verificadas no formato digital ou eletrônico, também se propõe que a prerrogativa da iniciativa popular seja estendida a apresentação de emendas, tanto aos projetos de leis ordinárias, complementares e as emendas da Constituição, uma vez que, durante a tramitação destas propostas, não há previsão na Constituição para que sejam feitas emendas. Por fim, sendo o

escopo central da proposta, consta a alteração dos citados artigos, a fim de permitir ao cidadão comum, por iniciativa popular, alterar a Constituição do seu País.

### **3.2 Legística - qualidade da lei**

Não obstante, todo o processo de elaboração e feitura de normas, além do viés político e do externado processo legislativo, também é submetido a uma dinâmica técnica, com fundamentos, ainda em desenvolvimento na cultura legislativa brasileira, é nesse sentido que é relevante abrir espaço para externar sobre a ciência da Legística e sua acentuada importância no processo de elaboração e estudos das normas.

A legística é uma modalidade que vem sendo muito utilizada em tempos atuais objetivando melhorar a qualidade da produção legislativa. Conforme asseverado em tópicos anteriores, a produção de leis é fruto de um processo legislativo que sofre influências nos campos técnicos e fortemente da política. Em primeiro momento é interessante ressaltar que a discussão sobre a qualidade das normas, com reflexos na sua efetividade, não é uma prerrogativa dos tempos modernos, esse processo tem sido efetivado ao longo da história, Soares e Assunção (2015). Estas reflexões que cercam o debate sobre a qualidade das leis dinamizam os debates jurídicos, políticos, econômicos e sociais.

Segundo afirma Soares (2012, *apud* SOARES; ASSUNÇÃO, 2015, p.103):

[...] a preocupação com uma maior efetividade do direito e com leis que ofereçam condições de serem obedecidas remonta a tempos antigos e terminou por orientar toda a teoria que envolve a atividade de ação legislativa ou legislação moderna. Por meio de leis, diferenciavam-se povos, organizavam-se serviços, evitavam-se conflitos e evidenciavam-se hierarquias e as condições para a manutenção da ordem. Ou seja, as leis eram e são um indicador de civilidade.

No mesmo sentido, está o entendimento com as colocações de Gonçalves (2009, *apud* SOARES; ASSUNÇÃO, 2015, p.103), ressaltando:

[...] que a lei veio historicamente sobrepor, no plano formal, a generalidade ao particularismo e, no plano material, a igualdade ao privilégio. Entendida como a regra jurídica escrita e, numa acepção mais técnica, como a modalidade de regra escrita cuja formação obedece a um procedimento predefinido, a lei continua largamente intocada na teoria e na prática

político-constitucional como paradigma de ordenação social e de realização de justiça e “principal fonte do direito”, conforme a teoria geral.

No contexto da legística moderna, o Estado se utiliza da prerrogativa de legislar, com o fito de organizar as demandas, as quais são excessivas e, na maioria das vezes, não são suficientes para atender a todos os demandantes. Para o modelo que estuda a legística, essa regulação social efetivada por meio de leis, tornou-se excessiva, com isso, de forma inevitável a qualidade da produção legislativa veio abaixo.

Jogando luz sobre a variável qualidade das normas produzidas atualmente no Brasil, é necessário considerar que, a globalização e o acesso à informação, dimensionados pela velocidade como as matérias chegam e são acessadas pelos interlocutores, são fatores fundamentais e que levam o destinatário das normas a requer uma maior qualidade destas. Em anexo a exigência qualidade, sob os aspectos políticos, também é necessário considerar que o usuário da lei, tornou-se mais informado e mais questionador, o que por certo, vai exigir do produtor de normas maior esforço para atingir seu objetivo de regulação.

Atualmente a atuação do Estado se reflete de considerável complexidade. Com a atuação legislativa não há diferença, sendo que a mesma veio assumir um caráter bem mais estratégico perante aos desafios governamentais de implementação de políticas públicas e de consolidador dos chamados planos de governo. É por meio da normatização que o Estado faz valer o seu poder ordenatório, distribuindo, ou tentando distribuir, de formas mais igualitárias os serviços e produtos demandas pelo ator delegante. Aduzem Soares e Assunção (2015) que a lei é pré-requisito para o desenvolvimento de um país, e o seu processo de elaboração compreende-se como uma produção de atos normativos por parte do Legislativo, subsidiariamente pelos Poderes Executivo e Judiciário, que, dentro dos seus limites, também, são encarregados de elaborar leis, que, obrigatoriamente serão validadas pelo Parlamento.

Em contexto macro, não é equivocado também entender que a legística, estrategicamente, tem como uma das funções equalizar a dicotomia qualidade e quantidade das normas colocadas à disposição da sociedade, com viés apensado de também equilibrar a relação entre sociedade demandante e estado demandado e controlador social excessivo.

Destarte, considerando os aspectos da formatação das leis sob a égide do controle social, é importante refletir sobre o modelo de legística utilizado atualmente. A produção de

leis deve primar pela qualidade e efetividade, com fulcro na forma e nos motivos que são produzidas, sendo observados também os princípios da multidisciplinariedade dentre outros.

Por derradeiro, são vários os conceitos que versam sobre legística, contudo, um dos mais completos pode ser extraído da obra de Flucker e Delley, “Pode-se definir a legística como uma metodologia da concepção da ação pública e de sua tradução normativa, que procura determinar as melhores modalidades de elaboração, de redação, de edição e de aplicação das normas”, Flucker e Delley (2007, apud SOARES; ASSUNÇÃO, 2015, p.109).

## 4 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL - PEC

### 4.1 Texto da lei original – Constituição da República

Texto original dos 60 e 61 da Constituição da República Federativa do Brasil, matéria objeto da Proposta de Emenda à Constituição – PEC (BRASIL, 1988).

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

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

§ 1º [...]

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

## 4.2 Título e assunto da PEC

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO – PEC Nº... DE 2020

Dispõe sobre a iniciativa popular na apresentação de Emendas à Constituição, nos termos dos artigos 60 e 61.

Matéria encaminhada as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3 do art. 60 da Constituição Federal para apreciação, votação e promulgação da Proposta de Emenda à Constituição.

## 4.3 Texto da proposta

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO – PEC Nº .../2020.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Altera os arts. 60 e 61 da Constituição Federal para ampliar a participação popular em iniciativa legislativa.

Os artigos 60 e 61 da Constituição da República Federativa do Brasil passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º O art. 60 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 60. ....

.....  
IV – dos cidadãos.  
.....

.....  
§ 6º As Propostas de Emendas à Constituição, apresentadas à Câmara dos Deputados, nos termos do disposto no inciso IV deste artigo, devem ser subscritas, podendo ser utilizado os meios eletrônicos ou digitais, por no mínimo 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada um dos Estados.

§ 7º As Propostas de Emendas à Constituição poderão ser emendadas por meio de iniciativa popular perante as Mesas do Senado Federal ou da Câmara dos



Deputados, desde que observados os requisitos estabelecidos no parágrafo anterior. (NR).

Art. 2º O art. 61 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 61 .....

.....

§ 2º A apresentação de Projetos de Lei Ordinário e Complementar que forem encaminhadas por iniciativa popular, poderão ser subscritos no formato eletrônico ou digital, condicionadas às exigências de no mínimo, 0.5% (meio por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,1% (um décimo por cento) dos eleitores de cada um deles.

§ 3º atendidas às exigências constantes do parágrafo anterior, poderão os legitimados por meio da iniciativa popular, apresentar emendas a Projetos de Lei Ordinário e Complementar, quando da sua tramitação no Congresso Nacional.

#### 4.4 Justificação

### JUSTIFICAÇÃO

Nobres Pares, apresento a esse Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição, nos termos da minuta supra. Destarte, relevo a importância de se modernizar a Lei Maior do País. Passados mais de 33 anos de sua vigência, depois de havidas 106 (cento e seis) alterações, nada foi feito com relação à iniciativa popular.

É de geral conhecimento que o mundo se digitalizou, se modernizou, hoje a informação chega aos destinatários em velocidades não calculadas. Diante desse cenário de excesso de informações, a sociedade tornou-se mais exigente, mais vigilante e atenta aos seus direitos. Partindo desse recorte, é interessante notar que as representações de grupos sociais se modernizaram e, agora, vão bem mais além das representações no Congresso Nacional. Essa nova situação fez nascer à necessidade de se ampliar as possibilidades de iniciativa popular perante o Congresso Nacional.

Atualmente, é facultado ao cidadão comum propor mudanças nas normas infraconstitucionais, ordinárias e complementares, entretanto, não há essa mesma possibilidade para a Constituição Federal.

É sabido que o constituinte originário buscou proteger a lei maior do País ao não deixar expressa tal possibilidade, mas, com a modernidade dos tempos e, considerando que a Carta Cidadã foi promulgada há três décadas, quando os tempos e as necessidades eram outras, se faz necessário a mudança do conceito.

Ante ao exposto, a presente PEC objetiva incluir no artigo 60 a proposta de emenda à constituição por meio de iniciativa popular bem como permitir que as exigências de

assinaturas sejam feitas no formato moderno e mais utilizado atualmente, qual seja, digital ou eletrônico.

Na mesma esteira, estamos propondo a alteração do art. 61, a fim de, também, modernizar o processo de assinatura. Por fim, tanto no art. 60, como no art. 61 da proposta, consta a possibilidade de haver a oposição de emendas aos Projetos e as Propostas, nos mesmos moldes da matéria original.

Em arremate, é relevante destacar que não se trata aqui de ineditismo do tema, uma vez que a possibilidade de alteração de Constituições já é uma realidade em nosso País, exemplo mais significativo emerge da Capital da República, a Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu art. 70, permite ao cidadão brasileiro que altere sua Lei Principal (BRASÍLIA, 1993).

Art. 70. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

I – [...];

II – [...];

**III - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Distrito Federal distribuídos em, pelo menos, três zonas eleitorais, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada uma delas.** (grifo nosso)

§ 1º [...].

São essas as razões para o encaminhamento, rogo aos nobres Pares a aprovação desta importante medida de modernização da Constituição da República, a fim de que a Lei Maior do País não perca contato com a vanguarda legal.

Brasília, ... de .....de 2020.

Senador da República

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora seja um instrumento importantíssimo para o processo democrático, perfeitamente estabelecido pela Constituição da República, a apresentação de leis por meio de iniciativa popular, consoante externando em linguagem social comum, pode ser entendida como aquela “lei que não pegou”. Em buscas realizadas nos sítios oficiais das Casas Legislativas, percebe-se a escassez dessa espécie normativa. Em meio a um universo de milhares de leis que temos no País, parece ser um contra senso a iniciativa popular não ser demandada como poderia ou deveria ser.

Especificamente, com relação às Propostas de Emenda à Constituição, é importante destacar que a ideia de possibilitar ao cidadão alterar a Lei Maior do País, também, não encontrou nos parlamentares das legislaturas egressas da Constituinte de 1988, até os dias atuais, maiores entusiasmos. Ratifica esta colocação o fato de que em 33 anos de vigência da CRFB, somente duas iniciativas tramitaram no congresso com o objetivo semelhante ao proposto no trabalho que ora concluímos, trata-se da PEC nº 284/2016, autoria Deputado Raimundo Gomes de Matos - PSDB/CE, e da PEC nº 286/2013 de autoria do Senador Rodrigo Rollemberg - PSB/DF. Por força do processo legislativo, considerando a similitude do tema, as Propostas seguiram apensadas, até o desfecho de arquivamento. Entenderam os parlamentares que a proposta não merecia prosperar, sendo indicado manifestação pela inadmissibilidade sem maiores considerações.

Considerando a dinâmica de atuação do parlamento brasileiro, bem como as dificuldades havidas pelos diversos interesses políticos e, ainda, as já citadas dificuldades e imposições que a própria Constituição traz em escopo, é perfeitamente possível concluir que a iniciativa popular de alteração de normas, sejam elas complementares, ordinárias ou artigos da Constituição, não estão verdadeiramente dispostos ao cidadão comum, o que ao nosso sentir, contradiz as diretrizes do Estado Democrático de Direito, que por sua vez, são apregoadas na mesma Constituição de forma destacada.

Em arremate, é importante dizer que os processos de aproximação da soberania popular e a prática legislativa devem ser repensados. O modelo atual não atende mais os anseios da sociedade. Nesse mesmo sentido, é necessário chamar atenção para a velocidade das mudanças havidas no mundo, a diminuição das fronteiras e os encurtamento dos caminhos que a rede mundial de computadores está proporcionando ao cidadão. Com todo o poderio e ferramental tecnológico, espera-se que muito em breve, ferramentas digitais como aplicativos de telefones celulares possam servir de plataforma para que o cidadão possa interagir com os parlamentos e, por certo, atuar de forma mais dinâmica e em “parceria” como os seus representantes e quiçá, apresentado alterações legislativas, incluindo as Propostas de Emenda à Constituição. A Democracia Brasileira urge por mudanças e estas devem passar pelo maior interessado, o Povo.

## REFERÊNCIAS

- ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. **O fenômeno da proliferação legislativa: como cuidar e legislar com qualidade no século XXI?** Seminário Nacional “Direito, Justiça e Sociedade: Perspectiva da Pesquisa no Brasil”, 08 abr. 2017. Disponível em: <https://even3.blob.core.windows.net/anais/73949.pdf>. Acesso em: 03 out. 2019.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 34. ed. São Paulo Malheiros 2019.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 95 de 26 de fevereiro de 1998**. Brasília, DF. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp95.htm). Acesso em: 06 out. 2019.
- BRASÍLIA. **Lei Complementar nº 13 de 3 de setembro de 1996**. Brasília, DF. Regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=13&txtAno=1996&txtTipo=4&txtParte=>. Acesso em: 06 out. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Brasília, DF: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 1993.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, de 1989**. Brasília, DF. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/legislacao/regimento-interno/RIpdf/regInterno.pdf>. Acesso em: 06 out. 2019.
- \_\_\_\_\_. **PEC nº 286, de 2016**. Brasília, DF. Proposta de Emenda à Constituição. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118771>. Acesso em: 22 mai. 2020.
- CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Resolução nº 218, de 22 de julho de 2005**. Brasília, DF. Consolida o texto do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Instituído pela Resolução nº 167, de 16 de novembro de 2000. 9 ed. Brasília: Câmara Legislativa, 2018.
- CONGRESSO NACIONAL. **Resolução nº 1, de 11 de agosto de 1970**. Brasília, DF. Regimento comum, direção, objeto e convocação das sessões conjuntas. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/561098/publicacao/16433839>. Acesso em: 07 out. 2019.
- DE PAULA, Felipe. **Avaliação legislativa no Brasil: limites e possibilidades**. Tese de doutorado. Faculdade de Direito USP, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/avaliacao-legislativa-no-brasil-limites-e-possibilidades>. Acesso em: 30 set. 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2005.

MORAIS, Carlos Blanco de. Manual de Legística. **Critérios científicos e técnicos para legislar melhor**. Lisboa: Verbo, 2007. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182376/mod\\_resource/content/2/MORAIS\\_Carlos-Manual\\_Legistica\\_Cap1.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182376/mod_resource/content/2/MORAIS_Carlos-Manual_Legistica_Cap1.pdf). Acesso em: 29 set. 2019.

NOGUEIRA, Ana Cristina Resende; ALVES, Antônio Waldeci; REIS, Jane Faulstich Diniz; MELO, Orivaldo Simão. **Processo Legislativo e Funcionamento da Câmara Legislativa**. 4. ed. Brasília: Câmara Legislativa, 2018.

\_\_\_\_\_. **Elaboração de Textos Legislativos, Fundamentos, Modelos e Regras Práticas**. 4. ed. Brasília: Câmara Legislativa, 2018.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis/pesquisa e texto**. 4. ed. Brasília: DIAP, 2006.

SANTARÉM, Paulo Rená da Silva. **O Direito Achado Na Rede: A Emergência do Acesso à Internet Como Direito Fundamental no Brasil**. 2010. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. 2010.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 2, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2219php>. Acesso em: 29 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Legislação e Políticas Públicas**. A Lei como Instrumento de Ação Governamental. Tese de doutorado. Faculdade de Direito USP, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-22042013-112422/pt-br.php>. Acesso em: 29 set. 2019.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 93, de 1970**. Brasília, DF. Da nova redação ao regimento interno do Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 03 de out. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

SOARES, Fabiana de Menezes e ASSUNÇÃO Linara Oeiras. A qualidade da lei no contexto do desenvolvimento. Desafios para o Brasil do séc. XXI. In: CARDOSO JR., José Celso (org.) **Planejamento Brasil século XX: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160530\\_livro\\_planejamento\\_brasil\\_sec\\_xxi.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160530_livro_planejamento_brasil_sec_xxi.pdf). Acesso em: 29 set. 2019.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 50, p. 124-142, jan. 2007. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/articles/31.pdf>. Acesso em: 29 set. 2019.