

INICIATIVA POPULAR ESTADUAL NO BRASIL: PANORAMA COMPARATIVO DOS 26 ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL.¹

Luís Fernando Sgarbossa*
Laura Cabrelli Bittencourt**

Como citar: SGARBOSSA, Luís Fernando; BITTENCOURT, Laura Cabrelli. Iniciativa popular estadual no Brasil: panorama comparativo dos 26 Estados e do Distrito Federal. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC**, Londrina, v. 5, n. 1, p 45-70, jan/jul, 2020. ISSN: 2596-0075.

<https://doi.org/10.48159/revistadoidcc.v5n1.sgarbossa.bittencourt>

Resumo: A iniciativa legislativa popular ou autolegislação, apresentando-se como uma forma de exercício direto de poder pelo povo, é instituição relativamente recente no sistema constitucional brasileiro e tema relevante no âmbito do Direito Constitucional. Apesar de razoavelmente estudada em nível federal, a iniciativa popular estadual ainda é pouco explorada pela literatura nacional. O presente estudo, resultado parcial de projeto de pesquisa em andamento, examina tal temática a partir de pesquisa básica, de levantamento, quantitativa, qualitativa e comparativa. Após uma análise de tal instituto nas 27 normas fundamentais subnacionais em vigor no país, em nível estadual e distrital, foi possível constatar que todas as constituições estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal prevêm iniciativa popular de lei; que dezenove Estados contemplam iniciativa popular de Emendas à Constituição; que dez Estados adotam o mesmo procedimento para ambas as espécies em termos de iniciativa, em termos dispersão, quóruns e formalidades exigidas; que oito Estados, no entanto, estabelecem critérios distintos para o exercício do referido direito quanto à iniciativa voltada à produção de normas constitucionais ou infraconstitucionais. A partir dos resultados da pesquisa foi possível verificar razoável grau de inovação no âmbito da iniciativa popular por parte dos constituintes estaduais, notadamente no que diz respeito ao estabelecimento de modalidade de iniciativa inexistente em nível

* Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Professor Adjunto da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Líder do Núcleo de Pesquisa em Estado e Política – NUPEPOL, coordenador do Projeto de Pesquisa Observatório Constitucional.

** Acadêmica do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, Campus de Três Lagoas. Participante do Programa de Iniciação Científica Voluntária – PIVIC no Projeto Observatório Constitucional e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Estado e Política – NUPEPOL.

1 O presente estudo é elaborado a partir dos resultados parciais de pesquisa realizada com fomento da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS no âmbito do Programa Voluntário de Iniciação Científica – PIVIC (Edital UFMS PROPP n. 007 de 22.01.2019). Integra o Projeto “Observatório Constitucional: Direito Constitucional Comparado Interno e Externo”, desenvolvido pelo Núcleo de Pesquisa em Estado e Política – NUPEPOL, na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, Campus de Três Lagoas.

federal, a saber, a iniciativa popular de Emendas à Constituição. Foi possível evidenciar significativo grau de autonomia do constituinte estadual, em disposições relativas a regime prioritário ou favorecido de tramitação da espécie legislativa em questão; a criação de instituições inovadoras, como iniciativa popular de CPI e veto popular; a previsão de referendo e plebiscito por iniciativa popular, a previsão de iniciativa popular específica em matéria orçamentária e financeira e iniciativa popular reforçada por consulta popular, entre outros aspectos.

Abstract: The popular initiative of legislation – or self-legislation – is a form of direct exercise of power by the people. It is a relatively recent institution in the Brazilian constitutional system and a relevant theme within the scope of Constitutional Law. Despite being studied at the federal level, the state popular initiative is still little explored in national literature. This study examines this issue based on basic, quantitative, qualitative and comparative research. After an analysis of the popular initiative in the 27 subnational fundamental rules in force in the country, at the state and Federal District levels, it was possible to verify that all state constitutions and the Organic Law of the Federal District establishes the popular initiative; that nineteen states contemplate a popular initiative to amend the Constitution; whereas ten states adopt the same procedure for both species in aspects of initiative, geographic dispersion, quorums and required formalities; that eight states, however, establish different criteria for the exercise of that right as to the initiative aimed at producing constitutional or infraconstitutional rules. From the results of the research it was possible to verify a reasonable degree of innovation within the scope of the popular initiative by the state constituents, notably with regard to the establishment of a non-existent initiative at the federal level, namely, the popular initiative of Amendments to the Constitution. It was possible to evidence a significant degree of autonomy of the state constituent, in provisions related to the priority or favored regime for processing the popular legislative proposals; the creation of innovative institutions, such as a popular parliamentary committees of inquiry by popular initiative and popular veto; the referendum and plebiscite by popular initiative; the prediction of specific popular initiative in budgetary and financial subjects and popular initiative reinforced by popular consultation, among other aspects.

Palavras Chave: Direito Constitucional estadual; Iniciativa popular; leis; Emendas à Constituição.

Key Words: State Constitutional Law; popular initiative; statutes; constitutional amendments.

INTRODUÇÃO

A iniciativa popular ou autolegislação é instituto relativamente recente no Direito Constitucional brasileiro, no qual foi introduzida apenas sob a Constituição de 1988 em todos os níveis da federação brasileira. O presente artigo tem por objeto o instituto da iniciativa legislativa popular estadual no Brasil, tema sobre o qual a literatura é parca no Brasil, diversamente do que ocorre com o homólogo federal, o que justifica o interesse da pesquisa e dos resultados ora publicados.

Com vistas ao melhor exame da temática, o estudo iniciará com uma breve apresentação do conceito do instituto, de seu histórico e espécies, bem como dos principais aspectos relativos ao mesmo no Direito Comparado externo. Em seguida, serão objeto de análise os aspectos essenciais do regime jurídico da iniciativa popular em nível federal, bem como os traços elementares da iniciativa popular municipal estabelecidos pela Constituição Federal, o que se faz para a adequada contextualização do tema.

Em seguida será exposto de maneira sistemática o regime jurídico da iniciativa popular em nível estadual no país, mediante comparação levada a cabo entre as 27 subconstituições² atualmente vigentes no país, cotejando-as, também, com a Constituição Federal. Registre-se que o escopo da presente pesquisa restringe-se ao Direito Constitucional Estadual, pelo que não será objeto de exame o instituto em nível municipal, exceto quanto a seus contornos elementares traçados na Constituição Federal.³

Convém consignar que o trabalho é elaborado com base em resultados parciais de projeto de pesquisa em andamento, caracterizando-se a pesquisa em questão como básica quanto à natureza; documental, de levantamento e bibliográfica quanto aos procedimentos; quantitativa, qualitativa quanto à abordagem; além de comparativa quanto ao método, sendo, por conseguinte, indutiva.

No que diz respeito aos métodos específicos do Direito Comparado empregados, foi utilizado principalmente o método técnico-comparativo (ANCEL, 1980), por permitir a análise do instituto jurídico-político em questão em seus diversos aspectos, tais quais suas espécies, o percentual do eleitorado exigido para a proposta de iniciativa popular, os critérios de dispersão dos apoiadores em termos de porcentagem ou número mínimo de municípios requeridas relativas a cada Estado, entre outros.

Dito isso, passa-se a examinar, no tópico a seguir, o conceito, as origens, as espécies e o desenvolvimento do instituto em perspectiva comparativa para, após, examinarem-se os aspectos

2 Para esclarecer a expressão adotada por Tom Ginsburg e Eric Posner: “Many nation states have a two-tiered constitutional structure that establishes a superior state and a group of subordinate states that exercise overlapping control over a single population. The superior state (or what we will sometimes call the ‘superstate’) has a constitution (a ‘superconstitution’) and the subordinate states (‘substates’) have their own constitutions (‘subconstitutions’). One can call this constitutional arrangement ‘sub-national constitutionalism’ or, for short, ‘subconstitutionalism’”. (GINSBURG; POSNER, 2010, p. 1584). Cabe ressaltar que a expressão “superconstituição” pode ter outros sentidos, como, por exemplo, a parte estável ou imodificável da constituição, consistente nas *entrenched clauses* ou *eternity clauses* (VERGOTTINI, 2004).

3 Não serão examinados aqui, por conseguinte, senão os contornos da iniciativa municipal estabelecidos pela Constituição Federal, passando-se ao largo das disposições referentes a tal instituto eventualmente existentes nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais.

essenciais do regime jurídico do instituto no direito federal brasileiro.

2. CONCEITO, ORIGENS, ESPÉCIES E DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO-COMPARATIVO DA INICIATIVA POPULAR.

O presente estudo versa sobre a iniciativa legislativa popular estadual, espécie do importante instrumento da denominada democracia semidireta, consistente em forma de exercício direto de poder pelo povo, de caráter complementar às instituições representativas, também chamada por vezes de iniciativa cidadã ou autolegislação (SALGADO, 2006). Sabidamente o referido instituto consiste na atribuição constitucional do poder de estatuir ao povo, conforme fórmula consagrada na doutrina, ou, mais precisamente, na concessão a parcela do povo em sentido político (eleitorado) da capacidade de deflagrar o processo legislativo (SGARBOSSA, 2019).⁴

Os mecanismos de participação popular direta no exercício do parecem ter surgido primeiramente em países como a Suíça, Itália, França e Estados Unidos da América (GARCIA, 2005) para, posteriormente, difundirem-se pelos sistemas jurídicos de diversos outros Estados ocidentais, constituindo tentativa de aprimoramento de uma democracia estritamente representativa e, conseqüentemente, frágil.⁵

Assim, como corretivo à democracia indireta do século XIX⁶, um conjunto de institutos, notadamente a iniciativa popular e as consultas populares (referendos e plebiscitos), foram difundidos pelos sistemas constitucionais dos mais variados Estados, encontrando-se presentes também, com menor frequência, o veto popular (ou referendo abrogatório) e o *recall* (ou plebiscito destituente) (VERGOTTINI, 2004).⁷ Tendo em vista os limites de espaço, deve-se aqui realizar um recorte no sentido de abordar apenas a iniciativa popular, objeto do presente estudo.

O instituto surge, nos sistemas constitucionais modernos durante o século XIX, conhecendo seu apogeu, juntamente com outros mecanismos de democracia semidireta, nas três primeiras décadas do século XX. De todo modo, é consagrado também por diversas constituições do segundo pós-guerra, sendo sua introdução no Direito Constitucional brasileiro mais recente, dado

4 Nesse sentido, o ensinamento clássico de BARTHÉLEMY (1932, pp. 71-72): “*Il y a enfin une autre forme d'intervention directe du peuple dans la formation des lois, c'est l'initiative. Le parlement restant inerte, le peuple le provoque et se substitue à lui.*” PEREIRA (2016) identifica claramente o instituto como competência constitucional e direito fundamental (político).

5 Aqui esposa-se entendimento que não considera apropriado traçar as origens dos institutos jurídicos contemporâneos na Antiguidade clássica greco-romana, dados o enorme lapso temporal e as enormes diferenças de contexto entre democracia antiga e moderna. Dessa forma, assume-se no presente trabalho que os institutos da Idade Antiga podem ser considerados precursores dos mecanismos de democracia semidireta, mas com eles não se confundem, encontrando-se as origens dos últimos em períodos históricos muito mais recentes.

6 Evidências empíricas sugerem que a preferência pelos institutos de democracia semidireta estão relacionados com uma insatisfação do a democracia representativa. Sobre o tema, conferir ARNOLD (2014).

7 Em diferentes Estados, alguns desses institutos fazem-se presentes seja em nível nacional ou federal, seja em nível subnacional apenas, seja em ambos, conforme o caso. Assim, o *recall* norte-americano, por exemplo, é instituto inexistente em nível federal, mas presente em parte significativa dos Estados e municípios. O mesmo ocorre com a iniciativa popular naquele país, como se verá (MADDEX, 1998). Já a iniciativa popular, no Brasil, encontra-se presente nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, como já referido.

sua recepção ter ocorrido apenas com o advento da Constituição de 1988.⁸

A Constituição de 1988 não apenas previu o instituto democrático em questão para o nível federal (arts. 14, III c/c 61 § 2º), mas também o fez quanto aos níveis estadual e municipal e, conseqüentemente, distrital (GARCIA, 2005). Assim, após estabelecer que os Estados são organizados e regidos por suas próprias constituições (art. 25), previu, de forma bastante vaga – conferindo, por conseguinte, larga margem de conformação àqueles entes autônomos – apenas e tão-somente que caberia à legislação dispor sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual (art. 27 § 4º), novamente de forma inédita no Direito Constitucional brasileiro.

Do mesmo modo, no que se refere aos municípios, após prever a disciplina jurídica destes por Lei Orgânica, votada em procedimento legislativo agravado (art. 29, (*caput*), inovou no sistema constitucional pátrio ao estabelecer, de maneira mais detalhada do que fez para com os Estados, como se verá, a iniciativa popular municipal (art. 29, XIII, renumerado pela EC n. 1 de 31.03.1992). Parece evidente, ainda, que a mesma competência cabe também ao Distrito Federal, diante do disposto no § 1º do art. 32 da Constituição da República.

O entendimento doutrinário predominante é no sentido de que projetos de lei de iniciativa popular, se cumpridores de todos os requisitos jurídicos exigidos, implicam o dever do órgão legislativo competente de recebê-los e de conferir-lhes tramitação adequada, mediante a observância do devido processo legislativo, tal como faria com projeto de lei de iniciativa de qualquer outro legitimado. De todo modo, a instituição de iniciativa popular geralmente não envolve a obrigatoriedade de aprovação.⁹

Isso significa que em princípio a proposta de iniciativa popular é passível de ser aprovada integralmente ou parcialmente e até mesmo rejeitada, de modo que se nota que o instituto não transfere o poder de decisão ao povo¹⁰, em regra, mas, como o próprio nome indica, apenas confere apenas a capacidade de iniciativa legislativa sem intermediários, ou seja, o poder de deflagrar o processo legislativo. O poder de decisão, por conseguinte, geralmente permanece com o órgão legislativo eleito, de modo que o instituto insere-se no marco da democracia semidireta que, para ser corretamente compreendida, deve ser concebida como espécie da democracia representativa

8 Constituição da República Federativa do Brasil de 05.10.1988, art. 14, III. A iniciativa popular, assim como o referendo, é introduzida por esta carta constitucional, embora o plebiscito já tivesse sido previsto pela Constituição brasileira de 1937, art. 174 § 4º, na hipótese de rejeição, pelo legislativo, de proposta de emenda, modificação ou reformas da Constituição por iniciativa do executivo federal ou de aprovação de tais atos a despeito da oposição do Presidente. A Constituição de 1934 previa um instituto distinto, mas aproximado, ao conferir capacidade de iniciativa às associações culturais e profissionais reconhecidas (art. 34, “e”).

9 Há que se fazer uma ressalva, uma vez que decisão liminar relativamente recente proferida no âmbito do STF (2016) pode indicar limites a tal entendimento, até então pacífico, ao que parece. De se observar, por conseguinte, que em decisão liminar concedida monocraticamente pelo Ministro Luiz Fux no MS n. 34.530 que dizia respeito a significativas alterações feitas pelo legislativo no projeto de lei de iniciativa popular apelidado de “10 medidas contra a corrupção” (PL n. 4.850/2016), aquele Ministro entendeu pela impossibilidade jurídica de desvirtuamento da “essência” do projeto original em sua tramitação no Congresso, bem como de autuação do projeto de iniciativa popular como de iniciativa de parlamentar (assunção de autoria por um ou mais parlamentares), estabelecendo que a necessidade de se observar o Regimento Interno na espécie, que regula de forma diversa a tramitação de projetos de lei de iniciativa popular daquela dos demais, conforme se verá adiante. Ressalte-se tratar-se de decisão monocrática, como consignado, tendo o processo sido julgado extinto sem julgamento do mérito em fevereiro de 2017, de modo que não houve manifestação da Turma ou do Tribunal sobre a matéria.

10 O que é possível é, com a combinação da iniciativa popular com outros institutos, tais como o referendo ou veto popular, conferir efetivo poder de decisão ao povo, mas não se encontrou registro concreto de tal hipótese até o momento.

(embora aprimorada) (SGARBOSSA; IENSUE, 2019).¹¹

Feita esta breve introdução, convém mencionar alguns aspectos centrais da possível configuração da iniciativa popular para, em seguida, examinar seu regime jurídico-constitucional mais específico no Brasil, em nível federal e municipal de maneira genérica e em nível estadual de modo analítico.

Quanto aos legitimados, a faculdade de deflagrar o processo legislativo por meio do instituto em exame é conferida, como dito, a uma parcela do povo (em sentido político), dado que a unanimidade inviabilizaria sua utilização. A constituição ou a legislação infraconstitucional estabelecem em cada ordenamento jurídico, por conseguinte, um número mínimo de cidadãos (nacionais no gozo dos direitos políticos, ou seja, eleitores) ou um percentual do eleitorado que deve subscrever a proposta, ou critério semelhante. Em alguns casos, constata-se a adoção de critério similar, mas diverso, notadamente de um percentual sobre o número de eleitores que compareceram às urnas no último pleito, e não um percentual sobre o número absoluto de eleitores inscritos ou alistados junto ao órgão eleitoral.¹²

Resta evidente que a magnitude do número de apoiadores exigido e outros critérios ou exigências para o exercício da prerrogativa popular em exame, entre outros fatores, poderão facilitar, dificultar ou até mesmo impedir, na prática, o efetivo exercício da mesma, de modo que tudo parece aconselhar o estabelecimento de exigências e critérios razoáveis.

Quanto ao objeto, o Direito Constitucional Comparado evidencia que a iniciativa popular pode ser apenas de lei ou de emendas à constituição (CANOTILHO, 2003). Desse modo, o instituto pode abranger apenas a proposta de criação ou alteração de normas infraconstitucionais ou de normas constitucionais, separada ou conjuntamente. A análise comparativa evidencia que Estados como a Suíça e a Itália¹³ contemplam ambas as espécies, ao passo que o Brasil, em nível federal, contempla apenas a iniciativa popular de leis (complementares ou ordinárias)¹⁴, não assim de emendas à constituição.

11 Neste exato sentido a doutrina de PIZZORUSSO (1998, pp. 353-354): “*Gli istituti di democrazia diretta che possono operare come fonti del diritto sono soltanto le deliberazioni prese mediante referendum oppure adottate da un’assemblea popolare, quando ad esse è attribuita efficacia normativa in virtù di un’esplicita norma sulla produzione giuridica, oppure quando essi operano come fonti extra ordinem. In altri casi, invece, questo genere di deliberazioni costituiscono soltanto una fase del procedimento di formazione di atti normativi la cui approvazione finale avviene ad opera degli organi costituzionali (come, ad esempio, nel caso dei referendum qualificati come ‘consultivi’ o come ‘confermativi’ di un testo deliberato dalle camere del parlamento) e questo ruolo è quello che è sempre proprio di altri istituti di democrazia diretta, come la petizione o l’iniziativa popolare.*”

12 O *recall* em alguns dos Estados norte-americanos adota tal fórmula, bem como a iniciativa (MADDEX, 1998). Diversos critérios formais adicionais podem ser exigidos, especialmente no que diz respeito à identificação e conferência da identidade ou das assinaturas dos subscritores, bem como à comprovação documental de sua condição de eleitores, entre outros.

13 No caso da Constituição helvética vigente, de 1999, confirmam-se os arts. 138 e 139. Para a Constituição italiana de 1948, confira-se o disposto no art. 71.

14 Conclusão que decorre da conjugação do disposto no art. 14, III com o art. 60, I a III, todos da Constituição Federal (rol *numerus clausus*), bem como com as espécies legislativas do art. 59. Há entendimento doutrinário minoritário em sentido contrário.

Quanto à forma, a doutrina tem distinguido a iniciativa formulada ou articulada, apresentada já em forma de texto legal redigido em artigos, da iniciativa simples ou pura (GARCIA, 2005; PEREIRA, 2016), que ao fim e ao cabo consiste em mera petição elaborada pelo povo para que o órgão legislativo regule a matéria em questão em tal ou qual sentido, deixando a cargo deste a redação do projeto de lei propriamente dito (CANOTILHO, 2003).¹⁵

Entre os países que consagraram a iniciativa popular pode-se destacar, além dos EUA (em nível subnacional, apenas)¹⁶ e da Suíça, a Itália (notadamente na Constituição de 1948, art. 71), Portugal (na Constituição de 1976, art. 167, 1), a Espanha (na Constituição de 1978, art. 87, 3), bem como o Brasil na Constituição de 1988 (art. 14, III), entre vários outros.¹⁷ Em caráter conclusivo, registre-se que por vezes as cartas políticas regulam diretamente os aspectos básicos da iniciativa popular (caso da Constituição brasileira), em outros, limitam-se a remeter a disciplina ao legislador ordinário (caso, por exemplo, da Constituição portuguesa).

Examinados sucintamente os aspectos gerais relativos à iniciativa popular, convém, preliminarmente ao exame da iniciativa popular nas constituições estaduais e na Lei Orgânica do Distrito Federal, fazer breve referência ao regime jurídico do instituto no texto da Constituição brasileira vigente, no que diz respeito aos níveis federal e municipal (regulados um pouco mais detalhadamente na mesma), bem como fazer referência a aspectos gerais da Lei n. 9.709, de 18.11.1998, que regulamenta os institutos de democracia semidireta constantes nos incisos I a III do art. 14 daquela.

3. ASPECTOS GERAIS DO REGIME JURÍDICO DA INICIATIVA POPULAR FEDERAL E MUNICIPAL NO BRASIL

O Princípio democrático surge por diversas vezes no texto constitucional de 1988, especialmente no parágrafo único do art. 1º, que afirma a origem popular do poder e seu exercício por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos nela previstos. Tal dispositivo constitucional deve ser lido conjuntamente com o já mencionado art. 14, regulador da soberania popular, estabelecendo como regra o sufrágio universal e o voto direto, secreto e isonômico, bem

¹⁵ No Brasil adota-se a iniciativa articulada (PEREIRA, 2016).

¹⁶ MADDEX (1998) noticia que EUA, 35 Estados adotam mecanismos de democracia direta, seja em nível constitucional, seja em nível legal (Alasca, Arizona, Arkansas, Califórnia, Colorado, Connecticut, Dakota do Norte, Dakota do Sul, Delaware, Flórida, Georgia, Idaho, Illinois, Kansas, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Nova Jérsei, Novo México, Ohio, Oklahoma, Oregon, Rhode Island, Utah, Washington, Wisconsin, Wyoming), ao passo que os 15 Estados remanescentes não contemplam tais mecanismos. São eles o Alabama, Carolina do Norte, Carolina do Sul, Havaí, Indiana, Iowa, Kentucky, New Hampshire, Nova Iorque, Pensilvânia, Tennessee, Texas, Vermont, Virgínia e Virgínia Ocidental. Dos 35 Estados que contemplam tais mecanismos, 33 o fazem em nível constitucional, sendo que apenas 2 o fazem em nível meramente legal (a saber, Connecticut e Georgia). Esse inventário abrange diversos institutos, tal como o *recall*. Adiante se fará referência especificamente à iniciativa popular nos Estados norte-americanos.

¹⁷ TEIXEIRA (2008) identifica o instituto nos sistemas jurídicos da Suíça, Itália, Áustria, Espanha, Alemanha, EUA, México, Uruguai, Argentina, Paraguai, Peru, Colômbia, Venezuela, Nicarágua, Cuba e Costa Rica, além do Brasil.

os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular (incisos I a III).¹⁸

O art. 61 da Constituição da República prevê os diversos legitimados a iniciar os projetos de lei complementar e ordinária, entre as quais os cidadãos. Tal dispositivo constitucional estabelece em seu parágrafo segundo que “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”, aduzindo que tal parcela do corpo sufragante deve estar distribuída em “pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

Tais são, por conseguinte, os delineamentos gerais mais básicos, em nível constitucional, da iniciativa popular federal. Da análise dos mencionados dispositivos depreende-se que os institutos de democracia semidireta são complementares à democracia representativa, forma normal de manifestação da soberania popular sob a carta de 1988. Depreende-se, ainda, existirem, em nível federal, apenas a iniciativa popular de leis complementares ou ordinárias, não assim de emendas à constituição (GARCIA, 2005; BONAVIDES, 2008). Tal conclusão é fruto da interpretação conjunta do disposto no art. 61, já mencionado, que reforça a competência de parcela do eleitorado para iniciar projetos de tais espécies normativas, com o art. 60, I a III da Constituição, rol considerado *numerus clausus* e que, em consequência, exclui a possibilidade de iniciativa popular de Emenda à Constituição em nível federal no Brasil (SALGADO, 2006).¹⁹

As normas constitucionais mencionadas e parcialmente transcritas evidenciam que a casa iniciadora, no caso de projetos de lei de iniciativa popular, será a Câmara dos Deputados, como para a maioria dos demais casos, bem como que o percentual exigido é de 1% do eleitorado nacional (cerca de 1.473.000 eleitores, considerando-se os dados oficiais mais recentes disponíveis relativos a eleitores aptos a votar no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral²⁰), o que se revela, na prática, exigência que dificulta o exercício concreto da autolegislação (SALGADO, 2006).²¹

Percebe-se facilmente que tal percentual não pode encontrar-se concentrado em apenas um ou alguns Estados, estabelecendo a Constituição Federal a exigência de sua dispersão em pelo menos cinco Estados, o que parece ter a pretensão de fazer com que o projeto seja expressão de um interesse amplo, de cunho regional ou nacional, e não meramente de um ou de alguns Estados federados, até mesmo por força das diferenças em densidade populacional registradas no país. Vê-

18 Sobre algumas das propostas acerca da autolegislação apresentadas na Assembleia Nacional Constituinte e sobre as discussões e dificuldades nesta confira-se SALGADO (2006).

19 SALGADO (2006) faz referência a propostas de iniciativa popular de emendas à constituição na Assembleia Nacional Constituinte de 1986-1988, malfadadas. Observa GARCIA (2005), que entre os institutos de democracia semidireta contemplados por nossa constituição, o único que permitiria manifestação popular sobre alterações constitucionais seria o plebiscito. Este, no entanto, só pode ser convocado pelo Congresso Nacional, por força do disposto no art. 49, XV. Ambos os autores fazem referência a entendimentos minoritários que interpretam a Constituição como possibilitando iniciativa popular de emendas à constituição em nível federal.

20 Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 12.03.2020.

21 Sobre as propostas de emenda à constituição alternativas à exigência atual de apoiadores (1%), confira-se SALGADO (2006). No entendimento da autora, o número de apoiadores, em nível federal, não poderia ser superior ao número de votos exigidos para a eleição de um deputado federal, o que faz muito sentido.

se, ainda, que a Constituição estabelece um percentual mínimo de eleitores por unidade federada (0,3%), norma que tem o intuito evidente de evitar a burla à exigência da dispersão, que poderia ser feita facilmente se bastasse qualquer número de assinaturas por Estado. Este é o delineamento mínimo traçado pela própria constituição quanto ao instituto da iniciativa popular federal.

Em nível infraconstitucional a Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamentou os institutos de democracia semidireta previstos nos três incisos do art. 14 da Constituição da República (PEREIRA, 2016), cabendo breve referência a alguns de seus dispositivos. O artigo 1º do referido diploma legal é cópia quase literal do referido art. 14 da CF/88, prevendo seu inciso III a iniciativa popular, regulada pelos artigos 13 e 14 da norma legal em comento. O artigo 13 da lei regulamentadora em seu *caput* limita-se a repetir os termos do § 2º do art. 61, ou seja, define iniciativa popular como a apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei subscrito por no mínimo 1% do eleitorado distribuído em pelo menos cinco Estados, e com no mínimo 0,3% do eleitorado de cada Estado.

O parágrafo primeiro do art. 13 da Lei n. 9.709/98, por sua vez, inova ao estabelecer que tal projeto deverá circunscrever-se a um só assunto (SALGADO, 2006), norma que parece tendente a evitar a utilização indevida do instituto, seja pela complexidade de uma proposta que verse sobre diversos assuntos, que poderia possibilitar a utilização astuciosa do mesmo, e, ainda, racionalizadora do devido processo legislativo (embora possa também ser interpretada como dificultadora do exercício da faculdade constitucional em questão).

O parágrafo 2º do dispositivo legal estabelece que o projeto de iniciativa popular “não poderá ser rejeitado por vício de forma” (SALGADO, 2006) e, adicionalmente, que caberá à Câmara, por seu órgão competente, “providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação”, norma legal que tem o claro intuito de evitar a rejeição arbitrária ou por mera formalidade de projeto de lei de iniciativa popular, prestigiando assim o princípio democrático do qual o instituto é emanção.

Resta evidente o escopo do legislador: defeitos de redação ou técnica legislativa não devem constituir óbice ao recebimento e devida tramitação do projeto de lei democraticamente gestado, cabendo ao legislativo sua correção formal.²² Isso não significa, evidentemente, que a iniciativa não possa ser rejeitada se desatender ao disposto no § 2º do art. 61 da Constituição e no art. 13 e § 1º da Lei n. 9.709/98, pois tais requisitos são essenciais, as formalidades mencionadas dizem respeito, claramente, à redação da proposta popular.

O artigo 14 da lei de regência dos mecanismos de democracia semidireta pátrios, por fim, prevê que, verificado o cumprimento das exigências daquela norma e da Constituição, o projeto

²² Desse modo, o desatendimento pelos organizadores da proposta de preceitos da Lei Complementar n. 95, de 16.02.1998, prevista no parágrafo único do art. 59 da CF/88, não deverá, por si só, acarretar sua rejeição. O mesmo vale para imprecisões terminológicas ou erros ortográficos e gramaticais, por exemplo. Evidentemente a correção a ser procedida pelo órgão competente da Câmara dos Deputados, na forma de seu regimento interno, não poderá descaracterizar o conteúdo da proposta, a pretexto de efetuar tais correções.

deverá ser objeto de trâmite regular em conformidade com o regimento interno. Dela fica evidente que, cumpridos os preceitos examinados, deve a Câmara dos Deputados assegurar a tramitação regular do projeto de lei, como qualquer outro proposto por qualquer legitimado do art. 61 da CF, observando-se seu Regimento Interno. O dispositivo evidentemente encerra, ainda, o sentido de que compete à Câmara rejeitar as propostas de iniciativa popular que não atendam aos referidos requisitos.

Para o panorama ser mais completo, convém abordar ainda, embora brevemente, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, casa iniciadora da iniciativa popular federal, como visto, que possui elementos que serão úteis adiante para a análise da iniciativa popular estadual (PEREIRA, 2016). A análise será feita, no entanto, de maneira breve, para não alongar demasiadamente o presente tópico. Basicamente o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução n. 17/89, atualizada até a Resolução n. 12/2019) estabelece, quanto aos projetos de iniciativa popular:

- a) que estão excluídos do procedimento legislativo comissional previsto no art. 58 § 2º, I, da Constituição Federal (RICD, art. 24, II, “c”);
- b) que serão apreciados pelo plenário da Câmara transformado em Comissão Geral, desde que presente o orador para a defesa do projeto (RICD, art. 91, II);
- c) que haverá defesa oral do projeto por qualquer signatário do projeto ou deputado indicado pelo autor, por 30 minutos, sem apartes (RICD, art. 91 § 2º);
- d) que tais projetos constituem exceção à regra do arquivamento se finda a legislatura sem deliberação (art. 105, IV);
- e) que terá prioridade no uso da palavra o orador, assim considerado o primeiro subscritor da iniciativa ou pessoa por ele indicada, no debate na Câmara transformada em Comissão Geral (RICD, art. 171 § 3º).

Além dessas disposições regimentais esparsas sobre iniciativa popular, o Capítulo I do Título VIII do Regimento Interno da Câmara dos Deputados trata especificamente dos projetos de lei de iniciativa popular (art. 252, I a X), cabendo destacar os seguintes aspectos:

- a) exigência de assinatura de cada eleitor acompanhada de nome completo legível, endereço e dados do título de eleitor (RICD, art. 252, I);
- b) listas de assinaturas organizadas por município, Estado, território e/ou Distrito Federal, em formulário padrão (RICD, art. 252, II);
- c) possibilidade de entidade da sociedade civil organizada patrocinar a iniciativa, responsabilizando-se pela coleta de assinaturas (RICD, art. 252, III);
- d) instrução do projeto com documento da Justiça Eleitoral com eleitores de cada unidade da federação (RICD, art. 252, IV), para fins de conferência da regularidade da proposta;
- e) protocolo perante a Secretaria Geral da Mesa Diretora, órgão competente para a verificação das exigências constitucionais (RICD, art. 252, V);
- f) mesma tramitação dos demais projetos de lei e numeração geral (RICD, art. 252, VI);²³

23 Tratando do aspecto relativo à fórmula de tramitação, PEREIRA (2016) observa inexistir previsão de tramitação

- g) uso da palavra, nas comissões ou em plenário/Comissão Geral, pelo primeiro signatário ou indicação deste, por 20 minutos (RICD, art. 252, VII);
- h) circunscrição a um único assunto ou, alternativamente, desdobramento em proposições autônomas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ (RICD, art. 252, VIII, redação Resolução n. 20/2004);
- i) não-rejeição por defeitos formais de redação e correção destes pela CCJ (RICD, art. 252, IX, redação Resolução n. 20/2004);
- j) designação de deputado indicado pelo primeiro subscritor para exercício das prerrogativas conferidas ao proponente, com anuência daquele (RICD, art. 252, X).

Esse constitui, basicamente, o regime jurídico da iniciativa popular federal no Brasil, considerando-se as principais normas constitucionais, legais e regimentais sobre a matéria. Voltando à Carta Política brasileira vigente, convém registrar que esta também estabelece alguns critérios elementares para a iniciativa popular em nível municipal, tracejando os contornos elementares de seu regime jurídico.²⁴

Após estabelecer, em seu art. 29, que o município rege-se por lei orgânica, votada em procedimento legislativo agravado, estatui o dispositivo, em seu inciso XIII (originalmente XI, apenas renumerado pela EC n. 1/92, sem alteração na redação), que o tal norma deverá contemplar a “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado” (PEREIRA, 2016).

Vê-se que a Constituição da República contempla a iniciativa popular municipal, embora a regule de maneira bastante vaga, ou seja, limitando-se a afirmar que os projetos deverão ser de interesse de município, cidade ou bairros e o percentual de 5% do eleitorado (GARCIA, 2005), claramente mais amplo do que o federal por razões que parecem estar vinculadas à viabilidade e representatividade. O restante da disciplina jurídica da iniciativa popular municipal parece ter sido relegada pelo constituinte federal ao constituinte estadual (art. 25 § 1º) e ao legislador municipal, e não será objeto de exploração no presente trabalho. Após tal contextualização, resta explorar os resultados da pesquisa propriamente dita, o que se fará no item subsequente, dedicado ao estabelecimento de um panorama comparativo da iniciativa popular estadual no Brasil.

4. INICIATIVA POPULAR ESTADUAL: PANORAMA, ESPÉCIES E REGIME JURÍDICO.

Após a breve exposição do regime jurídico da iniciativa popular federal e municipal no

especial das iniciativas populares federais, traduzido em regime de preferência ou urgência. Adiante se verá que em nível estadual algumas constituições caminham nesse sentido.

²⁴ Interessante observar, com PEREIRA (2016), que apesar do alto custo envolvido nos mecanismos de democracia semidireta, estes aspectos não são tratados no direito brasileiro, diversamente do que ocorre em alguns sistemas jurídicos estrangeiros. Convém registrar, igualmente, que em alguns episódios o instituto da iniciativa popular foi origem de importantes normas jurídicas no Brasil, em nível federal. Pode-se fazer referência, notadamente, à Lei n. 8.930/94 – Lei de Crimes Hediondos; Lei n. 9.840/99 – corrupção eleitoral; Lei n. 11.124/2005 – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; e, finalmente, a Lei Complementar n. 135/2010 – Lei da Ficha Limpa. Há peculiaridades que aqui não poderão ser tratadas, no entanto, como a “adoção” das propostas por parlamentares.

Brasil, convém examinar em maior detalhe a iniciativa popular estadual, buscando traçar um panorama comparativo do instituto nas 26 constituições estaduais e na Lei Orgânica do Distrito Federal. O artigo 27 da Constituição federal, como já referido, limita-se a estabelecer que “a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual” (PEREIRA, 2016), deixando ampla margem de conformação ao constituinte estadual e ao legislador estadual, especialmente se interpretado em conjunto com o disposto no art. 25 § 1º. O poder constituinte derivado decorrente conferido pela carta política federal aos Estados e Distrito Federal foi exercido, de modo a possibilitar um panorama bastante variado e interessante quanto ao instituto em exame em nível estadual.

O Quadro n. 01 abaixo traça uma visão geral comparativa que será esmiuçada a seguir. A primeira coluna identifica a constituição subnacional à qual se referem as informações e os dispositivos constitucionais pertinentes; a segunda coluna indica a existência ou não de iniciativa popular de emendas à constituição em cada subconstituição; a terceira coluna o percentual do eleitorado estadual exigido para o exercício da iniciativa legislativa; a quarta coluna, por fim, a dispersão em municípios (ou zonas eleitorais, no caso do DF) e a exigência de percentual mínimo de eleitores em cada um deles, se existente. Observe-se que o quadro indica, nas colunas três e quatro, se os requisitos de percentual de apoiadores e dispersão são os mesmos para legislação ordinária e emendas à constituição (LO/EC) ou se são distintos para cada uma dessas espécies.

QUADRO 1 – INICIATIVA POPULAR ESTADUAL

CONSTITUIÇÃO/ DISPOSITIVO	I.P. DE E.C.	PERCENTUAL/ESTADO	DISPERSÃO/PERCENTUAL POR MUNICÍPIO
AC 1989 arts. 53, III, § 5º e 55	SIM	1% eleitorado (LO/EC)	5 mun., 3% cada mun. (LO/EC)
AL 1989 arts. 85, IV e 86 § 2º	SIM	1% eleitorado (LO/EC)	1/5 dos municípios, 1% em cada (LO/EC)
AM 1989 arts. 3º § 2º; 32, IV, § 5º; 33 § 2º	SIM	1% eleitorado (LO/EC)	25% mun., 2,5% eleit. mun. (EC) 25% mun., 0,3% eleit. mun. (LO)
AP 1991 arts. 5º-C; 103, IV; 104 e 110 § ún.	SIM	1% eleitorado (LO/EC)	5 municípios, 2% em cada (LO)

BA 1989 arts. 31; 72 § ún. e 82	SIM	0,5% do eleitorado (LO/EC)	remissão à legislação
CE 1989 arts. 6º; art. 59, IV e 60, VI	SIM	1% eleitorado (LO/EC)	5 mun., 0,3% eleit. mun. (LO/EC)
LODF 1993 arts. 5º, III; 70, III; 71, III e 76	SIM	1% eleitorado (LO/EC)	3 zonas eleitorais, 0,3% eleit. (LO/EC)
ES 1989 arts. 62, III; 63 e 69	SIM	1% eleitorado (LO/EC)	5 mun., 2% eleit. mun. (LO/EC)
GO 1989 arts. 19, IV e 20 § 2º	SIM	1% eleitorado (LO/EC)	20 munic.(EC)
MA 1989 arts. 1º § 3º III e 44 § 1º	NÃO	1% eleitorado (LO)	18% mun., 0,3% eleit. mun. (LO)
MG 1989 art. 67 § 1º	NÃO	10.000 eleitores (LO)	máx. 25% eleit. capital (LO)
MS 1989 art. 67 § 2º	NÃO	1% eleitorado (LO)	20% mun., 0,3% eleit. mun. (LO)
MT 1989 arts. 5º; IV e 8º	NÃO	1% eleitorado (LO)	5 mun.(LO)
PA 1989 arts. 6º, III; 8º e 103, V	SIM	0,5% eleitorado (LO)	10 mun., 0,3% eleit. mun. (EC) 05 mun., 0,3% eleit. mun. (LO)
PB 1989 arts. 1º § 2º; 62, IV e 63 § 2º	SIM	1% eleitorado (LO/EC)	1/10 mun., 1% eleit. mun.(EC) 5 mun., 1% eleit. mun. (LO)
PE 1989 arts. 17, III e 19 § 2º	SIM	1% eleitorado (EC)/ 0,5% eleitorado (LO)	1/5 mun., 0,3% eleit. mun. (EC)/ 1/10 mun., 0,1% eleit. mun. (LO)
PI 1989 art. 75 § 1º	NÃO	1% eleitorado (LO)	10 mun., 0,5% eleit. mun. (LO)

PR 1989 arts. 2º, III e 67	NÃO	1% eleitorado (LO)	50 mun., 1% eleit. mun. (LO)
RJ 1989 arts. 3º, IV; 75 § 1º; 111, IV; 119; 120.	SIM	1% eleitorado (EC) 0,2% eleitorado (LO)	10% mun., 0,1% eleit. mun. (LO) 1/10 munic., 0,3% (EC)
RN 1989 arts. 10, III; 45, III; 46 § 2º	SIM	3% eleitorado (EC) 1% eleitorado (LO)	3/5 mun.(EC)*
RO 1989 arts. 37 § ún. e 39 § 2º	NÃO	3% eleitorado (LO)*	mín. 25% dos mun.
RR 1991 arts. 30 § 10 e 39, IV	SIM	5% eleitorado (EC)**	xxx
RS 1989 arts. 2º, III; 58, IV e art. 68, I a III, §§ 1º a 4º	SIM	1% do eleitorado votante nas últimas eleições gerais do Estado (EC/LO)	1/10 mun., 0,5% eleit. mun. (EC/ LO)
SC 1989 arts. 2º § ún. III; 49, IV e 50 § 1º	SIM	2,5% eleitorado (EC) 1% eleitorado (LO)	40 munic., 1% eleit. mun. (EC) 20 mun., 1% eleit. mun. (LO)
SE 1989 arts. 56, IV; 57; 58 e 59	SIM	1% eleitorado (EC/LO)	xxx
SP 1989 arts. 22, IV e 24 § 3º	SIM	1% eleitorado (EC) 0,5% eleitorado (LO)	distribuição em pelo menos 5 dos 15 maiores municípios, não menos de 0,2% (LO)
TO 1989 arts. 27 § 2º	NÃO	1% eleitorado	5 munic.; 0,3% eleitores/mun. (LO)

Legenda: * Tanto a CEAC quanto a CERN e a CERO fazem remissão à legislação infraconstitucional, complementar ou ordinária, para a regulamentação do instituto. ** Remissão feita pela CERR à lei quanto aos requisitos de I.P. de legislação ordinária.

Como se pode perceber, embora haja notável homogeneidade entre determinadas constituições subnacionais quanto ao instituto em análise e se perceba acentuada influência do paradigma federal, existem aspectos distintivos muito relevantes, a exemplo do que ocorre em outros sistemas

jurídicos, sendo que os principais serão objeto de análise nos subitens a seguir.

4.1. Espécies

A primeira observação a se fazer quanto aos resultados da comparação entre os 27 entes da Federação abrangidos no presente estudo é que todos eles prevêem a iniciativa popular de lei estadual²⁵, regulando-a de maneira relativamente variável. Uma segunda constatação, bastante relevante, é que, em nível estadual, diversamente do que ocorre em nível federal, existem duas espécies de iniciativa popular, a saber, a iniciativa popular de lei e a iniciativa popular de emendas à constituição (GARCIA, 2005), sendo que a última, como visto, é inexistente no direito constitucional federal brasileiro – art. 61, *caput* e § 2º c/c art. 60, I a III, da CF/88.

Um total de dezenove unidades da federação (cerca de 2/3 do total) prevêem em seus textos constitucionais a possibilidade de iniciativa popular de emendas à constituição estadual, ao passo que apenas oito unidades da federação (cerca 1/3) não adotam tal instituto (PEREIRA, 2016). Tal constatação traz algo importante à tona, ao revelar que a instituição das emendas populares à constituição existe no Brasil, embora em nível subnacional (BONAVIDES, 2008)²⁶, diversamente do propagado pela literatura demasiadamente focada no Direito Constitucional federal. Revela, adicionalmente, que maioria significativa dos Estados/DF a contempla em suas cartas políticas, manifestando, no particular, significativa autonomia em face do paradigma federal.²⁷

Os Estados a adotarem o instituto da iniciativa popular de emendas à constituição são Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe, além do Distrito Federal (no caso do último, evidentemente, emendas à Lei Orgânica). Quanto ao particular deve-se observar adicionalmente existirem Estados que adotam requisitos idênticos para ambas as espécies de iniciativa popular, ao passo que outros adotam requisitos distintos, sendo normalmente menos exigentes para iniciativas populares de leis (ordinárias ou complementares) e mais exigentes para as iniciativas de emendas às suas constituições.^{28- 29}

25 Como dito, o presente estudo não abordará a iniciativa popular municipal. O que foi possível constatar sobre o tema por observação superficial é que algumas constituições parecem regular a iniciativa popular municipal, outras parecem omitir-se. O tema será objeto de desenvolvimentos futuros da pesquisa.

26 BONAVIDES, em estudo de 2008 (*vide* referências) já identificava a iniciativa popular de emendas às constituições em nível subnacional nas constituições da Bahia, Pará, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo.

27 Dezoito Estados norte-americanos (pouco mais de 1/3) contemplam iniciativa popular de emendas à constituição estadual, ao passo que 32 (quase 2/3) não a contemplam. O instituto existe nos Estados do Arizona, Arkansas, Califórnia, Colorado, Dakota do Norte, Dakota do Sul, Flórida, Illinois, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Ohio, Oklahoma e Oregon. É inexistente nos Estados do Alabama, Alaska, Carolina do Norte, Carolina do Sul, Connecticut, Delaware, Georgia, Haváí, Idaho, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maine, Maryland, Minnesota, New Hampshire, Nova Jérsei, Novo México, Nova Iorque, Pensilvânia, Rhode Island, Tennessee, Texas, Utah, Vermont, Virgínia, Virgínia Ocidental, Washington, Wisconsin e Wyoming (MADDEX, 1998). Segundo GARCIA (2005), a legislação direta foi adotada entre os anos de 1898 e 1972 pelas constituições subnacionais estadunidenses, tendo sido a primeira a prever o instituto a Constituição de Dakota do Sul, em 1898 e o primeiro Estado a efetivamente utilizá-lo o Oregon, em 1904.

28 A título de ilustração, adotam critérios indistintos unidades federativas como o Alagoas, Distrito Federal e Espírito Santo, entre outros; adotam critérios distintos para propostas de iniciativa popular de emendas à constituição Estados como o Rio de Janeiro, o Rio Grande do Norte e Santa Catarina, entre outros.

29 Sobre a iniciativa popular de emendas às constituições estaduais nos EUA, ensina MADDEX (1998, p. 39): “*In states where amendments may be made by popular initiative, the proposals must have a requisite number of*

4.2. Total de apoiadores no Estado.

Assim como em nível federal, as constituições estaduais, ao regularem o instituto em exame, estabelecem o mínimo de apoiadores necessários para a apresentação de projeto de iniciativa popular ao legislativo estadual. Ao todo 26 subconstituições (GINSBURG; POSNER, 2010) estabelecem um percentual do eleitorado estadual, sendo que apenas um deles (a saber, Minas Gerais) estabelece um número fixo de eleitores para tal (a saber, 10.000 eleitores).

Ao todo, dezessete Estados³⁰ estabelecem o apoio de um percentual de 1% dos eleitores ou do eleitorado como requisito à apresentação válida de propostas, em clara adesão ao paradigma federal, que estabelece o mesmo percentual. Em todos estes casos o percentual de 1% é indistintamente adotado para iniciativas de lei ou de emenda à constituição, no caso dos Estados que contemplam as últimas. As constituições de três Estados exigem percentual inferior, como é o caso da Bahia (0,5%), do Pará (0,5%) e de São Paulo (0,5%, no caso de iniciativa infraconstitucional, 1% no caso de iniciativa popular de emendas). Alguns Estados adotam patamares superiores aos demais, notadamente Rondônia e Roraima, com 3% e 5% dos eleitores, respectivamente.

Observe-se que normalmente o percentual ou número de apoiadores não costuma constituir critério distintivo das propostas de iniciativa popular de lei e de emendas à constituição. No entanto, algumas constituições estabelecem a necessidade de uma quantidade maior de apoios para iniciativa de emenda à constituição. Assim ocorre nas Constituições dos Estados de Pernambuco (1% para emendas, 0,5% para leis), Rio de Janeiro (1% para emendas, 0,2% para leis), Rio Grande do Norte (3% para emendas, 1% para leis), Santa Catarina (2,5% para emendas, 1% para leis) e, finalmente, São Paulo (1% para emendas, 0,5% para lei).³¹

Observe-se adicionalmente que na esmagadora maioria dos Estados (26 casos) o percentual incide sobre o eleitorado total do Estado, de acordo com a literalidade do texto constitucional. No caso do Estado do Rio Grande do Sul há uma variação importante de tal critério, pois a Constituição daquele Estado exige o apoio de 1% *dos eleitores que tiverem votado nas últimas eleições gerais do Estado*, e não do eleitorado total, o que parece favorecer o exercício da prerrogativa inerente ao instituto.³²

signatures, in addition to other requirements. As signatories, Massachusetts require three percent of the total vote cast for governor in the preceding election, while at the other end of the spectrum Arizona demands fifteen percent of the total votes cast for all gubernatorial candidates in the last election.”

30 Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, DF, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins.

31 Sobre a iniciativa popular de emendas às constituições estaduais nos EUA, ensina MADDEX (1998, p. 39): *“In states where amendments may be made by popular initiative, the proposals must have a requisite number of signatures, in addition to other requirements. As signatories, Massachusetts require three percent of the total vote cast for governor in the preceding election, while at the other end of the spectrum Arizona demands fifteen percent of the total votes cast for all gubernatorial candidates in the last election.”* Como se vê, nos Estados norte-americanos o percentual varia com maior amplitude.

32 Em alguns institutos de democracia semidireta dos Estados norte-americanos é comum o percentual exigido incidir sobre os votantes nas últimas eleições, e não sobre o eleitorado total.

4.3. Dispersão de apoiadores e percentual por município ou zona eleitoral.

Como visto, em nível federal a Carta Política exige não apenas o percentual de apoiadores da iniciativa correspondente a 1% do eleitorado mas também sua distribuição – aqui chamada de dispersão – em não menos de 5 Estados, estabelecendo, ainda, um percentual mínimo para cada unidade federativa. As constituições subnacionais vigentes seguiram, em parte, tal modelo, sendo que quase todas também estabelecem a dispersão em municípios (ou zonas eleitorais, no caso do DF) dos apoiadores, bem como percentuais mínimos por município ou algum critério similar.

Um total de seis Estados adota critério idêntico ao da CF/88, exigindo que o percentual ou número de apoiadores esteja distribuído em não menos de 5 municípios, no que se refere a iniciativas populares de lei (Acre, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso e Tocantins). Outras unidades da federação afastam-se do paradigma federal, estabelecendo um número fixo variável de municípios distinto: 10 municípios (Piauí), 20 (Goiás), 50 (Paraná). A Constituição do Estado de São Paulo estabelece como critério de dispersão que os apoiadores estejam distribuídos em pelo menos 5 dos 15 maiores municípios do Estado. A Lei Orgânica do Distrito Federal exige a dispersão dos apoiadores entre pelo menos 3 zonas eleitorais, dada a proibição constitucional da subdivisão daquele ente federativo em municípios (art. 32 *caput* da CF/88).

Algumas constituições adotam critério distinto para estabelecer a dispersão dos apoiadores, utilizando-se de um percentual ou de uma fração dos municípios, de forma variável. Adotam uma fração os Estados de Alagoas (1/5 dos municípios) e Rio Grande do Sul (1/10). Adotam um percentual de municípios como critério de dispersão os Estados do Amazonas (25% dos municípios), Maranhão (18%), Mato Grosso do Sul (20%) e Rondônia (25%).

Por fim, algumas constituições estabelecem critérios distintos de dispersão para iniciativas de lei e emendas à constituição, a saber, Pará (10 municípios para emendas, 5 para leis), Paraíba (1/10 dos municípios para emendas, 5 municípios para leis), Pernambuco (1/5 das municipalidades para emendas, 1/10 para leis), Rio de Janeiro (10% dos municípios para leis, 1/10 dos municípios para emendas) e Santa Catarina (40 municípios para emendas, 20 para leis). A Constituição do Estado do Rio Grande do Norte parece estabelecer critério de dispersão (3/5 dos municípios) apenas no que diz respeito à iniciativa popular de emendas à Constituição.

Observa-se que algumas constituições não regulam diretamente o critério de dispersão, omitindo-se pura e simplesmente ou fazendo remissão à legislação infraconstitucional (casos dos Estados da Bahia, Minas Gerais, Roraima e Sergipe). A Constituição mineira distingue-se novamente das demais ao não prever um critério de dispersão de apoiadores propriamente, como fazem as demais, apenas limitando a 25% do total (10.000 eleitores, como visto) os apoiadores da capital (ou seja, 2.500 apoiadores no máximo, podem ser da capital mineira).

O percentual mínimo de apoiadores em cada município exigido pelo critério de dispersão mostra-se igualmente variável: 0,2% (São Paulo, para iniciativa de legislação infraconstitucional); 0,3% (Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará e Tocantins); 0,5% (Piauí e Rio Grande do Sul); 1% (Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina); 2% (Amapá) e 3% (Acre).

Alguns estados omitem em suas constituições o percentual mínimo de eleitores apoiadores por município (Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Rondônia, Roraima e Sergipe).

Note-se que embora na maioria das constituições estaduais analisadas o número mínimo de apoiadores por município seja igual, por vezes tal critério é um dos elementos distintivos do regime jurídico das propostas de iniciativa popular de leis e de emendas à constituição. Assim verifica-se nas Constituições estaduais do Amazonas (0,3% para leis, 2,5% para emendas), de Pernambuco e do Rio de Janeiro (0,1% para leis, 0,3% para emendas, em ambos). Registre-se, por fim, que assim como há constituições omissas sobre a dispersão, o mesmo ocorre, logicamente, com o mínimo de apoiadores locais, geralmente nos mesmos casos já mencionados.

4.4. Outros aspectos

Além dos aspectos até aqui examinados, que delineiam os traços fundamentais do regime jurídico da iniciativa popular traçado nos Estados e no DF em nível constitucional, há algumas outras peculiaridades pontuais que merecem atenção e que serão objeto de breve referência neste item conclusivo.

4.4.1. Regime prioritário ou favorecido de tramitação

Diversas cartas subnacionais estabelecem um regime prioritário ou favorecido de tramitação para os projetos de iniciativa cidadã. Nesse sentido, a Constituição do Amapá estatui a inscrição prioritária dos projetos de lei de iniciativa popular na ordem do dia, estabelecendo, ainda, prazo máximo de 45 dias para tanto (art. 110 § único). A carta política do Espírito Santo prevê a discussão e votação dos projetos de lei ou emenda à constituição de iniciativa popular no prazo máximo de 90 dias, bem como sua inscrição automática para a sessão seguinte da mesma legislatura ou na primeira sessão da legislatura subsequente, se não for votado até o fim da sessão legislativa (art. 69 §§ 2º e 3º, redação conferida pela EC n. 102, de 19.11.2015). A Constituição maranhense, por sua vez, prevê prazo máximo de 60 dias para a apreciação de projetos de iniciativa popular por parte do legislativo estadual (art. 44 § 1º).

4.4.2. Instituições inovadoras: iniciativa popular de CPI e veto popular.

A Lei Orgânica do Distrito Federal prevê interessante possibilidade de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI – por iniciativa popular, estatuinto inclusive que a instalação desta teria precedência sobre as demais e que não poderia ser inviabilizada por disposições regimentais (art. 68 § 3º, I, “b” e V). Ainda no âmbito das instituições inovadoras, a Constituição paraibana prevê, ao lado dos institutos da iniciativa popular, do plebiscito e do referendo, o veto popular, embora não tenha sido possível localizar a mínima regulamentação do mesmo no texto onstitucional

para além de sua mera menção nominal (art. 1º § 2º).³³

4.4.3. Referendo e plebiscito por iniciativa popular.

Há constituições que procuram fazer da iniciativa um possível instrumento de controle pelo povo (eleitorado) sobre atos do poder público. Nesse sentido, a Constituição fluminense prevê instituto inovador ao estabelecer a possibilidade de convocação popular de plebiscito, por manifestação de 5% dos eleitores do Estado, para apreciação de questão relevante para os destinos do Estado (art. 120 §§ 1º a 5º).³⁴ De maneira análoga, a Constituição do Estado do Maranhão prevê a possibilidade de convocação de plebiscito ou referendo por iniciativa popular de Decreto Legislativo, desde que preenchidos os requisitos gerais por aquela (1% do eleitorado estadual, 18% dos municípios, com 0,3% dos eleitores em cada um destes).³⁵

Na mesma esteira, a Constituição paulista prevê a possibilidade de iniciativa popular de referendo sobre lei ou sobre questões consideradas relevantes para os destinos do Estado, exigindo manifestação de 1% do eleitorado distribuído em 5 dos 15 maiores municípios, com não menos de 0,2% dos eleitores de cada município (art. 24 § 3º, itens 2, 3 e 4).³⁶

33 CEPB: “Art. 1º O Estado da Paraíba, com autonomia político - administrativa, é parte integrante da República Federativa do Brasil, ordem jurídica democrática, e tem por princípios a autonomia, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. § 1º Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta e da Constituição Federal. § 2º O cidadão exerce os seus direitos políticos, participando das eleições, da iniciativa popular, do referendo, do

plebiscito e do veto popular. § 3º O Estado buscará a integração política, econômica, social e cultural da comunidade brasileira.”

34 CERJ: “Art. 120. Mediante proposição devidamente fundamentada de dois quintos dos Deputados ou de cinco por cento dos eleitores inscritos no Estado, será submetida a plebiscito popular questão relevante para os destinos do Estado. § 1º. A votação será organizada pelo Tribunal Regional Eleitoral, no prazo de três meses após a aprovação da proposta, assegurando-se formas de publicidade gratuita para os partidários e os opositores da proposição. § 2º. Serão realizadas, no máximo, duas consultas plebiscitárias por ano, admitindo-se até cinco proposições por consulta, e vedada a sua realização nos quatro meses que antecederem à realização de eleições municipais, estaduais e nacionais. § 3º. O Tribunal Regional Eleitoral proclamará o resultado do plebiscito que será considerado como decisão definitiva sobre a questão proposta. § 4º. A proposição que já tenha sido objeto de plebiscito popular somente poderá ser reapresentada com intervalo de três anos. § 5º. O Estado assegurará ao Tribunal Regional Eleitoral os recursos necessários à realização das consultas plebiscitárias.”

35 CEMA: “Art. 44. É garantida a participação popular nos atos decisórios dos Poderes Executivo e Legislativo, dentre outras formas, mediante plebiscito, referendo ou iniciativa popular. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 058, de 04/12/2009). § 1º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de Projeto de Lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído por pelo menos dezoito por cento dos municípios, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, e que deverá ser apreciado no prazo máximo de sessenta dias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 058, de 04/12/2009) (...) II - O plebiscito e o referendo serão convocados mediante Decreto Legislativo editado através: de proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem a Assembleia Legislativa ou as Câmaras Municipais; ou de iniciativa popular, sendo obrigatória, neste caso, a convocação do plebiscito ou referendo sempre que preenchido os requisitos constantes no § 1º deste artigo.”

36 CESP: “Artigo 24 - Iniciativas das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...) §3º - O exercício direto da soberania popular realizar-se-á da seguinte forma: **1** - a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco décimos de unidade por cento do eleitorado do Estado, assegurada a defesa do projeto, por representante dos respectivos responsáveis, perante as Comissões pelas quais tramitar; **2** - um por cento do eleitorado do Estado poderá requerer à Assembleia Legislativa a realização de referendo sobre lei; **3** - as questões relevantes aos destinos do Estado poderão ser submetidas a plebiscito, quando pelo menos um por cento do eleitorado o requerer ao Tribunal Regional Eleitoral, ouvida a Assembleia Legislativa; **4** - o eleitorado referido nos itens anteriores deverá estar distribuído em, pelo menos, cinco dentre os quinze maiores Municípios com não menos que dois décimos de unidade por cento de eleitores em cada um deles; **5** - não serão suscetíveis de iniciativa popular matérias de iniciativa exclusiva, definidas nesta Constituição; **6** - o Tribunal Regional Eleitoral, observada a legislação federal pertinente, providenciará a consulta popular prevista nos itens 2 e 3, no prazo de

4.4.4. Iniciativa popular específica em matéria orçamentária e financeira e iniciativa popular reforçada por consulta popular

A Constituição gaúcha, ao regular o instituto em exame, prevê, além das espécies já examinadas – iniciativa de lei e de emenda à constituição – a possibilidade de iniciativa popular de emenda a projeto de lei orçamentária (LO), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e plano plurianual (PPA) (art. 68, III), permitindo assim, de maneira expressa, atuação popular em matéria orçamentária e financeira. Aquela subconstituição reforça, ainda, os projetos de iniciativa cidadã na medida em que prevê que, se rejeitados pelo legislativo estadual, serão submetidos a referendo popular se em tal sentido tiver se manifestado, em 120 dias, 10% do eleitorado (art. 68 § 3º). Tal configuração do instituto confere efetivo poder de decisão ao povo.³⁷

4.4.5. Defesa dos projetos pelos subscritores ou seus representantes

A LODF prevê ainda a possibilidade de defesa do projeto de lei de iniciativa popular por seus autores (art. 5º, III, 70, III, 76). Na constituição paulista encontra-se disposição semelhante, autorizando esta carta a defesa do projeto perante as comissões (art. 22, IV, 24 § 3º), assim como na constituição amapaense (art. 110 § único) e na Constituição cabixapa (art. 69 § 2º) o que parece interessante mecanismo de incremento da participação popular no processo legislativo. Como visto ao examinar-se o regime jurídico da iniciativa popular federal, existem disposições análogas neste nível.

4.4.6. Disposições racionalizadoras: participação da sociedade civil organizada e recursos eletrônicos e telemáticos

Algumas disposições racionalizadoras são encontradas também. Assim, a Constituição acreana prevê que no projeto de lei subscrito por entidades associativas estas serão responsáveis pelo número de assinaturas de eleitores (art. 53 § 5º). No mesmo sentido, a Constituição mineira prevê a possibilidade de organização das listas de apoiadores por entidade associativa que se responsabilize pela idoneidade das assinaturas (art. 67 § 1º).

A Constituição do Estado do Amazonas, por sua vez, prevê a utilização de meio eletrônico

sessenta dias.”

37 Como ensina PEREIRA (2016, p. 1747): “(...) um dos aspectos mais problemáticos, que merece especial atenção, são os problemas que defluem da potencial combinação entre iniciativas populares e referendos. Apesar de a Constituição de 1988 não ter previsto a realização de referendo para ratificação dos projetos submetidos ao Parlamento por meio de iniciativa popular, é importante examinar as possibilidades de combinação dos dois institutos, que, como aduzem Andreas Auer, Giorgio Malinverni e Michel Hottelier (2000, p. 35), se situam literalmente nos dois extremos do processo legislativo. De fato a utilização combinada dessas duas instituições, como ocorre na Suíça e nos Estados da Federação Norte-Americana, amplia substancialmente as possibilidades da democracia semidireta. A aplicação do referendo para a obtenção da palavra final do eleitorado a respeito de uma iniciativa popular retira do Legislativo a exclusividade de aprovação ou rejeição do projeto, atribuindo à iniciativa um potencial muito maior que de apenas provocar a atuação do Parlamento.”

para a apresentação de propostas de iniciativa popular em seu art. 3º § 2º e 32, IV, na redação dada ao dispositivo pela EC n. 81/2013. Em sentido semelhante caminha a carta constitucional do Estado do Espírito Santo, ao prever a possibilidade de utilização da Internet para viabilizar o instituto estudado (art. 69 § 1º, redação dada pela EC n. 102/2015). A Constituição do Estado do Piauí passou a prever, por força da EC n. 61/2015, a possibilidade de utilização de assinatura digital para veicular projetos de iniciativa popular (art. 119 § único).

4.4.7. Iniciativa popular individual

De todos os aspectos interessantes identificados a partir do exame comparativo dos textos constitucionais, um dos mais instigantes, provavelmente, consistia na previsão no texto original de pelo menos duas constituições estaduais, do que parecia constituir uma espécie de iniciativa popular individual. Com efeito, em sua redação original, tanto a carta política do Estado do Amazonas de 1989 quanto a Constituição do Estado do Ceará, do mesmo ano, previam a que o projeto de iniciativa popular seria subscrito por “eleitor do Estado” (art. 33 CEAM) ou simplesmente por eleitor (art. 6º CECE). Tais dispositivos receberam nova redação por força das emendas constitucionais ns. 81/2013 e 65/2009, respectivamente, redundando na adoção dos critérios de percentuais e dispersão aqui já analisados.

Registre-se, conclusivamente, que algumas constituições expressamente excluem a possibilidade de iniciativa popular em matérias de iniciativa privativa ou indelegável (i.e., exclusiva), tal como faz a Constituição do Estado de Minas Gerais (art. 67). Esta mesma carta constitucional possuía disposição restritiva das iniciativas populares, que as limitava a 5 projetos por sessão legislativa (art. 67 § 2º), tendo o dispositivo sido suprimido pela EC n. 32, de 18.03.1998.

4. CONCLUSÃO

A presente pesquisa possibilitou alguns resultados parciais interessantes a partir do levantamento de dados e das categorizações e classificações obtidas mediante comparação entre as subconstituições analisadas, que merecem ser rememoradas a título de conclusão. Registre-se, de todo modo, que a pesquisa ainda deverá ser complementada por análises quantitativas e qualitativas do efetivo exercício da prerrogativa estudada em nível estadual, o percentual de aprovação, entre outros aspectos, que fogem ao escopo do presente trabalho.

Como visto, todas as constituições estaduais analisadas estatuem o instituto das iniciativas populares estaduais, e, dada a ampla margem de conformação proporcionada pelo constituinte federal, o conformam de maneiras variadas. Uma primeira constatação é a de que, diversamente do que ocorre em nível federal, em larga maioria das unidades federativas (cerca de 2/3) existe, além da iniciativa popular de leis (complementares ou ordinárias), a iniciativa popular de emendas à constituição estadual, uma das mais salientes demonstrações de autonomia do Direito

Constitucional Estadual brasileiro.

Como se percebe da análise desenvolvida no trabalho, as constituições subnacionais estabelecem critérios quanto ao número de apoiadores e dispersão, em claro mimetismo à Constituição Federal, sendo que boa parte daquelas adota inclusive os mesmos percentuais e critério numérico de dispersão por coletividades territoriais menores que a última (ou seja, 1% - dezessete Estados – e cinco municípios – seis Estados – respectivamente). Apesar disso, perceberam-se algumas variações relevantes, tanto em termos de patamares menos ou mais exigentes em termos de apoiadores (indo de 0,5% a 3%) e de dispersão (de 5 a 50 municípios, entre outros critérios). Da mesma forma, constata-se uma variação dos percentuais mínimos de apoiadores por município (indo de 0,01% a 3%).

No que diz respeito aos requisitos mencionados, uma constatação relevante é que embora uma maioria de constituições estaduais não estabeleça critérios distintos para iniciativa popular de lei ou de emendas, algumas constituições o fazem, estabelecendo critérios em geral mais exigentes para as últimas do que para as primeiras. Oito unidades da federação adotam critérios distintos para iniciativa popular de leis e de emendas à constituição em termos de percentual de apoiadores e de critérios de dispersão, como visto, dez adotam o mesmo procedimento e uma carta é silente.³⁸

Constatou-se, ainda, que alguns Estados estabelecem, de algum modo, um regime prioritário ou favorecido de tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular, tal como fazer as Constituições do Amapá, Espírito Santo e Maranhão. Outras inovações por parte do constituinte foram evidenciadas pela pesquisa, estando entre as mais notáveis a previsão de iniciativa popular de CPI pela Lei Orgânica do Distrito Federal e a previsão, embora apenas nominal e sem um mínimo de regulamentação, do veto popular na Constituição paraibana. Ainda no campo das inovações constitucionais pelo poder constituinte derivado decorrente, merecem destaque as previsões sobre convocação de plebiscito ou referendo por projeto de decreto legislativo de iniciativa popular (Maranhão), bem como iniciativa popular para convocação de consultas populares sobre questões relevantes para os destinos do Estado (RJ, SP) ou sobre lei (SP). Na mesma seara, registrem-se a iniciativa popular de emendas à LO, LDO e PPA e o referendo popular por iniciativa popular em caso de rejeição de iniciativa popular, ambos previstos pela Constituição sul-rio-grandense. Como se percebe, o constituinte estadual exerceu, por diversas vezes, com significativa autonomia, a ampla margem de conformação recebida da Constituição Federal.

Além disso, as ordens constitucionais de diversos entes federativos prevêm a defesa do projeto por subscritores (Amapá, DF, Espírito Santo, São Paulo), de maneira análoga a previsões da legislação federal quanto à iniciativa popular federal. Diversas cartas subnacionais prevêm ademais a atuação da sociedade civil organizada na organização e garantia da autenticidade das assinaturas por associações (Acre, Minas Gerais), e algumas fazem referência expressa à utilização de Internet, meio eletrônico e assinatura digital (Amazonas, Espírito Santo, Piauí), em louvável disposição a favorecer o exercício concreto da prerrogativa constitucional em análise.

38 Adotam o mesmo procedimento os Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Rio Grande do Sul e Sergipe. Adotam procedimento distinto conforme a espécie de iniciativa popular os Estados do Amazonas, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e São Paulo. A Constituição de Roraima não regula explicitamente o tema, fazendo remissão à legislação ordinária.

REFERÊNCIAS

ACRE. Constituição do Estado, de 03 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.al.ac.leg.br/leis/?page_id=12438. Acesso em: 20.03.2020.

ALAGOAS. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.procuradoria.al.gov.br/legislacao/constituicao-do-estado-de-alagoas/Livro%20da%20Constituicao%20do%20Estado%20de%20Alagoas%20sem%20Capa.pdf/view>. Acesso em: 20.03.2020.

AMAPÁ. Constituição do Estado, de 20 de dezembro de 1991. Disponível em: https://sead.portal.ap.gov.br/constituicao_estadual. Acesso em: 20.03.2020.

AMAZONAS. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.ale.am.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/CONSTITUICAO-DO-ESTADO-DO-AMAZONAS-DEZ-2018.pdf>. Acesso em: 20.03.2020.

ANCEL, Marc. Utilidade e Métodos do Direito Comparado. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1980.

ARNOLD, Felix et. al. Voting for direct democracy: evidence from a unique popular initiative in Bavaria. DIW Berlin Discussion Paper n. 1435, dez. 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2553129> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2553129>. Acesso em 21.02.2020.

BAHIA. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao-estadual>. Acesso em: 19.03.2019.
BARTHÉLEMY, Joseph. Précis de Droit Constitutionnel. Paris: Dalloz, 1932.

BONAVIDES, Paulo. A primeira emenda à constituição por iniciativa popular. Revista de Informação Legislativa, a. 45, n. 179, jul./set. 2008, p. 53-55.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26.02.2020.

BRASIL. Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm. Acesso em 27.03.2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CEARÁ. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Const-2015-260-200-Atualizada-emenda-86-4.pdf>. Acesso em: 20.03.2020.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal, de 08 de junho de 1993. Disponível

em: <https://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em: 20.03.2020.

ESPIRITO SANTO. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf. Acesso em: 20.03.2020.

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. *Revista de Informação Legislativa*, a. 42, n. 166, abr./jun. 2005, p. 09-22.

GINSBURG, Tom; POSNER, Eric. Subconstitutionalism. *Stanford Law Review*, v. 62, n. 6, jun. 2010, pp. 1583-1628.

GOIÁS. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm. Acesso em: 19.03.2019.

MADDEX, Robert L. *State Constitutions of the United States*. Whashington: Congressional Quarterly, 1998.

MARANHÃO. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>. Acesso em: 20.03.2020.

MATO GROSSO. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.al.mt.gov.br/arquivos/parlamento/ssl/constituicao-estadual.pdf>. Acesso em: 20.03.2020.

MATO GROSSO DO SUL. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b006c0233?OpenDocument>. Acesso em: 20.03.2020.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado, de 21 de setembro de 1989. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Con&num=1989&ano=1989>. Acesso em: 20.03.2020.

PARÁ. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.cee.pa.gov.br/sites/default/files/Constituicao_do_Para_-_ate_a_EC_43.pdf Acesso em: 20.03.2020.

PARAÍBA. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2017/02/Constitui%C3%A7%C3%A3o-Estadual-Atualizada-at%C3%A9-a-Emenda-40-de-2015.pdf>. Acesso em: 20.03.2020.

PARANÁ. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.alep.pr.gov.br/legislacao/constituicao_estadual. Acesso em: 20.03.2020.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, pp. 1707-1756.

PERNAMBUCO. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4937>. Acesso em: 20.03.2020.

PIAUI. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/14853>. Acesso em: 20.03.2020.

PIZZORUSSO, Alessandro. *Sistemi Giuridici Comparati*. 2 ed. Milão: Giuffrè, 1998.

RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em: 20.03.2020.

RIO GRANDE DO NORTE. Constituição do Estado, de 03 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.al.rn.gov.br/portal/_ups/legislacao/2015/06/22/01eb1a7dc129b162fb8a658ef428fd6e.pdf. Acesso em: 20.03.2020.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado, de 03 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359>. Acesso em: 20.03.2020.

RONDÔNIA. Constituição do Estado, de 28 de setembro de 1989. Disponível em: http://www.al.ro.leg.br/institucional/constituicao-do-estado-de-rondonia/ce1989_ec132.pdf/view. Acesso em: 20.03.2020.

RORAIMA. Constituição do Estado, de 31 de dezembro de 1991. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/constituicao-estadual>. Acesso em: 20.03.2020.

SALGADO, Eneida Desiree. *Iniciativa Popular de Leis: as proposições, o positivado e o possível*. Revista de Informação Legislativa, a. 43, n. 169, jan./mar. 2006, p. 95-100.

SANTA CATARINA. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em: 20.03.2020.

SÃO PAULO (Estado). Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 20.03.2020.

SERGIPE. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: https://al.se.leg.br/arq_transparencia/arq_constituicao/constituicao_estadual_2017.pdf. Acesso em: 20.03.2020.

SGARBOSSA, Luís Fernando. *Estado federal e pluralismo constitucional: Direito Constitucional estadual e experimentalismo democrático*. In: BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam;

SEPULVEDA, Antonio. *Federalismo: Desafios Contemporâneos*. Porto Alegre: Editora Fi, 2019, pp. 53-72.

SGARBOSSA, Luís Fernando, IENSUE, Geziela. *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo: Fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional*. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

TOCANTINS. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.al.to.leg.br/arquivos/documento_42780.PDF#dados. Acesso em: 20.03.2020.

VERGOTTINI, Giuseppe De. *Derecho Constitucional Comparado*. Trad. Claudia Herrera.

Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2004.

Recebido em: 11/05/2020

Aprovado em : 01/06/2020