

**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP**  
**Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em**  
**Direito Constitucional**

**Luiz Fernando Moreira**

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ESTADO**  
**DEMOCRÁTICO BRASILEIRO**

**BRASÍLIA**

**2009**

LUIZ FERNANDO MOREIRA

# **A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Constitucional, do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador:

BRASÍLIA

30/06/2009

LUIZ FERNANDO MOREIRA

# A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_, com  
menção \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

## **RESUMO:**

O presente trabalho tem por objetivo analisar os aspectos mais importantes do exercício efetivo da Democracia Participativa por meio do plebiscito, referendo, iniciativa popular, sufrágio e ação popular, mecanismos já insertos em nossa Ordem Constitucional e, ainda, aferir a possibilidade/necessidade de inclusão de outros institutos de participação popular existentes noutros Ordenamentos Jurídicos.

## **ABSTRACT:**

This study aims to examine the most important aspects of effective exercise of participatory democracy through the plebiscite, referendum, popular initiative, suffrage and popular action, mechanisms have inserts in our Constitutional Order, and also assess the possibility of including other institutions of popular participation of the other jurisdictions.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	06
<b>CAPÍTULO 1 – A DEMOCRACIA</b>	
1 Conceito e breve evolução.....	08
2 A Democracia na Constituição Federal de 1988.....	10
3 Espécies de Democracia.....	14
3.1 Democracia Direta.....	14
3.2 Democracia Representativa ou Indireta.....	17
3.2.1 A representação político-partidária.....	18
3.3 Democracia Participativa.....	19
<b>CAPÍTULO 2 – A CRISE DA DEMOCRACIA NO BRASIL</b>	
1 Principais críticas apontadas às espécies de democracia abordadas.....	21
1.1 Pontos Negativos da Democracia Direta.....	21
1.2 Pontos Negativos da Democracia Representativa ou Indireta.....	21
1.3 Pontos Negativos da Democracia Participativa.....	23
<b>CAPÍTULO 3 – A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b>	
1 Origem e fundamentos teóricos da Democracia Participativa.....	27
2 A Democracia Participativa no Direito Comparado.....	27
3 A soberania popular e a legitimidade da Democracia Participativa.....	30
<b>CAPÍTULO 4 – INSTITUTOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL DO BRASIL</b>	
1 A Democracia Participativa na Constituição Federal do Brasil.....	34
1.1 Sufrágio Universal.....	36
1.2 Plebiscito.....	38
1.3 Referendo.....	40
1.4 Iniciativa Popular.....	43
2 Outros meios de exercício da Democracia Participativa.....	45

2.1 <i>Recall</i> ou Referendo Convocatório.....	
45	
2.2 Veto Popular.....	47
CONCLUSÃO.....	49
BIBLIOGRAFIA.....	51
ANEXOS.....	54

## 1 INTRODUÇÃO

A Democracia Participativa possui contornos infundáveis, de modo que o primeiro desafio é a delimitação do tema a ser estudado. Por certo não se pretende esgotar matéria tão vasta, com tantas diretrizes, mas sim trazer novos e modestos encaminhamentos, capazes de contribuir para o debate da construção de um conceito do que vem a ser uma verdadeira Democracia Participativa no Estado Democrático brasileiro, além de realizar uma sucinta análise sobre os meios de exercício dessa espécie de Democracia.

Em síntese, o presente trabalho tem por objetivo analisar os aspectos mais importantes do exercício efetivo da Democracia Participativa por meio do plebiscito, referendo, iniciativa popular, sufrágio e ação popular, mecanismos já insertos em nossa Ordem Constitucional e, ainda, aferir a possibilidade/necessidade de inclusão de outros institutos de participação popular existentes noutros Ordenamentos Jurídicos.

Quando se observa a conjuntura social e política brasileira ao longo do tempo, não se verifica o exercício pleno da Democracia, ao ponto de muitos estudiosos questionarem se o Brasil constitui, de fato, um Estado Democrático de Direito. Ademais, sistemas representativos que não primam pela participação popular ativa vivem uma intensa crise de representatividade, o que colocaria em xeque o princípio da soberania popular, o qual constitui a base da Democracia.

Por sua vez, o presente trabalho possui a pretensão de demonstrar o modo de funcionamento dos mais variados instrumentos de exercício da Democracia Participativa, bem como os benefícios dela decorrentes, como forma de integrar a sociedade, de forma ampla, no seio das decisões mais relevantes da nação brasileira. Analisa-se ainda eventuais prejuízos que possam ser originados dessa espécie de Democracia.

A Constituição da República de 1988 apresenta em seu art. 14 um rol de mecanismos de participação popular, nos quais o povo exerce a sua soberania. Cuida-se do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Há previsão, ainda, do sufrágio e da ação popular. Além desses temas, analisa-se a sistemática e a

viabilidade da inclusão de outros institutos de participação popular existentes em ordenamentos alienígenas.

Concluir-se-á, ao final, que a soberania popular deve ser estabelecida por meio da efetivação da Democracia Participativa, a qual deve ser exercida dentro dos mecanismos e limites traçados pela Constituição Federal, com total respeito à Ordem Jurídica do país, resgatando, na sua essência, o compromisso republicano.

## CAPÍTULO 1 – A DEMOCRACIA

### 1 Conceito e breve evolução

A palavra democracia é oriunda do grego *demos* (povo), e *kratos* (autoridade), constituindo uma forma de organização política, a qual confere aos cidadãos o direito de participar direta, ou indiretamente, da direção e gestão dos assuntos públicos.

Empós as clarividentes lições de Darcy AZAMBUJA<sup>1</sup>, que preconiza, *in verbis*:

Alguns a definem gramaticalmente, e então se percebe que ela nunca existiu e talvez não existirá jamais. Outras procuram descreve-la tal como ela é, e então verificam que houve e há tantas democracias quantos Estados a praticaram e praticam. E há os que a conceituam tal como *devia ser*, e nessa perspectiva a inteligência e a imaginação cria sistemas que vão do provável ou possível até magníficas ou atrozes utopias. Não nos devemos, porém, intimidar diante desse torvelinho ideológico; a observação e a reflexão podem nele descobrir tendências e valores que são realidades na evolução política dos povos. O pensamento de grandes homens do passado ensina muito, a ciência e a filosofia políticas deste século têm progredido bastante para oferecer possibilidades de entender como é e como *poderá ser* a Democracia.

A esse propósito, insta transcrever as precisas palavras de Norberto BOBBIO<sup>2</sup>, quando diz que:

Na idade em que se foram formando os grandes Estados territoriais, através da ação centralizadora e unificadora do príncipe, o argumento então tornado clássico contra a democracia consistia em afirmar que o governo democrático apenas era possível nos pequenos Estados. O próprio Rousseau estava convencido de que uma verdadeira democracia jamais existiria, pois exigia entre outras condições um Estado muito pequeno, 'no qual ao povo seja fácil reunir-se e cada cidadão possa facilmente conhecer todos os demais'.

Nesse sentido, José DUARTE NETO<sup>3</sup>, acompanhando os ensinamentos de outros renomados autores, assevera que:

---

<sup>1</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do estado*. 38ª ed., São Paulo: Globo, 1998, pp. 215/216.

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, pp. 149-150.

<sup>3</sup> DUARTE NETO, José. *Iniciativa popular na constituição federal*. São Paulo: RT, 2005, p. 25.

a democracia não é um conceito estático, acabado, possível de ser transportado e exportado como modelo para as imperfeições dos diversos tipos de Estado. É um processo e, como processo, implica um constante evoluir, um permanente crescer, uma mutação qualificada pela busca da autodeterminação e liberdade do homem, ideal de submissão exclusiva às regras que tenham sido conjuntamente criadas, fruto da contribuição individual de cada qual no produto coletivo, por intermédio da participação política.

Tais ensinamentos demonstram que a democracia pode ser definida de diferentes formas, dependendo do momento e do local em que esse instituto é analisado. Todavia, modernamente, a quase unanimidade dos juristas e cientistas políticos acatam a parte final do célebre discurso do presidente LINCOLN, em novembro de 1863, em homenagem aos que tombaram na batalha de Gettysburg, definindo a democracia como sendo o governo do povo, pelo povo e para o povo.

Para José AFONSO DA SILVA<sup>4</sup> a democracia é um “processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”.

Perfilando essa esteira de raciocínio, com a propriedade que sempre lhe é peculiar, prossegue o ilustre jurista:

A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular.

Nesse passo, não é ocioso lembrar que o berço da democracia, como se sabe, é a Grécia, onde foram lançadas as primeiras semente dos ideais democráticos que se alicerçaram no decorrer dos tempos.

Pedro NUNES<sup>5</sup> define democracia como:

---

<sup>4</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 126 e 131.

<sup>5</sup> NUNES, Pedro. *Dicionário de tecnologia jurídica*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993, p. 305.

Regime político originariamente criado em Atenas, no século IV a.C. e defendido por Platão e Aristóteles. Funda-se na autodeterminação e soberania do povo que, por sua maioria e em sufrágio universal, escolhe livremente os seus governantes e seus delegados às câmaras legislativas, os quais, juntamente com os membros do poder judiciário, formam os poderes institucionais, autônomos e harmônicos entre si, em que se divide o governo da nação, onde todos os cidadãos gozam de inteira igualdade perante a lei.

Já nos respeitáveis dizeres do eminente jurista Alberto Antonio ZVIRBLIS<sup>6</sup>:

A Grécia é um conjunto de diversidade de baías e cadeias de montanhas. Esse conjunto de grande número de vales e planícies ensejou o aparecimento de várias e pequenas comunidades. Para essas comunidades a cidade era o produto do povo, cuja importância era a cidadania e os atenienses viam na cidadania a garantia e proteção de seus direitos subjetivos na participação direta na democracia praticada na época.

[...]

Deve-se salientar que a atividade política era restrita aos cidadãos que moravam nas cidades. Os que residiam fora das cidades não eram considerados cidadãos. Somente os moradores do *démos* (município), dirigido por uma demarca, participavam da política. Democracia significa governo do *demos*.

Em síntese, não obstante as diferentes concepções a respeito do que vem a constituir o termo *democracia*, todas as concepções podem ser sintetizadas pelas já mencionadas palavras de Lincoln, que demonstram a efetiva importância desse instituto para a organização e funcionamento de um Estado, pois, além de se conceder ao povo o direito de participar direta ou indiretamente dos rumos da nação, é um verdadeiro e eficaz instrumento de defesa e garantia dos direitos individuais, os quais constituem a base do Estado Democrático de Direito brasileiro.

## **2 A Democracia na Constituição Federal de 1988**

Como se sabe a Constituição de um país tem o condão de estabelecer as diretrizes básicas de organização e funcionamento do respectivo Estado, além de delimitar os direitos e liberdades fundamentais, bem como os meios pelos quais esses direitos e liberdades possam ser exercidos.

---

<sup>6</sup> ZVIRBLIS, Alberto Antonio. *Democracia participativa e opinião pública: cidadania e desobediência civil*. São Paulo: RCS Editora, 2006, pp. 48-49.

A respeito do conceito de Constituição o professor Manuel Gonçalves FERREIRA FILHO<sup>7</sup> assim obtempera:

o termo “Constituição” em sua acepção geral pode designar a sua organização fundamental total, quer social, quer política, quer jurídica, quer econômica. E na verdade ele tem sido empregado às vezes - para nomear a integração de todos esses aspectos - Constituição total ou integral.

Entretanto, o termo “Constituição” é mais freqüentemente usado para designar a organização jurídica fundamental.

[...]

Por organização jurídica fundamental, por Constituição em sentido jurídico, entende-se, segundo a lição de Kelsen, o conjunto das normas positivas que regem a produção do direito.

A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 adotou, de forma límpida e inequívoca, os ditames da democracia, como regime político, sendo que a República Federativa do Brasil constitui um autêntico Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a Carta Magna consagra o Princípio do Estado Democrático de Direito, em diversos dispositivos, inclusive em seu preâmbulo, onde o Legislador Constituinte houve por bem ressaltar os valores que orientam a Lei Maior do Estado:

A propósito, insta trazer a lume o teor do preâmbulo da Lei Fundamental brasileira, com os nossos destaques:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Conforme visto, é cristalino o desejo do preâmbulo constitucional em expressar a legitimidade da Constituição, deixando expresso que a sua formação deu-se a partir da vontade soberana do povo, em perfeito atendimento aos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito.

---

<sup>7</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 11.

Nessa toada, necessário trazer à colação o brilhante ensinamento do professor Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO<sup>8</sup>, concernente ao verdadeiro sentido de um *princípio*:

Princípio - já averbamos alhures - é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

Em perfeita demonstração da grande relevância da consagração dos princípios democráticos no Brasil, logo em seu art. 1.º a Constituição Federal brasileira expressou, *ipsis litteris*:

Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em *Estado Democrático de Direito* e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Nessa esteira, a *Lex Major* preocupou-se em expressar a forma pela qual a soberania popular será exercida, estabelecendo, inclusive, meios diretos de participação popular, em seu artigo 14 e incisos, que rezam o seguinte:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I – plebiscito;
- II – referendo;
- III – iniciativa popular.

Esse dispositivo destaca os mecanismos da democracia participativa, os quais serão detalhadamente analisados mais adiante.

Observa-se, pois, que a Constituição Federal, ao mesmo tempo que adotou a democracia representativa como base do sistema eleitoral brasileiro, reconheceu a possibilidade do exercício do poder de forma direta pelo povo. Poder-se-ia, então,

---

<sup>8</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 11ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, pp. 629-630.

ser questionado se a Lei Maior adotou um misto entre a democracia direta e a representativa.

Esclarecendo essa questão, brilhante é a elucidação da professora Maria Victoria de Mesquita BENEVIDES<sup>9</sup>, nos seguintes vocábulos:

O princípio da democracia semidireta está explícito no primeiro artigo da Constituição Federal brasileira de 1998, o qual afirma o exercício do poder pelo povo através de representantes eleitos ou “diretamente”. Como foi discutido ao longo deste estudo, a combinação de representação com formas de democracia direta configura um regime de democracia semidireta.

No intuito de assegurar, ainda mais, as garantias previstas em seu bojo, a Constituição Federal, traz, também, as denominadas cláusulas pétreas, as quais impedem que o Poder Constituinte Derivado suprima ou altere diversos direitos já consagrados, dentre os quais se encontra o direito à democracia.

A propósito, confira-se o teor do dispositivo prevê as cláusulas pétreas explícitas, com os destaques nossos:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
§ 4º - *Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir.*  
(...)  
II - *o voto direto, secreto, universal e periódico;*  
(...)  
IV - *os direitos e garantias individuais.*

Dessarte, a única forma de se retirar do povo brasileiro o exercício de seus direitos democráticos é mediante a elaboração de uma nova Constituição, o que configura um procedimento bem mais complexo do que a aprovação de emendas constitucionais.

Tantas garantias no que se refere à democracia no Brasil advém do fato de o Brasil ter enfrentando um longo período ditatorial, ocasião em que inúmeras das garantias atualmente consagradas pela atual Constituição Federativa não existiam ou eram muito mitigadas.

A Constituição Federal brasileira traz ainda diversos outros dispositivos que asseguram à população o exercício da democracia, merecendo destaque os arts.

---

<sup>9</sup> BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 2003, p.111.

5.º, LXXIII, 17, além dos já transcritos, estando o instituto em apreço muito bem protegido na ordem constitucional brasileira (considerada por muitos uma das mais avançadas do mundo).

Observa-se, por fim, que não é sem razão que a Constituição Federal de 1988 é conhecida também pelo nome de *Constituição Cidadã*, já que nela estão presentes e resguardados os mecanismos de expressão da vontade popular.

### 3 Espécies de Democracia

Como já se salientou, a democracia é objeto de uma longa evolução, desde a sua mais remota concepção, de modo que dependendo do lugar e da época é possível encontrar muita diversidade e peculiaridade a respeito desse instituto, variando de acordo com o grau de faculdades concedidas e garantidas ao povo.

Nesse passo, a doutrina apresenta algumas espécies clássicas de democracia, que, em verdade, constituem regimes mediante os quais se busca fazer coincidir, no máximo possível, os anseios dos governados com as práticas governamentais.

Quanto a esses aspectos ensina José DUARTE NETO<sup>10</sup> que:

três regimes constitucionais foram tidos como democráticos:

- a) democrático direto: o povo, por ele mesmo, dirige o negócio público, existindo identidade entre o titular do poder político, e aquele encarregado de exercê-lo;
- b) democrático indireto ou representativo: no qual as decisões fundamentais do Estado são tomadas por mandatários que, periodicamente, são nomeados para o exercício desse mister;
- c) democrático participativo: aliado a uma base decisória representativa ou indireta, institutos que permitem a intervenção direta e eventual do povo nos negócios públicos são admitidos.

Passa-se, pois, à dissertação sobre os tipos de democracia em espécie.

#### 3.1 Democracia Direta

Consoante já aludido, essa espécie de democracia é aquela em que as decisões fundamentais do Estado são tomadas pelos cidadãos.

---

<sup>10</sup> DUARTE NETO, op. cit., p. 27, nota 13.

A respeito da origem da Democracia Direita, preleciona Paulo BONAVIDES<sup>11</sup> que:

A Grécia foi o berço da democracia direta, mormente Atenas, onde o povo, reunido no Agora, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública 'no grande recito da nação'.

A democracia antiga era a democracia de uma cidade, de um povo que desconhecia a vida civil, que se devotava por inteiro à coisa pública, que deliberava com ardor sobre as questões do Estado, que fazia de sua assembléia um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial.

O professor AZAMBUJA<sup>12</sup> obtempera que as democracias gregas eram diretas, ou seja, os cidadãos reuniam-se em assembléia para deliberarem a respeito dos assuntos mais relevantes do governo da cidade, tais como, escolher funcionários, julgar determinados crimes declarar guerra etc..

Por sua vez, o constitucionalista português Jorge MIRANDA<sup>13</sup> relata a contribuição da democracia grega, diferenciando-a, todavia, das democracias atuais, *verbatim et literatim*:

O contributo mais original da Grécia para o pensamento político-constitucional acha-se no período áureo da democracia ateniense — mas democracia distinta da actual, não só por ser outra a concepção de liberdade como por apenas terem direitos políticos os cidadãos de certo estrato da população, e apenas os homens, e eles o exercerem em governo directo [...]

Adotando uma posição mais radical a respeito do tema, o professor FERREIRA FILHO<sup>14</sup> diz ser, a democracia direta, “uma reminiscência histórica ou uma curiosidade quase que folclórica”.

Prossegue o autor:

Hoje, nenhum Estado pode adotá-la, já que não é possível reunir milhões de cidadãos, freqüente e quase diuturnamente, para que resolvam os problemas comuns. Sem se falar na incapacidade de que sofre esse povo de compreender os problemas técnicos e complexos do Estado-província.

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 268.

<sup>12</sup> AZAMBUJA, op. cit., p. 222, nota 11.

<sup>13</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo I, 6ª ed. rev. e actual., Coimbra: Coimbra, 1997, p. 53.

<sup>14</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 81, nota 17.

De fato, nos dias atuais não é possível conceber tal espécie de democracia, tendo em vista a extensão dos territórios dos países do mundo, bem como de suas populações e, por conseguinte, da diversidade dos anseios contidos na sociedade.

Nessa esteira de raciocínio, Norberto BOBBIO<sup>15</sup> ensina que a democracia antiga consistia na afirmação de que o governo democrático seria possível nos pequenos Estados.

Ademais, é totalmente ilusória a concepção tida por muitos de que havia na Grécia Antiga, efetivamente, o que se entende hoje por democracia, pois o modelo de democracia direta que havia nesse país não era tão inclusivo como os atuais modelos democráticos existentes.

Quanto a essa questão encontra-se o escólio de Antonio ZVIRBLIS<sup>16</sup>, o qual merece ser transcrito:

a atividade política era restrita aos cidadãos que moravam nas cidades. Os que residiam fora das cidades não eram considerados cidadãos. Somente os moradores do *démos* (município) dirigido por um demarca, participavam da política. Democracia significava governo do *demos*.

[...]

Vê-se que o exercício político se restringia aos cidadãos, com exclusão dos estrangeiros e escravos. Desta feita, na Grécia antiga realmente inexistia o princípio da igualdade política.

Mesma visão possui BONAVIDES<sup>17</sup>, quando assevera que:

A escura mancha que a crítica moderna viu na democracia dos antigos veio porém da presença da escravidão. A democracia, como direito de participação no ato criador da vontade política, era privilégio de ínfima minoria social de homens livres apoiados sobre a esmagadora maioria de homens escravos.

De modo que autores mais rigorosos asseveram que não houve na Grécia democracia verdadeira, mas aristocracia democrática, o que evidentemente traduz um paradoxo.

Conforme esses apontamentos, a democracia direta praticada em Atenas não pode ser comparada com as democracias atuais, tendo em vista as inúmeras diferenças existentes entre o conceito de democracia daquela época e a definição

---

<sup>15</sup> BOBBIO, op. cit., pp. 149-150, nota 12.

<sup>16</sup> ZVIRBLIS, op. cit., pp. 49-50, nota 16.

<sup>17</sup> BONAVIDES, op. cit., p. 268, nota 21.

da democracia nos tempos modernos. Além disso, conforme exposto, a democracia eminentemente direta, nos dias atuais, é impraticável no Brasil e no resto do mundo, pois não é possível reunir a população de um país em praças, como dantes se fazia em Atenas.

### 3.2 Democracia Representativa ou Indireta

Consoante já mencionado, o povo é o legítimo titular do poder em um Estado Democrático de Direito. Porém, também fora salientado, que não é possível, nos dias atuais, o exercício da democracia diretamente pela população, haja vista a impossibilidade de reunião de todos os cidadãos ao mesmo tempo, como dantes já ocorrera.

É nesse contexto que se desenvolveu a Democracia Representativa, sendo a espécie de democracia em que o povo, ainda titular do poder, elege representantes, mediante escrutínios periódicos, para que estes possam representar aquele, tomando, em seu nome, decisões de seu interesse.

O professor FERREIRA FILHO<sup>18</sup> entende que o fundamento da representação encontra-se no fato de que a população não tem capacidade para resolver os problemas de uma nação.

Prossegue o renomado autor:

A base fundamental da representação é a idéia exposta por Montesquieu de que os homens em geral não têm a necessária capacidade para bem apreciar e conseqüentemente bem decidir os problemas políticos. Assim, no interesse de todos, essas decisões devem ser confiadas aos mais capazes, aos *representantes* do povo. Mas todo e qualquer homem tem a capacidade de identificar, no seu círculo de convívio, esses que são mais capazes. Por isso, a seleção desses representantes deve ser dada a todo o povo, que a estabelecerá por meio de uma *eleição* [...].

De fato, a ausência de capacitação política da população tem constituído um verdadeiro obstáculo para o sucesso do regime democrático, de modo que a representação, quanto a esse aspecto, tem se mostrado como uma forma de suprir as deficiências intelectuais e políticas do povo em geral.

---

<sup>18</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 81, nota 17.

Em síntese, o Brasil adotou, por meio da Constituição Federal da República, a Democracia Representativa como base do sistema eleitoral pátrio, fundando-se no ideal de que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, para que em seu nome exerçam o governo.

Com efeito, os cidadãos brasileiros, mediante o voto direto, secreto, universal e periódico, têm o direito de escolher os seus representantes, da forma que melhor lhes aprouver, sendo que no Brasil vigora o denominado *sistema político pluripartidário*.

### 3.2.1 A representação político-partidária

No século XIX os partidos políticos destacaram-se como eficientes instrumentos da opinião pública, firmando-se como veículo natural da representação política.

No intuito de conceder ao povo a melhor forma de representação possível, a Constituição brasileira adotou os denominados *sistemas pluripartidários*, que se caracterizam pela existência de diversos partidos com possibilidades de chegar ao *poder*.

Não obstante a boa intenção da Carta Magna em disseminar os valores democráticos, mediante partidos políticos, muitas críticas são direcionadas a essa forma de representação. Tais críticas são muito bem sintetizadas pelo jurista Dalmo DALLARI<sup>19</sup>, que aduz, *ipsis litteris*:

Contra a representação política, argumenta-se que o povo, mesmo quando o nível geral de cultura é razoavelmente elevado, não tem condições para se orientar em função de idéias e não se sensibiliza por debates em torno de opções abstratas. Assim sendo, no momento de votar são os interesses que determinam o comportamento do eleitorado, ficando em plano secundário a identificação do partido com determinadas idéias políticas. A par disso, os partidos são acusados de se ter convertido em meros instrumentos para a conquista do poder, uma vez que raramente a atuação de seus membros condiz com os ideais enunciados no programa partidário.

Porém, os benefícios trazidos pela representação partidária também são trazidos à baila pelo autor, que prossegue:

---

<sup>19</sup> DALLARI, op. cit., p. 167, nota 3.

A favor dos partidos argumenta-se a necessidade e as vantagens do agrupamento das opiniões convergentes, criando-se uma força grupal capaz de superar obstáculos e de conquistar o poder político, fazendo prevalecer no Estado a vontade social preponderantes. Além dessa necessidade para tornar possível o acesso ao poder, o agrupamento em partidos facilita a identificação das correntes de opinião e de sua receptividade pelo meio social, servindo para orientar o povo e os próprios governantes.

Insta observar, nesse diapasão, que, embora sejam razoáveis as críticas contra a representação política, até mesmo nos Estados Modernos ainda não se apresentou nenhuma forma de democracia capaz de superar a Democracia Representativa, tanto nos países que adotam o regime presidencialista, quanto nos que adotam o regime parlamentarista.

### 3.3 Democracia Participativa

Muitos autores diferenciam a Democracia Participativa da Democracia Mista ou Semidireta<sup>20</sup> por questões etimológicas ou terminológicas. No entanto, neste estudo, parte-se do entendimento que a Democracia Participativa é aquela que se apresenta tanto pelo exercício do poder mediante a representação quanto diretamente. Em outras palavras, adotamos o conceito de democracia participativa como sinônimo de democracia semidireta.

A corroborar o acima exposto o professor AZAMBUJA<sup>21</sup> aponta que:

Como a própria expressão indica, trata-se de uma aproximação da democracia direta. É um sistema misto, que guarda as linhas gerais do regime representativo, porque o povo não se governa diretamente, mas tem o poder de intervir, às vezes, diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais.

Aprofundando a apreciação da Democracia Participativa, pode-se dizer que é o regime de governo em que os cidadãos elegem seus representantes, bem como assegura ao povo outros meios de participação, dentre as quais se destacam o plebiscito, o referendo, iniciativas populares, audiências públicas, orçamentos participativos e demais meios de consulta popular.

---

<sup>20</sup>

<sup>21</sup> AZAMBUJA, op. cit., pp. 223-224, nota 11.

Nesse sentido encontra-se a lição de DUARTE NETO<sup>22</sup>, nos seguintes dizeres:

a democracia participativa define-se como o regime constitucional no qual por sobre uma base representativa coexistem institutos de atuação conjugada do povo nas decisões fundamentais, não é por demais notar que sua concretização conceitual nada mais é que a explicação de seus instrumentos.

Por sua vez, o professor J. J. Gomes CANOTILHO<sup>23</sup> conceitua a Democracia Participativa como sendo

a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos.

Essa maior participação popular tem o condão de legitimar, ainda mais, a atuação dos representantes eleitos do povo.

O professor BONAVIDES<sup>24</sup> tece elogios à incorporação da Democracia Participativa no Brasil, *in verbis*:

No Direito Constitucional positivo do Brasil já existe um fragmento normativo de democracia participativa; um núcleo de sua irradiação, um germe com que fazê-la frutificar se os executores o operadores da Constituição forem fiéis aos mandamentos e princípios que a Carta Magna estatuiu. Com efeito, essa democracia ora em fase de formulação teórica, e que é, num país em desenvolvimento como o nosso, a única saída à crise constituinte do ordenamento jurídico, já se acha parcialmente positivada, em termos normativos formais, no art. 1º e seu parágrafo único, relativo ao exercício direito da vontade popular, bem como no art. 14, onde as técnicas participativas estatuídas pela Constituição, para fazer eficaz essa vontade, se acham enunciadas, a saber: plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular.

---

<sup>22</sup> DUARTE NETO, op. cit., p. 45, nota 13.

<sup>23</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 282.

<sup>24</sup> BONAVIDES, op. cit., p. 40, nota 4.

## **CAPÍTULO 2 – A CRISE DA DEMOCRACIA NO BRASIL**

### **1 Principais críticas apontadas às espécies de democracia abordadas**

Em que pese a democracia ser reconhecida mundialmente como o único regime legítimo de governo, os tipos de democracia que existiram ou que existem possuem alguns pontos sob os quais a doutrina aponta críticas. Nos títulos seguintes serão apontados os principais vícios de cada uma das espécies de democracia abordadas neste trabalho.

#### **1.1 Pontos Negativos da Democracia Direta**

Consoante já mencionado, hodiernamente, a democracia, eminentemente, direta, é impraticável, pois a população dos mundiais torna-se cada vez maior e mais complexa, o que torna inviável a reunião dos cidadãos para tal mister.

A corroborar o exposto, o ilustre professor DUARTE NETO<sup>25</sup> pondera o seguinte:

Modernamente, com a extensão da cidadania, o grande contingente humano, acelerado com a universalização do sufrágio corrido em finais do século XIX, impraticável se tornou a reunião para deliberação de todo o povo em praça pública, circunstância amplificada quando se observa a extensão territorial do organismo estatal. Os problemas sociais e políticos são igualmente diferentes, necessitando de uma capacidade técnica não encontrada na maioria dos homens médios.

#### **1.2 Pontos Negativos da Democracia Representativa ou Indireta**

---

<sup>25</sup> DUARTE, op. cit., p. 30, nota 13.

Conforme salientado anteriormente, a Constituição Cidadã brasileira adota, fundamentalmente, a democracia representativa como base do sistema eleitoral pátrio, que se funda no primado de que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, para que em seu nome exerçam o governo.

Outrossim, demonstrado foi que esses representantes do povo muitas vezes se enveredam por caminhos que não atendem os anseios dos cidadãos. Ou seja, o mandato concedido aos representantes da nação, muitas vezes, acabam se desvirtuando rumo ao atendimento de interesses particulares e não públicos. É o que se denomina de “crise de representação”.

Com efeito, o Brasil, atualmente, sofre essa crise, pois não são poucas as vezes que os parlamentares agem em total descompasso com a opinião pública.

A propósito, acerca da função da opinião pública, ZVIRBLIS<sup>26</sup>, com muita propriedade, traça a seguinte explanação:

[...] é o pensamento liberal inglês e francês que acentua a função política da opinião pública como uma instância intermediária entre o eleitorado e o poder legislativo. É a opinião a permitir a todos os cidadãos uma ativa participação política, colocando-os em condições de discutir e manifestar as próprias opiniões sobre questões de geral interesses.

Nesse passo, tem-se que as ações parlamentares que, notadamente, afrontem a opinião pública, bem como aos princípios democráticos, são ilegítimas e deveriam ser repudiadas.

Ocorre que a democracia representativa pura não é suficiente a atender aos anseios dos cidadãos, tendo em vista que, assim como já mencionado, os representantes da população, após eleitos, esquecem que seus mandatos constituem um múnus exclusivamente público. Tem-se, portanto, que o atual sistema representativo brasileiro é frágil.

Com isso, fica inviável a própria existência da democracia. Nessa esteira, não seria absurdo dizer que no Brasil não existe democracia ou que esta ainda é muito pueril. Ora, como dizer que o Brasil é um país democrático se a população não confia em seus representantes, o que sempre é apurado mediante pesquisas dos mais variados institutos?

---

<sup>26</sup> ZVIRBLIS. op. cit., p, 108, nota 16.

Vê-se, pois, que a democracia representativa não possui meios de instigar os eleitores a exercer as funções de cidadão. Ora, sem cidadania, que constitui princípio intrínseco do próprio Estado Democrático, a democracia fica ameaçada.

A ratificar o acima exposto, há que se notar o posicionamento do jurista Celso Ribeiro BASTOS<sup>27</sup>, que preconiza:

A cidadania, também, fundamento de nosso Estado, é um conceito que deflui do próprio princípio do Estado Democrático de Direito, podendo-se, desta forma, dizer que o legislador constituinte foi pleonástico ao instituí-lo. No entanto, ressaltar a importância da cidadania nunca é demais, pois o exercício desta prerrogativa é fundamental. Sem ela, sem a participação política do indivíduo nos negócios do Estado e mesmo em outras áreas do interesse público, não há que se falar em democracia.

Diante do exposto, a democracia representativa, sem o apoio dos mecanismos da democracia participativa, não possui legitimidade em um Estado Democrático.

### 1.3 Pontos Negativos da Democracia Participativa

Apesar das vantagens já aludidas tangentes a essa espécie de democracia, há os que apontam os aspectos negativos de uma participação popular mais efetiva.

Com uma concepção visivelmente elitista, justificam os adeptos dessa corrente que o povo seria incompetente para decidir questões que não entendem, pois, devido a sua ignorância, não teriam a capacidade de escolher o que é melhor para a nação.

Exsurge, então, o entendimento de que o povo, primeiramente, precisa ser preparado para o exercício da Democracia Participativa para, posteriormente, poder exercê-la.

A ratificar o exposto, é de todo oportuno citar o magistério do ínclito professor José AFONSO DA SILVA<sup>28</sup>, que preconiza, *in verbis*:

É equívoco pensar que esse chamado “elitismo democrático”, se contenta com a tese do governo da minoria, que se limita a sustentar um “elitismo de

---

<sup>27</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Celso Bastos, 2002. p. 248.

<sup>28</sup> AFONSO DA SILVA, op. cit., p. 131, nota 14.

dirigentes". Coerente com sua essência antidemocrática, o elitismo assenta-se em sua inerente desconfiança do povo, que reputa intrinsecamente incompetente.

Em forte crítica ao denominado "elitismo democrático", prossegue o renomado jurista:

Por isso sua "democracia" sempre depende de pressupostos notoriamente elitistas, tais como os de que o povo precisa ser preparado para a democracia, de que esta pressupõe certo nível de cultura, certo amadurecimento social, certo desenvolvimento econômico, e reclama que o povo seja educado para ela, e outros semelhantes que, no fim das contas, preparam para os fundamentos doutrinários do voto de qualidade e restritivo.

À guisa de corroboração, merece ser trazido a lume o magistério de Maria Vitória BENEVIDES<sup>29</sup>, que expõe os argumentos daqueles que criticam o exercício da democracia participativa:

- o povo é incompetente para votar em questões que "não pode entender"; é incoerente em suas opiniões (quando as tem) e é, ainda, politicamente irresponsável, nada lhe sendo cobrado;
- o povo tende a votar de forma mais "conservadora" e, quando muito solicitado, torna-se "apático" para a participação política;
- o povo é mais vulnerável, do que seus representantes, às pressões do poder econômico e dos grupos "superorganizados";
- o povo é dirigido pela "tirania da maioria" e dominado pelas "paixões".

AZAMBUJA<sup>30</sup> também traz em sua obra o entendimento daqueles que se opõem à democracia, com base no alegado despreparo cultural dos cidadãos. Confira-se:

Afirmam os que combatem a democracia que nenhum povo tem bastante cultura, sendo prático, critério e inteligência para escolher os melhores homens, nem competência para intervir nas complexas questões políticas que o governo democrático acarreta.

Esses argumentos contrários à participação popular devem ser levados em consideração. De fato, a nosso ver, tais críticas possuem algumas verdades, inclusive quando se trata do Brasil. Com efeito, a população brasileira não possui maturidade democrática. O povo é facilmente ludibriado, seduzido e manipulado pelos detentores do poder econômico e da informação e pelos dirigentes partidários desonestos.

<sup>29</sup> BENEVIDES, op. cit., pp. 80/109, nota 19.

<sup>30</sup> AZAMBUJA, op. cit., p. 238, nota 11.

É evidente o desinteresse dos brasileiros pela política, mormente ante os escândalos e mais escândalos divulgados pela mídia a cada dia.

Por seu turno, os representantes do povo, até por questão de conveniência, não implementam ações e projetos tendentes a preparar a população para o exercício da democracia.

O índice de desinformação da camada mais pobre da sociedade é assombroso; o sistema educacional é caótico; a questão da pobreza está umbilicalmente ligada aos índices de escolaridade.

Porém é necessário destacar que muito mais grave do que a falta de preparo suficiente para o exercício da Democracia Participativa é a ausência da vontade de participar. Ora, se o titular do poder não tem interesse em exercer a sua parcela de soberania, a crise da representação política intensifica-se bastante.

Nesse sentido, Maria BENEVIDES<sup>31</sup> disserta que

A política foi, inicialmente, a arte de impedir as pessoas de se ocuparem do que lhes diz respeito. Posteriormente, passou a ser a arte de compelir as pessoas a decidirem sobre aquilo que nada entendem.

Essa concepção demonstra a passagem do autoritarismo de exclusão social para uma democracia pouco menos autoritária e excludente.

Erige-se, nesse passo, o entendimento de que o povo ainda não está preparado para o exercício da democracia, reforçando a tese de que o povo seria incapaz de votar determinadas questões e de escolher seus próprios representantes.

O fator *despreparo/incapacidade* combinado com o *desinteresse* sintetiza a ausência de participação popular e de sucesso da democracia vivenciada pelo Brasil.

Além disso, mesmo se não fosse o caso de total despreparo e desinteresse, tem-se que, atualmente, o Poder Legislativo discute questões eminentemente técnicas, tais como: política energética e financeira, desenvolvimento nacional, biotecnologia etc., que nem sequer os representantes eleitos do povo estão amplamente habilitados a decidir.

---

<sup>31</sup> BENEVIDES, op. cit., p. 80, nota 19.

Por fim, há o temor de que o uso demasiado dos institutos de democracia semidireta possa desvalorizar sobremaneira a representação política, o que poderia abrir as portas para o populismo.

A corroborar o exposto, insta trazer a lume o escólio de ZVIRBLIS<sup>32</sup>, que assevera:

O uso constante do referendo e do plebiscito, mesmo no seu aspecto salutar, exige a cautela de que o excesso de seu uso pode não ser benéfico à democracia, ensejando oportunidade para o populismo e a demagogia, no caso de se perder a relevância da representatividade democrática.

Todos esses fatores são elencados no intuito de demonstrar a inviabilidade do exercício da democracia participativa. No entanto, cada um desses argumentos serão rebatidos no capítulo seguinte.

---

<sup>32</sup> ZVIRBLIS, op. cit., p. 97, nota 16.

## **CAPÍTULO 3 – A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

### **1 Origem e fundamentos teóricos da Democracia Participativa**

Inúmeros são os fundamentos teóricos justificadores da democracia participativa em um Estado Democrático de Direito, sendo que o principal destes argumentos advém do próprio significado do termo “democracia”. Ora, se democracia é o regime de governo que prima pela concessão de poder de governo ao povo, nada mais racional do que se esperar que o povo manifeste, de forma efetiva, sobre os ditames de tal governo.

Nesse passo, tem-se que a simples nomenclatura *Estado Democrático* já faz presumir a existência de uma participação popular em suas decisões.

É quanto a esse aspecto que a Democracia Participativa torna-se fundamental para o funcionamento do Estado Democrático, em sua forma material, e não apenas em seu sentido formal.

Também constitui relevante fundamento da Democracia Participativa o fato de a quase totalidade dos países do mundo regerem-se mediante representação popular, ou seja, por meio representantes eleitos para tal mister. Ora, se o povo é representado por representantes eleitos, os quais deverão exercer seu mister representativo, nada mais justo de que o povo, legítimo titular do poder, tenha o direito/dever de ser ouvido e manifestar as suas opiniões.

Nesse passo, destaca-se o princípio da soberania popular como fundamento justificador da democracia participativa.

## 2 A Democracia Participativa no Direito Comparado

Os países da América do Sul ainda não possuem uma cultura voltada ao desenvolvimento da democracia participativa. Para que os países dessa região territorial possam aprimorar e aumentar a utilização dos mecanismos da democracia semidireta, mister se faz que observem o exemplo da Suíça, país mundialmente reconhecido pelo alto nível de exercício da soberania popular. A análise da democracia existente nos Estados Unidos, também, é importante, porquanto traz inúmeras lições.

Não obstante o destaque dos dois países aludidos, traços da Democracia Participativa existem em grande parte dos demais países do globo, com maior ou menor incidência. No entanto, torna-se imprescindível o estudo das democracias suíça e norte-americana quando se trata de analisar o instituto da Democracia Participativa, tendo em vista, primordialmente, que esses países já possuem grau de maturidade mais elevada do que os demais.

Como se sabe, a Suíça é, atualmente, o país em que a Democracia Participativa encontra sua forma mais avançada.

Nesse Estado o exercício de consulta popular é encarado como sendo um dever, inclusive com a cominação de multa pecuniária em caso de descumprimento.

A esse propósito, faz-se mister trazer à colação o comentário do professor José DUARTE NETO<sup>33</sup> que aduz, *ad litteram*: “a participação não é somente um direito dos cidadãos do cantão, como um dever cívico, cujo descumprimento enseja condenação em multa pecuniária.”

A Democracia Participativa, no Estado Suíço, é exercida na chamada *Landsgemeindeplatz*, que se trata de uma praça de votação popular, onde os cidadãos fazem uso direto do poder. Por sua vez, as iniciativas populares legislativas são substituídas por projetos do Parlamento e têm um número significativo de aprovação<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> DUARTE NETO, op. cit., p. 74, nota 13.

<sup>34</sup> SGARBI, op. cit., p. 323, nota 44.

A utilização da Democracia Participativa na Suíça é privilegiada, além de outros aspectos, pelo fato de que os Cantões possuem número reduzido de habitantes, o que não ocorre no Brasil.

No que se refere à experiência norte-americana, a participação dos cidadãos nos processos democráticos possui características próprias. É que por se tratar de um país de primeiro mundo, a população *estadunidense* possui uma cultura mais privilegiada, sendo que o acesso à informação e o interesse dos eleitos em se informar contribuem para que o Governo dos Estados Unidos insira seus cidadãos no processo de participação democrática.

Os índices de participação popular nesse país variam de acordo com os Estados que compõem a federação norte-americana, sendo que cada um possui uma autonomia quase soberana em seu território.

O instituto de democracia participativa nos Estados Unidos que atualmente é o mais conhecido, mormente pela cobertura jornalística da mídia internacional, é o já mencionado *recall*.

A esse propósito, impende destacar o que expõe Paulo BONAVIDES<sup>35</sup>, *verbo ad verbum*:

Doze Estados-membros da União americana aplicam o *recall*, que tem mais voga na esfera municipal do que na estadual. Cerca de mil municípios americanos o adotam. A instituição inexistente no plano federal.

A característica marcante tanto da Suíça quanto dos Estados Unidos, no que se refere ao avanço conquistado nos procedimentos democráticos, reside no grau de informação da população.

A corroborar o acima exposto, insta transcrever o entendimento da festeja professora Maria BENEVIDES<sup>36</sup> que obtempera, *litteris et verbis*:

O cidadão americano recebe, em casa, o “Manual do Eleitor”, preparado sob a responsabilidade do Procurador-Geral do Estado; ele redige a pergunta e escreve o sumário da questão. O manual contém, ainda, o resumo da argumentação favorável ou desfavorável para cada questão, apresentada pelos responsáveis (grupos, entidades “personalidades”), com a devida réplica, a legislação pertinente, a avaliação legal, feita pelo Legislativo, e a informação sobre as consequências da aprovação da medida em causa.

---

<sup>35</sup> BONAVIDES, op. cit., p. 324, nota 21.

<sup>36</sup> BENEVIDES, op. cit., p. 156, nota 19.

Na Suíça, o eleitor também recebe, com antecedência mínima de três semanas das eleições, um manual com os textos a serem votados.

Posto isso, para o fortalecimento da democracia participativa no Brasil, casos como o do Estado Suíço e dos Estados Unidos devem ser utilizados como paradigmas, com o que, tanto se atenderá ao princípio da soberania popular quanto ao direito de informação e cultura.

### **3 A soberania popular e a legitimidade da Democracia Participativa**

Atualmente, o Estado Democrático Brasileiro vivencia tempos de notícias seguidas de mais notícias relativas à corrupção de grande parte dos representantes da população. Seduzidos pelo *poder*, membros dos três Poderes da Nação, mormente Legislativo e Executivo, utilizam-se dos mais variados meios para perpetrarem crimes e mais crimes em afronta a tudo que é lícito e moral.

Tantas deslavadas mentiras e tentativas de justificar o injustificável vêm desrespeitar as instituições mais importantes do Estado Democrático brasileiro, vindo a segmentar o País em três grupos: os que não têm acesso à informação e não estão aptos a emitir um juízo de valor; os que foram seduzidos pelo projeto de obter o *poder* de forma duradoura e ilimitada; e o daqueles que se revoltam com os menoscabos perpetrados pelo segundo anterior.

No primeiro momento, a atitude da “população de bem” é a de repugnar as atitudes desonestas da grande massa corrupta. Porém, diante de tanta desfaçatez, os cidadãos probos acabam por se conformarem ante a falácia verossímil de que todos os homens públicos são igualmente desonestos.

O atual estágio vivido pelo Estado brasileiro deve-se à ausência de políticas públicas que visem transformar os homens e mulheres em *cidadãos* brasileiros. Um cidadão, na acepção semântica do termo, não se calaria e não se conformaria com o atual “desgoverno” da nação. Pelo contrário. Cidadãos agiriam de todas as formas possíveis para tentar reverter a situação. No entanto o que se vê é o contrário. São os corruptos que têm tal atitude. São estes que estão agindo para

encobrir seus atos ilícitos e vis, enquanto a população brasileira fica silente e inerte, fazendo realidade do ditado que reza: “quando os justos se calam o mal prevalece”.

No intuito de mascarar suas ações despóticas e arbitrária, o atual governo brasileiro tem utilizado os chamados “pacotes de bondade”, que nada mais são do que assistencialismo puro em troca da convivência.

De seu turno, os parlamentares não querem conceder poder ao povo, uma vez que aqueles se encontram envoltos em privilégios, usurpando a soberania popular.

A falta de informação no que tange à gravidade das afrontas aos princípios norteadores do Estado Democrático é em grande parte a geradora da impunidade dos corruptos. Já ficou demonstrado no Estado Brasileiro que quando a população sai às ruas para exercer a cidadania a Justiça se realiza, ocasião em que, por muito menos do que acontece hoje, ocorreu o *impeachment* de Fernando Collor de Melo.

O impedimento do então presidente Collor procedeu-se de maneira autêntica e legítima, em virtude da grande manifestação popular. Os congressistas, diante de tamanha expressão da soberania do povo, não tinham outra opção senão a de proceder ao *impeachment*. Portanto, o impedimento de Collor foi essencialmente democrático.

Por outro lado, a ausência de informação inviabiliza o exercício legítimo da soberania popular. Sem soberania popular o Estado Democrático perde a sua razão de existir e, por conseguinte, as instituições ficam desprestigiadas. Tudo isso reflete de forma negativa em todos os índices dos mais diversos setores do Brasil (economia, direitos humanos etc.) no exterior, passando a impressão ao resto do mundo de que o Brasil é terra sem lei e de impunidade.

Além disso, torna-se imperiosa a participação popular no Brasil devido aos descalabros cometidos, atualmente, em face do Estado de Direito bem como à moralidade pública. Vem prevalecendo hodiernamente a tese de que a moralidade pública não é tão importante. A honestidade nos dias atuais está sendo ridicularizada pelos pseudo-detentores do *poder*, que obtiveram o *poder* mediante a criação de uma expectativa falsa, que jamais se tentou cumprir.

A falta de informação e de cultura por parte dos brasileiros ainda é tamanha que impede o povo mais carente, de informação inclusive, de se libertar das mazelas

políticas que visam corromper a população para que esta seja conivente com os desmandos dos Poderes da Nação.

Nesse diapasão, tem-se que a única forma de o Estado brasileiro recuperar os valores éticos e republicanos é por meio do exercício da democracia participativa. Com efeito, somente a consulta popular e institutos como o *recall* teria o condão de restabelecer a confiança do brasileiro nos políticos. Tal relação de confiança é essencial para que a representação política seja exercida. Efetivamente, se o poder for concedido ao povo os representantes populares não abusarão da forma como têm abusado da nação brasileira.

Nos termos da Constituição Federativa do Brasil, ao povo pertence o *poder*. Nesse passo, tem-se que somente a população é quem pode outorgar o exercício desse poder aos representantes que forem, pela própria população, eleitos.

Concluí-se, pois, que a soberania popular é efetivada mediante o sufrágio universal, que constitui um direito público subjetivo, assegurado constitucionalmente.

No entanto, nos dias de hoje, principalmente no Brasil, o exercício da Democracia Participativa, mediante a soberania popular, é uma obrigação aos brasileiros. A começar pelo direito ao voto, que constitui verdadeira obrigação, bem como o exercício semidireto da democracia quando o povo é convocado a participar do referendo ou do plebiscito. É nessa conjectura que o “cidadão honesto” e “esclarecido” é requisitado a exercer o seu papel na sociedade, em face da incapacidade, da incúria e da malversação do erário público.

O Brasil está carente dos valores e dos princípios que deveriam reger um Estado digno. Esse país vive uma das maiores crises éticas de todos os tempos. As instituições estão em descrédito, assim como o próprio povo, que possui a fama de “preguiçoso” e seguidor da injustamente denominada “Filosofia Gerson”. Por conseguinte, a Constituição Cidadã, ética e moral, é desrespeitada a cada dia. O fundamento ético que disciplina os comportamentos de uma sociedade que busca o *bem comum* vem sendo esquecido, ou no mínimo, deixado de lado.

Esquecem-se, povo e governante, que sem ética não há que se falar em dignidade da pessoa humana e, sem esta, não há sistema representativo legítimo. Assim sendo, vê-se que o povo, muitas vezes alienado dos assuntos públicos,

abdica-se de exercer a sua parcela de *poder* (direito fundamental), o que coloca em risco todos os demais direitos fundamentais conquistados.

Em tempos de crise ética tão profunda, os “cidadãos de bem”, que não se deixam enganar por um governo que abusa de seus *poderes*, que se utiliza de fraudes e de compra de consciências para se manter no *poder*, acabam por se calar diante dos fatos. A camada mais humilde da população atenta-se, tão-somente, aos benefícios que lhe são concedidos, sem a percepção de que consciências estão sendo compradas. Momentos de *angústia* vive a democracia brasileira.

A partir do momento que o povo não demonstra indignação em face da corrupção, antes conivência, a dignidade da pessoa humana acaba se esvaindo e, por conseguinte, o Estado Democrático de Direito, aos poucos, vai perdendo sua identidade.

Por outro lado, se o povo deixar a inércia de lado, assumindo o papel de cidadania ativa adquirido pela Constituição Federal vigente, repudiando qualquer atentado à inteligência e dignidade humanas, em pleno exercício da Democracia Participativa, não só o Governo, como também as instituições públicas ou privadas existentes, passarão a respeitar o cidadão brasileiro. Tal respeito só se adquire por ações. Ações que visem restabelecer a ética e o decoro no seio da sociedade brasileira.

## **CAPÍTULO 4 – INSTITUTOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL DO BRASIL**

### **1 A Democracia Participativa na Constituição Federal do Brasil**

Conforme já salientado, o modelo democrático eleito pelo Legislador Constituinte originário no Brasil foi o de Democracia Participativa ou Semidireta, sendo o povo o titular legítimo do poder, exercendo-o por meio de representantes ou diretamente, consoante se pode observar do parágrafo único do art. 1.º da Constituição Federal.

A democracia consagrada pela Lei Maior de 1998 trata-se de uma importantíssima conquista para o povo brasileiro, uma vez que, como se sabe, o Brasil passou por um período ditatorial em que os direitos fundamentais e democráticos eram mitigados.

Com o claro escopo de reaproximar o povo das decisões políticas, a Constituição Federal trouxe, em seu art. 14, já transcrito, os mecanismos pelos quais os cidadãos poderão exercer, quase que diretamente, a democracia. Esses mecanismos são o sufrágio universal, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que, se utilizados da forma correta, certamente, trarão grandes benefícios à população brasileira.

Para a regulamentação desses institutos, em 1998 foi promulgada a Lei 9.709, porém tanto os juristas quanto os cientistas políticos tiveram suas

expectativas frustradas, pois se esperava maiores avanços no que se refere ao exercício da soberania popular.

No entanto, não há que se questionar o grande avanço para a democracia de tais mecanismos estarem presentes na Constituição Federal. A respeito da importância do dispositivo constitucional citado, ensina o mestre Paulo Lopo SARAIVA<sup>37</sup> que:

O art. 14 da Constituição de 1988 constitui parte da espinha-dorsal de nosso sistema de organização política, que assenta sobre duas dimensões: uma representativa, a única de funcionamento normal desde a promulgação da Lei Maior, há cerca de uma década; outra, democrática direta; ambas positivamente previstas e expressas no art. 1.º do Estatuto Fundamental da República Federativa do Brasil.

Não obstante grande parte da doutrina trazer os institutos previstos nos incisos do artigo 14 (plebiscito, referendo e iniciativa popular) como sendo mecanismos da democracia direta, ousa-se, *data venia*, discordar.

Com efeito, tais institutos permitem aos cidadãos a faculdade de participarem mais diretamente das decisões políticas de um país, porém não se trata, a rigor, de participação direta.

É que, em síntese, no *plebiscito*, os cidadãos são chamados a decidir sobre questões relevantes para os rumos da nação, porém, são os representantes do povo que escolhem sobre quais as situações relevantes que o povo irá se manifestar.

Da mesma forma, no *referendo* os cidadãos devem se manifestar quanto a leis (ou dispositivos de leis), discutidas e votadas pelos representantes, podendo aceitar ou rejeitar a medida legislativa àqueles submetida. No entanto, como se observa, novamente são os representante do povo que elegem os dispositivos e leis que se sujeitarão ao referendo popular.

Não é diferente com a *iniciativa popular*, uma vez que, de acordo com esse mecanismo, determinado número de cidadãos podem propor a elaboração de uma lei, mediante um anteprojeto, porém tal anteprojeto será submetido aos representantes do povo.

---

<sup>37</sup> SARAIVA, Paulo Lopo. *Manual de direito constitucional*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1995, *apud* BONAVIDES, op. cit., p. 117, nota 4.

Por essas razões, defende-se o entendimento de que os aludidos instrumentos não fazem parte democracia direta, mas sim integram a Democracia Participativa ou Semidireta.

De outro giro, existem projetos no Congresso Nacional que buscam tornar esses institutos mais democráticos. Não se pode conceber, por exemplo, que a iniciativa de referendos e plebiscitos fique a critério exclusivo dos governantes, pois estes são reticentes em aceitar esses instrumentos de democracia, até por uma questão de conveniência e oportunidade.

É importante e imperioso reconhecer, todavia, a grande relevância do fato de a Constituição Federal de 1998 ter consagrado os institutos em apreço. Todavia, o Legislador Constituinte foi um pouco tímido no que se refere à não-previsão da possibilidade de proposta de emenda constitucional por parte dos cidadãos. É evidente que, como qualquer proposta de emenda à Constituição, a alteração constitucional proposta pelo povo deveria passar pelo crivo do Congresso Nacional e, caso as Casas Legislativas não vislumbrassem a constitucionalidade, necessidade ou benefícios da proposta de alteração, tal emenda seria rejeitada, sem qualquer prejuízo ou instabilidade.

A referida possibilidade, até o momento não constante na Carta Cidadã, é perfeitamente condizente com os ditames do Estado Democrático de Direito, bem como com um dos pressupostos mais relevantes desse Estado, a *soberania popular*.

## 1.1 Sufrágio Universal

Ensina José AFONSO DA SILVA<sup>38</sup> que o vocábulo *sufrágio* advém do latim *suffragium* que significa *aprovação, apoio*, porém a sua concepção pode variar de acordo com o período e o local em que se analise esse instituto.

AZAMBUJA<sup>39</sup> aduz que, no regime representativo, o sufrágio constitui um:

processo legal para a designação, pelo eleitorado, das pessoas que devem desempenhar determinadas funções, chamadas funções eletivas. Assim se escolhem os membros do Poder Legislativo, o Presidente da República e outras autoridades. Em linguagem da democracia clássica, o sufrágio é o

---

<sup>38</sup> AFONSO DA SILVA, op. cit., p. 352, nota 14.

<sup>39</sup> AZAMBUJA, op. cit., p. 333, nota 11.

meio pelo qual o povo designa as pessoas que devem governar em nome dele, como seus representantes.

Em consonância com os dizeres do autor supramencionado, há de se notar os ensinamentos de DALLARI<sup>40</sup>, em total corroboração ao acima expandido, que preconiza:

o povo deve ter a possibilidade de escolher seus governantes e de que tal escolha corresponde a uma necessidade do Estado, suscitou uma polêmica em torno da natureza do voto, ou *sufrágio*, sustentando uns que se trata de um *direito*, enquanto que, para outros, existe apenas uma *função*, havendo ainda quem preferisse ver no sufrágio apenas a expressão de *dever* eleitoral. A opinião absolutamente predominante é a de que se trata de um direito e de uma função, concomitantemente.

Como visto, diversos são os posicionamentos acerca da natureza jurídica do sufrágio, porém, DALLARI<sup>41</sup>, com a forma brilhante que lhe é intrínseca, prossegue esclarecendo que:

E como o direito de sufrágio, que cabe ao indivíduo, se exerce na esfera pública para a consecução de fins públicos, tem-se que ele configura um *direito público subjetivo*. Por outro lado, como é necessária a escolha de governantes para que se complete a formação da vontade do Estado e tenha meios de expressão, não há dúvida de que o sufrágio corresponde também a uma *função social*, o que justifica sua imposição como um dever.

É importante salientar, entretanto, que o direito ao sufrágio nem sempre foi tão amplo quanto o é nos dias atuais. É que, em um passado não muito remoto, o que prevalecia era o denominado *sufrágio restrito*, o qual restringia, e muito, o rol daqueles que podiam sufragar.

Nesse sentido, o professor AZAMBUJA<sup>42</sup>, assevera que os legisladores da Revolução Francesa, em visível contradição com os ideais de igualdade que propugnavam, partiram do pressuposto de que a sociedade deveria ser dirigida pelos mais sensatos e inteligentes, os quais teriam mais capacidade e assim poderiam votar. Destaca o autor que dois critérios eram utilizados pela elite francesa:

---

<sup>40</sup> DALLARI, op. cit., pp. 184-185, nota 3.

<sup>41</sup> DALLARI, op. cit., pp. 184-185, nota 3.

<sup>42</sup> AZAMBUJA, op. cit., p. 338, nota 11.

- 1.º) são mais capazes os indivíduos que possuem bens e fortuna;
- 2.º) são mais capazes os que possuem mais instrução. É o sistema do censo alto, do voto restrito pelas condições de fortuna ou de instrução.

No entanto, no mundo moderno, tais restrições não mais prevalecem, porquanto não há de se conceber a idéia de que o indivíduo necessita possuir bens ou um alto grau de instrução para poder escolher os seus representantes, uma vez que para se eleger um candidato a representante popular não se faz necessário que o eleitor possua capacidade de governar, patrimônio ou nível de escolaridade, mas sim o exercício das faculdades mentais, certo grau de maturidade e decência (leia-se, vergonha na cara).

Concluí-se, pois, que o sufrágio universal constitui o direito de voto de todos os cidadãos, em respeito ao princípio da isonomia, garantido constitucionalmente, vale dizer, todos são iguais perante a lei, exceto nos casos expressamente indicados pela Constituição.

Com efeito, a Carta Magna e o Código Eleitoral brasileiro estabelecem o alistamento e o voto obrigatórios aos maiores de 18 anos, sendo facultativo para os maiores de 70 anos, aos maiores de 16 e menores de 18 e aos analfabetos. Por sua vez, os estrangeiros e os conscritos, durante o serviço militar obrigatório, são impedidos de se alistar. O Estatuto Eleitoral estabelece, ainda, a faculdade de se alistar aos inválidos e voto facultativo aos que se encontrarem ausentes de seu domicílio, e aos enfermos, desde que procedam às devidas justificativas.

Nessa esteira de raciocínio não se pode entender *sufrágio universal* em termos absolutos. Com efeito, o que a lei não pode fazer é restringir muito o exercício desse direito/dever. Pelo contrário. Para atender aos ditames democráticos, dentre os quais se encontra o princípio da igualdade material, a legislação deve ampliar o exercício desse direito ao maior número possível de indivíduos, sem distinções até pouco tempo existentes, como, por exemplo, quanto à cor da pele, ao sexo ou ao patrimônio.

Em síntese, tem-se que bem andou a Constituição Federal e o Código Eleitoral ao ampliarem o direito ao sufrágio, com ressalvas perfeitamente consonantes com o espírito democrático constitucional.

## 1.2 Plebiscito

A palavra plebiscito é oriunda do latim *plebis* (plebe) + *scitum* (decreto), que, ao pé da letra, traduz-se por decreto dos plebeus, população romana que representava, na Roma antiga, a grande maioria do povo, em oposição aos patrícios, os quais representavam a aristocracia possuidora dos privilégios tangentes aos direitos políticos e civis.

De acordo com o jurista Uadi Lammêgo BULLOS<sup>43</sup>

Plebiscito é uma consulta popular a todos os eleitores sobre um ou mais assuntos que antecede o processo de elaboração de determinada lei. Através dele a pergunta a ser feita é direta, sem maiores digressões. O eleitor responde apenas sim ou não a quantas indagações forem necessárias. Quem decide quantas perguntas serão feitas no plebiscito é o Congresso Nacional.

Não é raro a população em geral e até muitos jornalistas despidos de conhecimento técnico confundirem o *plebiscito* com o *referendo*, utilizando ambos os termos como que se sinônimo fossem. Mas, como se sabe, não o são. A diferença básica apresentada pela doutrina entre os aludidos mecanismos da Democracia Semidireta é que no *plebiscito* a população é convocada a se manifestar sobre uma matéria que ainda não iniciou ou não encerrou os debates nas Casas Legislativas, e, no *referendo*, a convocação da população se dá após a formulação do texto legal, cabendo ao povo aprovar ou denegar, pelo voto, o que lhe foi submetido.

A ressalva consoante ao não-encerramento dos debates nas Casas Legislativas deve-se ao fato de que o plebiscito pode referir-se a questões já contidas em projeto de lei em tramitação, ocasião em que haverá a sustação de seu trâmite até a apuração do resultado da consulta.

O plebiscito<sup>44</sup> será aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

---

<sup>43</sup> BULLOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*. 6ª ed. rev., atual. e ampl. até a emenda constitucional n.º 45/2004. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 493.

<sup>44</sup> O art. 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinou a realização de plebiscito para a eleição da forma e do sistema de governo em 07 de setembro de 1993.

Na Lei Maior, esse mecanismo pode ser encontrado nos seguintes dispositivos: o já citado art. 14, I, o qual prevê a possibilidade de o povo exercer sua soberania popular mediante o plebiscito; o art. 18, que prevê a hipótese de manifestação popular a respeito da incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados entre si; o art. 18, § 4.º, que dispõe acerca da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; o art. 49, XV, o qual estabelece que é do Congresso Nacional a competência exclusiva de convocar plebiscitos.

De seu turno, a Lei 9.709/98 teceu maiores detalhes acerca do exercício desse instituto, sendo que o mais relevante é o que se refere à convocação do povo, que em âmbito federal será realizada pelo Congresso Nacional, por meio de decreto legislativo, com proposta de, no mínimo, 1/3 dos integrantes ou da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Já no âmbito dos Estados e dos Municípios, o plebiscito será convocado com base da previsão inserta na respectiva Constituição Estadual ou na Lei Orgânica Municipal, que devem seguir as diretrizes gerais da Constituição Federal e da Lei 9.709/98.

Em que pese já aludido, insta repetir que o povo, no Brasil, não exerce diretamente a democracia, pois em todos os âmbitos da Federação são os representantes do povo que definem quais são os assuntos relevantes a ser objetos de consulta popular, o que não retira a relevância desse instituto na formação política brasileira.

A grande importância desse mecanismo democrático reside no fato de que, por ocasião do plebiscito, a população não é chamada tão-somente para votar determinadas questões, mas também a discutir e debater o tema a ser apreciado, o que, certamente contribui para a formação de uma consciência crítica no seio da população brasileira.

Conforme exposto, trata-se, o plebiscito, de instrumento muito importante em um Estado Democrático de Direito, uma vez que o povo é chamado a exercer o poder de forma quase que direta, podendo decidir, de fato, os rumos da nação, em questões de maior ou menor relevância, conforme entenda o Congresso Nacional.

### **1.3 Referendo**

Quanto a esse instrumento da democracia, BENEVIDES<sup>45</sup> preleciona que o vocábulo *referendo* é oriundo da expressão latina *ad referendum*, e tem raízes nos Cantões suíços, como Valais e Grisons, no século XV. O objetivo da utilização do referendo, naquela época, era o de validar, por meio da manifestação popular, as decisões originadas das Assembléias Cantonais.

O professor Adrian SGARBI<sup>46</sup> preconiza que o referendo “consiste na submissão ao eleitorado de todas ou algumas normas, após terem vigência, ou mesmo antes, para constituí-las, revogá-las, conservá-las ou modificá-las”.

Nessa mesma linha, CANOTILHO<sup>47</sup> conceitua o referendo nos seguintes termos: “O referendo é uma consulta feita aos eleitores sobre uma *questão* ou sobre um *texto* através de um procedimento formal regulado em lei”.

Assim como o plebiscito e a iniciativa popular, o referendo ingressou no ordenamento jurídico pátrio com o advento da Constituição Federal de 1988, sendo que, após cerca de 10 anos, foi regulamentado pela Lei 9.709/98.

De acordo com o art. 2.º dessa lei, o referendo tem natureza jurídica de consulta popular, formulada para que a população delibere acerca de *matérias de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa*. Por sua vez, o § 2.º desse mesmo dispositivo informa que o referendo é convocado após a elaboração do ato legislativo, devendo o povo ratificá-lo ou rejeitá-lo.

Insta observar que a lei não explica o significado do verbo *convocar*, utilizado tanto para o referendo quanto para o plebiscito, posto que a Constituição Federal, em seu art. 49, XV, estabeleça que é da competência exclusiva do Congresso Nacional *autorizar* referendo e *convocar* plebiscito.

Outra questão importante, que merece nota, é a de que a lei não concede ao povo, legítimo titular do exercício do poder, o direito de, com a reunião de determinado número de assinaturas, iniciar uma consulta popular, o que prejudica, e muito, quer o plebiscito quer o referendo, olvidando-se a lei o escopo primordial da

---

<sup>45</sup> BENEVIDES, op. cit., p. 34, nota 19.

<sup>46</sup> SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 111.

<sup>47</sup> CANOTILHO, op. cit., p. 289, nota 33.

inserção dos institutos em apreço no ordenamento jurídico, qual seja, resgatar a soberania popular em meio à questionável representação política vivenciada pelo Brasil.

Por outro ângulo, a Lei Maior não prevê a convocação de referendo para aprovação de emendas ao seu texto, porém, consoante visto, o art. 2.º da Lei 9.709/98 reporta-se à expressão *matéria de acentuada relevância de natureza constitucional*, o que deixa margem, com base em uma interpretação sistemática, aliada ao princípio da soberania popular, à possibilidade de que emendas constitucionais possam se submeter à aprovação da população.

De outra banda, é de incumbência da Justiça Eleitoral a organização das questões relativas à realização do referendo, que, a teor do art. 11 da Lei 9.709/98, pode ser convocado no prazo de 30 dias, contados da promulgação da lei ou da adoção de medida administrativa, que esteja relacionada, diretamente, com a consulta popular.

Quanto a esse aspecto deve-se ter em mente a necessidade de prazo para a realização de referendo sobre determinada lei ou medida administrativa, tendo em vista que, se assim não fosse, a legislação pátria estaria sujeita a inseguranças, como por exemplo, o estabelecimento, inopinado, de realização de referendo para ratificar os termos do Código Civil de 2002, de há tanto aprovado.

O referendo, a exemplo do plebiscito, é aprovado ou rejeitado por maioria simples, sendo que o Tribunal Superior Eleitoral procederá à apuração dos votos.

Em que pese o referendo não ser muito utilizado no Brasil, trata-se de um verdadeiro instrumento democrático, uma vez que, antes de sua realização, a Justiça Eleitoral expede instruções no sentido da realização de horário gratuito nos meios de comunicação em massa, a fim de que sejam realizados debates entre os defensores da ratificação e os da rejeição do ato normativo. Talvez essa seja a mais importante vantagem trazida pelo referendo, pois, certamente, com o acompanhamento dos debates, os cidadãos serão incitados a também debater o tema, o que gera na sociedade um espírito crítico e político capaz de fortalecer, cada vez mais, a democracia brasileira.

A vantagem acima apontada pôde ser observada com a realização do referendo sobre a comercialização de armas e munições no Brasil. É que o

Congresso Nacional, no intuito de esclarecer a população a respeito do tema, criou duas frentes parlamentares (a Frente Parlamentar Por Um Brasil Sem Armas e a Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa), que atuaram nos dias que antecederam a realização do referendo. No dia 23 de outubro de 2005 os cidadãos brasileiros foram às urnas e disseram NÃO (64% da dos votos válidos), em resposta à pergunta: *O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?* O resultado da votação manteve as regras determinadas pelo Estatuto do Desarmamento, que vigora desde dezembro de 2003, não vedando a comercialização de armas e munições no país.

Apesar da apuração realizada pela Justiça Eleitoral ter verificado um alto índice de abstenção de votos, no referendo mencionado, os brasileiros, efetivamente, dispuseram-se a debater o tema nas ruas, nos bares, nas escolas e em diversos outros lugares, o que, por si só, tem o condão de fortalecer a democracia brasileira.

Por fim, necessário se faz salientar que decisões populares extraídas de referendos não podem ser alteradas sem a realização de nova consulta ao povo, em respeito ao princípio da soberania popular.

#### **1.4 Iniciativa Popular**

A expressão “Iniciativa Popular”, em termos legislativos, refere-se à possibilidade de apresentação de projeto de lei por parte da população. Vê-se, portanto, que se trata de um inequívoco meio de exercício da soberania popular.

No entender do jurista Paulo BONAVIDES<sup>48</sup>, de todos os institutos da democracia participativa a iniciativa popular é a que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos.

À guisa de corroboração, necessário se faz trazerem à colação os dizeres de DUARTE NETO<sup>49</sup>, que ministra:

Dos mecanismos de participação direta, a iniciativa popular, como direito político dos cidadãos de deflagrarem o processo legislativo, encontra

---

<sup>48</sup> BONAVIDES, op. cit., p. 289, nota 21.

<sup>49</sup> DUARTE NETO, op. cit., p. 155, nota 13.

primazia sobre os demais. Imprime aos cidadãos posição ativa ao colocar suas demandas nos centros decisórios do Estado, em situação diversa da dos demais institutos, que os faz meros espectadores e chanceladores do que fora decidido pelos representantes eleitos.

De acordo com Victoria BENEVIDES<sup>50</sup>:

O termo “iniciativa popular legislativa” é auto-explicativo. Trata-se do direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo, o qual desenrola-se num órgão estatal, que é o Parlamento. As condições para o exercício desse direito - como também sua abrangência quanto aos temas e à circunscrição eleitoral - variam de acordo com os dispositivos constitucionais e os preceitos legais.

A Constituição Federativa do Brasil consagrou o instituto em apreço em seu artigo 14, III, e em seu artigo 61, § 2.º. A propósito, pela sua precisão, o § 2.º do art. 61 da CF/88 merece ser transcrito:

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.

Em que pese a lei infraconstitucional que regulamentou a iniciativa popular não tecer muitos detalhes acerca desse mecanismo democrático, vale destacar o disposto em seu art. 13, §§ 1.º e 2.º:

§ 1.º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2.º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Conforme se conclui, tais disposições têm o condão de não criar obstáculos à apresentação do projeto de lei a ser apresentado ao Congresso Nacional, o qual deverá se ater ao espírito popular em seu trâmite. Não seria razoável a exigência de que um projeto oriundo da população respeitasse a todos os requisitos formais que tangem às técnicas das redações legislativas, o que, sem dúvidas, inviabilizaria a utilização desse instituto.

---

<sup>50</sup> BENEVIDES, op. cit., p. 33, nota 19.

De outro giro, não obstante os avanços, tanto da previsão constitucional quanto da ordinária, no que se refere ao instituto em apreço, inúmeros juristas, com razão, criticam a timidez do Legislador em não prever, de forma expressa, o uso da iniciativa popular para propor ao Congresso Nacional proposta de emenda à Constituição. A nosso ver, tal prerrogativa seria deveras importante para o robustecimento da soberania popular.

A corroborar o exposto, o Anteprojeto Fábio Konder Comparato, desenvolvido a pedido do Partido dos Trabalhadores, na época dos trabalhos da Constituinte, defendia a utilização da iniciativa popular não somente para a elaboração das leis, ordinárias e complementares, como igualmente para emendas à Constituição. No primeiro caso, o anteprojeto previa a adesão de dez mil eleitores e, no segundo, trinta mil<sup>51</sup>.

Apesar de tais críticas, a doutrina é unânime em reconhecer a grande importância da previsão legislativa em apreço, como forma de prestigiar e instigar o exercício da democracia participativa brasileira.

## **2 Outros meios de exercício da Democracia Participativa**

Além dos mecanismos de democracia participativa já mencionados, existem outros que não encontram guarida no ordenamento jurídico pátrio. Dentre os principais, encontram-se o *recall* e o *veto popular*, os quais merecem uma abordagem, tendo em vista tais institutos destacarem-se entre os meios de exercício da democracia participativa.

### **2.1 Recall ou Referendo Revocatório**

De acordo com o jurista Paulo BONAVIDES<sup>52</sup> *recall*: “É a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando”.

---

<sup>51</sup> DUARTE NETO, op. cit., p. 95, nota 13.

<sup>52</sup> BONAVIDES, op. cit., p. 292, nota 21.

ZVIRBLIS<sup>53</sup> aduz que o *recall* “é adotado apenas nos Estados do Oregon e da Califórnia” e que tal instituto “se constitui na revogação do mandato. É a retirada do poder de alguém que tenha sido eleito para uma função pública”.

Em síntese, o *recall* trata-se de um mecanismo da democracia participativa, em que determinado número de eleitores, insatisfeitos com os procedimentos de seu representante, pleiteia a remoção deste do cargo.

Uma recente experiência da eficácia desse instituto ocorreu na Califórnia, que adota o *recall* desde 1911. A população desse Estado norte-americano, insatisfeita com o desempenho de seu então governador democrata Gray Davis, foi em número recorde às urnas para participar da votação (revocatória), que tiraria, ou não, do poder o aludido governador e, para escolher entre diversos outros candidatos, o novo governador do Estado. Consoante a apuração, 54,7% dos eleitores votaram a favor da perda do mandato de Davis. Após, a população californiana elegeu, com 47,5% dos votos, o astro de cinema e candidato republicano Arnold Schwarzenegger, como o novo governador do Estado da Califórnia<sup>54</sup>.

No Brasil há um recente projeto de Emenda Constitucional 73/2005 de 09/12/2005, cuja autoria é do Senador Eduardo Suplicy, projeto esse que prevê a alteração dos artigos 14 e 49 da Constituição Federal e o acréscimo do artigo 14-A, com vistas à possibilidade de revogação do mandato do Presidente da República e dos Senadores, de forma individual, e a dissolução total da Câmara dos Deputados, após um ano da data da posse nos cargos respectivos.

Tal emenda constitucional teve por base um anteprojeto oriundo da “XIX Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia”, lançada pela Ordem dos Advogados do Brasil, em louvável manifestação de interesse pela preservação da soberania popular.

A propósito, confira-se os §§ 3.º e 8.º do art. 3.º da aludida proposta de emenda:

§ 3º O referendo previsto neste artigo realizar-se-á por iniciativa popular, dirigida ao Superior Tribunal Eleitoral, e exercida, conforme o caso, mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado nacional, distribuído

---

<sup>53</sup> ZVIRBLIS, op. cit., pp. 70/71, nota 16.

<sup>54</sup> Disponível em: [www.sourcewatch.org/index.php?title=California\\_2003\\_Gubernatorial\\_recall](http://www.sourcewatch.org/index.php?title=California_2003_Gubernatorial_recall).

pelo menos por sete Estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles, ou mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles.

§ 8º O referendo regulado neste artigo será convocado pelo Superior Tribunal Eleitoral.

De acordo com esse texto, parte-se do pressuposto de que se os cidadãos elegem determinados representantes, aqueles devem ter o poder de destituir estes, caso se acabe a relação de confiança inerente aos mandatos políticos. Dessarte, se a confiança deixa de existir, não há motivo para o representante sobre o qual recaia a desconfiança em permanecer no *poder*.

Nesse diapasão, é de todo oportuno trazer à baila o entendimento do preclaro DUARTE NETO<sup>55</sup>, que obtempera, *ipsis litteris*:

Com o recall, faculta-se a determinado número de cidadãos iniciar o procedimento, que culminará na revogação do mandato de parlamentar que tenha perdido sua confiança. Necessária será uma peça formal descrevendo os fatos atribuíveis ao representante, que terá em seu favor a oportunidade de colocar o cargo ou mandato à disposição. Não o fazendo, a moção será submetida ao corpo eleitoral.

Insta mencionar que a revogação do mandato, de acordo com a PEC aludida, vale para os cargos individuais, tais como os Chefes do Poder Executivo e os Senadores.

De outra banda, no caso dos Deputados Federais, tendo em vista que são eleitos com base no voto proporcional, a solução seria a dissolução da Câmara dos Deputados e convocação de novas eleições, medidas que se assemelham às utilizadas pelo sistema parlamentarista de governo.

É sobretudo importante assinalar que tais medidas têm caráter eminentemente pedagógico, porquanto, a partir do momento que os políticos se conscientizarem que seus mandatos são revogáveis, os cidadãos serão mais respeitados.

Para tanto, não se olvida que é de todo necessária a realização de campanhas educativas que visem preparar a população brasileira para o exercício do *recall*.

---

<sup>55</sup> DUARTE NETO, op. cit., p. 122, nota 13.

Portanto, não restam dúvidas de que, em atendimento ao princípio da soberania popular e da dignidade da pessoa humana, a adoção do *recall* é de extrema relevância para o ordenamento jurídico brasileiro.

## 2.2 Veto Popular

BONAVIDES<sup>56</sup> disserta que o veto constitui um:

instrumento de participação popular no exercício do poder, o veto é a faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já evidentemente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução.

Embora esse mecanismo da democracia semidireta não esteja previsto na Constituição Federal, na votação em primeiro turno, dessa mesma Constituição, além do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, também constava o veto Popular. No entanto, no segundo turno da votação tal instituto foi eliminado.

No entanto, atualmente, encontra-se em tramitação no Senado Federal o projeto de Emenda à Constituição n.º 80/2003, cujo autor é o Senador Antônio Carlos Valadares, prevê a inclusão do veto popular na ordem constitucional pátria.

Nos termos mencionados pelo jurista Paulo Bonavides, o veto popular deve ser utilizado no controle das leis ainda não postas em execução. No entanto o *recall*, como já visto, possui essa utilidade.

Portanto, *data venia*, não se vislumbra a necessidade da inclusão desse instituto no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que o seu campo de atuação pode ser preenchido pelo referendo revocatório, o que torna desproposado o mecanismo em apreço.

---

<sup>56</sup> BONAVIDES, op. cit., p. 294, nota 21.

## CONCLUSÃO

A preocupação inicial deste trabalho foi a de se distanciar, o quanto possível, de sonhos utópicos. De fato, pela inexistência de países que utilizam, de maneira exemplar, os mecanismos da democracia participativa, fica difícil visualizar todos os benefícios que podem ser alcançados pelo Brasil, se se decidir pela preparação do povo para o exercício da cidadania ativa.

Por outro lado, caso a decisão pela prática da democracia participativa não seja tomada, o Estado Democrático de Direito brasileiro corre grande risco de se desestabilizar, uma vez que os seus principais fundamentos (soberania popular, igualdade de direitos e liberdade dos indivíduos) estão sendo afrontados de forma muito acentuada hodiernamente.

Nesse passo, há que se destacar que os mecanismos da democracia participativa, como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular devem ser utilizados, bem como o *recall* e o veto popular devem ser incorporados no

ordenamento jurídico pátrio, como forma de assegurar a prática da soberania popular.

Por sua vez, o Estado deve implementar políticas públicas visando a obtenção de formação de um espírito cívico no povo brasileiro, tendo a mídia uma importante função de fiscalizar as instituições públicas e privadas, no intuito de manter o povo informado.

O que me parece importante salientar, na ousadia de concluir este estudo, é a questão referente à educação política necessária para a formação de um espírito cívico no bojo da população brasileira.

No entanto, por questões de conveniência, a casta política não se preocupa com questões de longo prazo, como é o caso da democracia participativa.

Assim, cabem às demais instituições brasileiras, como, por exemplo, as Ordens dos Advogados do Brasil de todo o país, da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, dos Movimentos Sociais comprometidos com o Estado Democrático, dos Diretórios Estudantis etc., juntamente com os políticos que tenham essa concepção ideológica, unirem-se nesse ideal.

De forma nenhuma se pretende que a população governe o país, mas sim que os cidadãos exerçam um papel ativo, um papel de fiscalização reivindicação e ação, pois se deveras o poder emana do povo, este deve estar preparado, intelectualmente, para exercê-lo da forma que melhor assegure os interesses gerais da nação.

A participação popular por meio dos instrumentos da Democracia Semidireta constitui, pois, o melhor mecanismo capaz de direcionar a sociedade rumo à busca de seus direitos, o que, certamente, levará os governantes a trocarem os discursos demagogos por políticas públicas que atendam aos anseios sociais.

Assim sendo, este trabalho buscou demonstrar as vantagens da ampliação dos direitos inerentes à cidadania, como forma de integrar a sociedade, de forma ampla, no seio das decisões mais relevantes da nação brasileira com o que se alcançará a os ideais democráticos já proclamados pelo presidente LINCOLN: “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

## **BIBLIOGRAFIA**

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1995.

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 22.<sup>a</sup> edição, Malheiros, São Paulo, 2002.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 38<sup>a</sup> ed., São Paulo: Globo, 1998.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. *A cidadania ativa – referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Ática, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 17<sup>a</sup> ed., São Paulo: Saraiva, 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_. *democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência*. São Paulo, Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. *Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001;

\_\_\_\_\_. *Teoria constitucional da democracia participativa. por um direito constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo, Malheiros 2001.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*, 7ª. ed. 2.ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado 1988.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. São Paulo, Saraiva, 6.ª ed., 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. *Variações sobre o conceito de povo no regime democrático*. In: Revista trimestral de direito público. n.º 16. São Paulo: Malheiros, 1996.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. CAPEZ, Fernando. ROSA, Márcio Elias. SANTOS, Marisa. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Estado de Direito e cidadania*. In Revista de Direito e Cidadania. n.º 04 ano 02.

\_\_\_\_\_. *Mecanismos de participação popular no Governo*. São Paulo: OAB, 1988;

DUARTE NETO, José. *Iniciativa popular na Constituição Federal*. São Paulo: RT, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo I, 6 ed. rev. e actual., Coimbra: Coimbra, 1997.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*, livro VI, 4ª ed., Atlas.

MORAES, Alexandre de. *Curso de Direito Constitucional*, 15ª ed., São Paulo: Atlas, 2004.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 3. ed. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NUNES, Pedro. *Dicionário de tecnologia jurídica*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, 14.ª edição, Malheiros Editores, São Paulo 1998.

TELLES JUNIOR, Goffredo. *O povo e o poder: conselho do planejamento nacional*. São Paulo: Malheiros, 2003.

SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ZVIRBLIS, Alberto Antonio. *Democracia Participativa e opinião pública: cidadania e desobediência civil*. São Paulo: RCS Editora, 2006.

## ANEXO I

### [LEI Nº 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998.](#)

Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

§ 1º Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no *caput*, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas.

§ 3º Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembléias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

§ 4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.

Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

Art. 6º Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data da consulta popular;

II – tornar pública a cédula respectiva;

III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Art. 9º Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Art. 10. O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11. O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

Art. 12. A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Renan Calheiros*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 19.11.1998

## **ANEXO II**

### [LEI Nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965.](#)

Regula a ação popular.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista ([Constituição, art. 141, § 38](#)), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito

Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. [\(Redação dada pela Lei nº 6.513, de 1977\)](#)

§ 2º Em se tratando de instituições ou fundações, para cuja criação ou custeio o tesouro público concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, bem como de pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas, as consequências patrimoniais da invalidez dos atos lesivos terão por limite a repercussão deles sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

§ 4º Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades, a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas.

§ 5º As certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de 15 (quinze) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular.

§ 6º Somente nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação.

§ 7º Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, e salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória.

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Art. 3º Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.

Art. 4º São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º.

I - A admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

II - A operação bancária ou de crédito real, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas;

b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor for inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação.

III - A empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando:

a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa, sem que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral;

b) no edital de concorrência forem incluídas cláusulas ou condições, que comprometam o seu caráter competitivo;

c) a concorrência administrativa for processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição.

IV - As modificações ou vantagens, inclusive prorrogações que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos.,

V - A compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, ou constantes de instruções gerais;

b) o preço de compra dos bens for superior ao corrente no mercado, na época da operação;

c) o preço de venda dos bens for inferior ao corrente no mercado, na época da operação.

VI - A concessão de licença de exportação ou importação, qualquer que seja a sua modalidade, quando:

a) houver sido praticada com violação das normas legais e regulamentares ou de instruções e ordens de serviço;

b) resultar em exceção ou privilégio, em favor de exportador ou importador.

VII - A operação de redesconto quando sob qualquer aspecto, inclusive o limite de valor, desobedecer a normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

VIII - O empréstimo concedido pelo Banco Central da República, quando:

a) concedido com desobediência de quaisquer normas legais, regulamentares,, regimentais ou constantes de instruções gerias:

b) o valor dos bens dados em garantia, na época da operação, for inferior ao da avaliação.

IX - A emissão, quando efetuada sem observância das normas constitucionais, legais e regulamentadoras que regem a espécie.

## DA COMPETÊNCIA

Art. 5º Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

§ 1º Para fins de competência, equiparam-se atos da União, do Distrito Federal, do Estado ou dos Municípios os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas pessoas jurídicas de direito público, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em relação às quais renham interesse patrimonial.

§ 2º Quando o pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoas ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver; quando interessar simultaneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do Estado, se houver.

§ 3º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações, que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

§ 4º Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado. [\(Incluído pela Lei nº 6.513, de 1977\)](#)

#### DOS SUJEITOS PASSIVOS DA AÇÃO E DOS ASSISTENTES

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 1º Se não houver benefício direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º No caso de que trata o inciso II, item "b", do art. 4º, quando o valor real do bem for inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma.

§ 3º A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

§ 4º O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

§ 5º É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular.

#### DO PROCESSO

Art. 7º A ação obedecerá ao procedimento ordinário, previsto no Código de Processo Civil, observadas as seguintes normas modificativas:

I - Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

a) além da citação dos réus, a intimação do representante do Ministério Público;

b) a requisição, às entidades indicadas na petição inicial, dos documentos que tiverem sido referidos pelo autor (art. 1º, § 6º), bem como a de outros que se lhe afigurem necessários ao esclarecimento dos fatos, ficando prazos de 15 (quinze) a 30 (trinta) dias para o atendimento.

§ 1º O representante do Ministério Público providenciará para que a requisições, a que se refere o inciso anterior, sejam atendidas dentro dos prazos ficados pelo juiz.

§ 2º Se os documentos e informações não puderem ser oferecidos nos prazos assinalados, o juiz poderá autorizar prorrogação dos mesmos, por prazo razoável.

II - Quando o autor o preferir, a citação dos beneficiários far-se-á por edital com o prazo de 30 (trinta) dias, afixado na sede do juízo e publicado três vezes no jornal oficial do Distrito Federal, ou da Capital do Estado ou Território em que seja ajuizada a ação. A publicação será gratuita e deverá iniciar-se no máximo 3 (três) dias após a entrega, na repartição competente, sob protocolo, de uma via autenticada do mandado.

III - Qualquer pessoa, beneficiada ou responsável pelo ato impugnado, cuja existência ou identidade se torne conhecida no curso do processo e antes de proferida a sentença final de primeira instância, deverá ser citada para a integração do contraditório, sendo-lhe restituído o prazo para contestação e produção de provas, Salvo, quanto a beneficiário, se a citação se houver feito na forma do inciso anterior.

IV - O prazo de contestação é de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 20 (vinte), a requerimento do interessado, se particularmente difícil a produção de prova documental, e será comum a todos os interessados, correndo da entrega em cartório do mandado cumprido, ou, quando for o caso, do decurso do prazo assinado em edital.

V - Caso não requerida, até o despacho saneador, a produção de prova testemunhal ou pericial, o juiz ordenará vista às partes por 10 (dez) dias, para alegações, sendo-lhe os autos conclusos, para sentença, 48 (quarenta e oito) horas após a expiração desse prazo; havendo requerimento de prova, o processo tomará o rito ordinário.

VI - A sentença, quando não prolatada em audiência de instrução e julgamento, deverá ser proferida dentro de 15 (quinze) dias do recebimento dos autos pelo juiz.

Parágrafo único. O proferimento da sentença além do prazo estabelecido privará o juiz da inclusão em lista de merecimento para promoção, durante 2 (dois) anos, e acarretará a perda, para efeito de promoção por antigüidade, de tantos dias quantos forem os do retardamento, salvo motivo justo, declinado nos autos e comprovado perante o órgão disciplinar competente.

Art. 8º Ficarà sujeita à pena de desobediência, salvo motivo justo devidamente comprovado, a autoridade, o administrador ou o dirigente, que deixar de fornecer, no prazo fixado no art. 1º, § 5º, ou naquele que tiver sido estipulado pelo juiz (art. 7º, n. I, letra "b"), informações e certidão ou fotocópia de documento necessários à instrução da causa.

Parágrafo único. O prazo contar-se-á do dia em que entregue, sob recibo, o requerimento do interessado ou o ofício de requisição (art. 1º, § 5º, e art. 7º, n. I, letra "b").

Art. 9º Se o autor desistir da ação ou der motiva à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação.

Art. 10. As partes só pagarão custas e preparo a final.

Art. 11. A sentença que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.

Art. 12. A sentença incluirá sempre, na condenação dos réus, o pagamento, ao autor, das custas e demais despesas, judiciais e extrajudiciais, diretamente relacionadas com a ação e comprovadas, bem como o dos honorários de advogado.

Art. 13. A sentença que, apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas.

Art. 14. Se o valor da lesão ficar provado no curso da causa, será indicado na sentença; se depender de avaliação ou perícia, será apurado na execução.

§ 1º Quando a lesão resultar da falta ou isenção de qualquer pagamento, a condenação imporá o pagamento devido, com acréscimo de juros de mora e multa legal ou contratual, se houver.

§ 2º Quando a lesão resultar da execução fraudulenta, simulada ou irreal de contratos, a condenação versará sobre a reposição do débito, com juros de mora.

§ 3º Quando o réu condenado perceber dos cofres públicos, a execução far-se-á por desconto em folha até o integral ressarcimento do dano causado, se assim mais convier ao interesse público.

§ 4º A parte condenada a restituir bens ou valores ficará sujeita a seqüestro e penhora, desde a prolação da sentença condenatória.

Art. 15. Se, no curso da ação, ficar provada a infringência da lei penal ou a prática de falta disciplinar a que a lei comine a pena de demissão de demissão ou a de rescisão de contrato de trabalho, o juiz, "ex-officio", determinará a remessa de

cópia autenticada das peças necessárias às autoridades ou aos administradores a quem competir aplicar a sanção.

Art. 16. Caso decorridos 60 (sessenta) dias da publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução. o representante do Ministério Público a promoverá nos 30 (trinta) dias seguintes, sob pena de falta grave.

Art. 17. É sempre permitida às pessoas ou entidades referidas no art. 1º, ainda que hajam contestado a ação, promover, em qualquer tempo, e no que as beneficiar a execução da sentença contra os demais réus.

Art. 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível "erga omnes", exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo. [\(Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973\)](#)

§ 1º Das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento. [\(Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973\)](#)

§ 2º Das sentenças e decisões proferidas contra o autor da ação e suscetíveis de recurso, poderá recorrer qualquer cidadão e também o Ministério Público. [\(Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973\)](#)

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 20. Para os fins desta lei, consideram-se entidades autárquicas:

a) o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral;

b) as pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para a execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro Público;

c) as entidades de direito público ou privado a que a lei tiver atribuído competência para receber e aplicar contribuições parafiscais.

Art. 21. A ação prevista nesta lei prescreve em 5 (cinco) anos.

Art. 22. Aplicam-se à ação popular as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos desta lei, nem a natureza específica da ação.

Brasília, 29 de junho de 1965; 144º da Independência e 77º da República.

H. Castello Branco

*Milton Soares Campos*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 5.7.1965 e republicado no DOU de 8.4.1974

## **ANEXO III**

### Emenda Constitucional

Altera dispositivos dos artigos 14 e 49 da Constituição Federal e acrescenta o artigo 14-A

Art. 1º O artigo 14, *caput*, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 14 A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e o voto obrigatório, direto e secreto, com valor igual para todos, mediante:

- I - eleições;
- II - plebiscito;
- III - referendo;
- IV - iniciativa popular."

Art. 2º O artigo 49, inciso XV, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 49 É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....  
XV - autorizar referendo e convocar plebiscito, exceto nas hipóteses previstas no art. 14-A."

Art. 3º A Constituição Federal passa a vigorar, acrescida do artigo 14-A:

"Art. 14-A Transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República, ou os membros do Congresso Nacional, poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular, na forma do disposto nos parágrafos seguintes.

§ 1º O mandato de senador poderá ser revogado pelo eleitorado do Estado por ele representado.

§ 2º O eleitorado nacional poderá decidir a dissolução da Câmara dos Deputados, convocando-se nova eleição, que será realizada no prazo máximo de três meses.

§ 3º O referendo previsto neste artigo realizar-se-á por iniciativa popular, dirigida ao Superior Tribunal Eleitoral, e exercida, conforme o caso, mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por sete Estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles, ou mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles.

§ 4º Os signatários da iniciativa popular devem declarar o seu nome completo, a sua data de nascimento e o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

§ 5º O referendo para revogação do mandato do Presidente da República poderá também realizar-se mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 6º O referendo será considerado sem efeito, se a soma dos votos nulos e em branco corresponder a mais da metade do total dos sufrágios expressos.

§ 7º Se o resultado do referendo for contrário à revogação do mandato eletivo, não poderá ser feita nova consulta popular sobre o **mesmo** assunto, até a expiração do mandato ou o término da legislatura.

§ 8º O referendo regulado neste artigo será convocado pelo Superior Tribunal Eleitoral.

§ 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regularão, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o referendo revocatório dos mandatos do chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo."

Art. 4º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.