



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA POR MEIO DO  
PLEBISCITO, DO REFERENDO E DA INICIATIVA POPULAR DE LEI

Eduardo Ponce da Costa

Rio de Janeiro  
2019

EDUARDO PONCE DA COSTA

O DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA POR MEIO DO  
PLEBISCITO, DO REFERENDO E DA INICIATIVA POPULAR DE LEI

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro  
2019

## O DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA POR MEIO DO PLEBISCITO, DO REFERENDO E DA INICIATIVA POPULAR DE LEI

Eduardo Ponce da Costa

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Advogado.

**Resumo** –É notória a crise do sistema representativo e, concomitantemente, o engajamento deficitário dos mais diferentes segmentos da sociedade com os rumos da República brasileira. O desenvolvimento dos instrumentos de participação popular, notadamente, três dos existentes no ordenamento jurídico pátrio – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei – pode servir para promover o recrudescimento do interesse e da dedicação dos brasileiros no exercício da cidadania, em atenção à responsabilidade coletiva sobre decisões de grande repercussão.

**Palavras-chave** – Direito Constitucional. Democracia Participativa. Plebiscito. Referendo. Iniciativa Popular de Lei.

**Sumário** –Introdução. 1. Os principais modelos de Democracia e o princípio democrático. 2. O Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular de Lei, no Brasil, o Veto Popular e o *Recall* no Mundo.3. Formas de consolidação e aprimoramento dos mecanismos de Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular de Lei. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

O presente artigo discute os mecanismos mais relevantes relativos à Democracia Participativa, sejam os presentes no direito brasileiro, sejam aqueles existentes em outros ordenamentos jurídicos. Procura-se incentivar o engajamento dos brasileiros no exercício da cidadania, em atenção à responsabilidade coletiva sobre decisões de grande impacto social, políticas públicas e bens públicos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 apregoa, no parágrafo único de seu artigo 1º, que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, em consagração à soberania popular.

De fato, o republicanismo preza a emulação à participação popular no exercício do poder e na gestão da coisa pública, em uma autêntica construção coletiva em prol do bem comum.

A forma republicana de governo e o Estado Democrático de Direito brasileiro são indissociáveis de uma legítima democracia participativa. Essas relações intrínsecas merecem uma importante atenção na abordagem desse tema.

O desinteresse dos cidadãos em geral, cada vez maior, pela política e pela vida pública, e as inúmeras críticas aos administradores públicos reforçam a necessidade de ampliar o engajamento, com vistas a melhorar o controle dos atos administrativos, envolver nas decisões sobre os rumos tomados e aumentar o sentimento e a responsabilidade de cada um dos brasileiros para com o universo público.

No primeiro capítulo do trabalho, destaca-se a importância da Democracia Participativa, a partir da leitura de autores clássicos e contemporâneos, sobretudo, para o engajamento dos indivíduos como cidadãos.

Na sequência, no segundo capítulo, analisam-se o Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular de Lei – instrumentos de Democracia Participativa previstos no direito brasileiro – e a intensidade de seu emprego, com o propósito de demonstrar a necessidade de ampliação do uso deles por toda a sociedade. É feito também um comparativo com o veto popular e o *recall*, próprios de algumas legislações estrangeiras.

Embarcando no terceiro capítulo, concentram-se esforços nas formas de consolidação e aprimoramento dos mecanismos de Democracia Participativa enfatizados.

A pesquisa foi construída pelo método dedutivo em que, com base nas informações coletadas e apresentadas, valendo-se de uma cadeia lógica de raciocínio, defende-se uma tese.

Para tanto, apoiou-se na bibliografia pertinente à temática em foco, sobretudo, legislação e doutrina, as quais foram submetidas a exame e fichamento na etapa investigatória da pesquisa, em abordagem teórico-qualitativa.

Por isso, não há aqui um comprometimento com a produção de dados estatísticos, mas sim de, por intermédio do pensamento jurídico, analisar o âmago dos institutos objetos deste estudo.

## 1. OS PRINCIPAIS MODELOS DE DEMOCRACIA E O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

Ao longo do século XX, as discussões em torno de Estado de Direito e Democracia conduziram ao desenvolvimento do chamado Estado Democrático de Direito.

Luís Roberto Barroso<sup>1</sup> e Ana Paula de Barcellos<sup>2</sup> elencam elementos intrínsecos de uma “complexa equação” para a constituição e aprimoramento da democracia contemporânea: quem toma ou deve tomar as decisões; como são ou deveriam ser tomadas essas decisões; o

---

<sup>1</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 63.

<sup>2</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 122-123.

que pode ou não ser decidido; e para que serve a democracia. As perguntas relativas a quem e a como entrelaçam diretamente o tema em foco no estudo.

As decisões sobre os rumos da sociedade opõem algumas visões. De um lado, há aqueles que defendem a deliberação e a tomada de providências, exclusivamente, pelos representantes eleitos pelo povo, o que permitiria uma ocupação integral pelas pessoas de suas vidas particulares, sem se imiscuir em questões públicas. Os sistemas políticos, partidário e eleitoral tornam-se o foco de observação e de eventuais reformas nesse espectro.

De outra banda, sustenta-se o máximo de ampliação possível da participação de todos os cidadãos no processo decisório. Aqui, está a identificação com a proposta da democracia participativa. Afirma-se a existência sim do interesse na contribuição e na capacidade de influenciar nas mais diferentes matérias. Sem contar que mais participação denota, conseqüentemente, maior legitimidade da decisão. Evocam-se, para tanto, os instrumentos clássicos da democracia semidireta e mecanismos que possibilitem a participação popular.

Antes de prosseguir, é importante fazer algumas anotações concernentes aos três modelos democráticos principais.

Primeiramente, a democracia direta, cuja referência histórica remete para a democracia de Atenas, na Grécia da Antiguidade Clássica,<sup>3</sup> caracteriza-se pelo exercício do poder sem qualquer intermediação, ou seja, de maneira direta pelos participantes. Jean Jacques Rousseau foi o responsável por resgatar na modernidade esse ideário clássico. De acordo com o genebrino, o povo é o único legitimado para o exercício da atividade legislativa e do poder decisório, de forma que a união das vontades individuais expressa a vontade geral. Ele não admite a representação política e a delegação dos poderes populares, sob o argumento de que os interesses em prol do bem comum seriam afetados pelos próprios interesses dos representantes.<sup>4</sup>

O segundo modelo é a democracia indireta, inerente à teoria de representação democrática, cujo arcabouço foi sedimentado a partir da Revolução Francesa de 1789.

---

<sup>3</sup> Registra-se que o regime de participação da pólis grega restringia a cidadania aos homens livres atenienses, excluindo-se, principalmente, mulheres e escravos. A democracia da Atenas Antiga demonstrava o quadro social e econômico estabelecido.

<sup>4</sup> Fátima Maria Leitão Araújo contrapõe o pensamento de Rousseau – paladino da soberania popular – ao do Abade Emmanuel Sieyès – defensor da soberania nacional. ARAÚJO, F.M.L. Ideias antagônicas na Revolução Francesa: Rousseau e Sieyès nas origens do Estado francês contemporâneo. *Políticas Públicas e Sociedade*, Fortaleza, v.02, n.02, 2001, p. 10.

Aduziram-se dificuldades e impossibilidade de implementação da democracia direta nos moldes rousseauianos e ainda a substituição da figura do Povo pela da Nação.<sup>5</sup>

O francês Abade Emmanuel Sieyès (1748-1836), autor da célebre obra *Qu'est-ce que le Tiers-État?*,<sup>6</sup> concebeu a fórmula da soberania nacional, atribuindo à Nação a titularidade do poder soberano. A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 consagra essa ideia em seu artigo 3º.<sup>7</sup> O centro de poder, então, fica condensado nos representantes do povo.

Jane Reis Gonçalves sintetiza a noção de democracia representativa:

A noção de *democracia representativa* prende-se, basicamente, a três ordens de ideias: primeiro, a de que o poder político é exercido por intermediários, e não diretamente pelo povo, efetivo titular do poder; segundo, a de que a escolha desses intermediários é feita mediante a participação de todos os indivíduos no gozo dos direitos políticos, e dentro do sistema do sufrágio universal; e, terceiro, de que o mandato político é livre e os representantes atuam com independência, desvinculados dos interesses privados daqueles que os elegeram.<sup>8</sup>

O terceiro modelo é a democracia semidireta. A afirmação do constitucionalismo proporcionou um avanço da implantação dos mecanismos de participação direta da população nos modelos representativos até então imperantes. A conjugação dessas substâncias foi ganhando força nas Constituições europeias, com destaque à Suíça e à França.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 08, nº 4. ISSN 2317-7721, p. 1719.

<sup>6</sup> A tradução livre do livro é “O que é o Terceiro Estado?”. Procura-se revelar a situação e as ambições do Terceiro Estado na França. Chama-se atenção para as considerações preliminares do livro, resumidas pelas três perguntas propostas: “1º) O que é o Terceiro Estado? — Tudo; 2º) O que tem sido ele, até agora, na ordem política? — Nada; 3º) O que é que ele pede? — Ser alguma coisa.” SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa/ Qu'est-ce que le Tiers-État?*. Organização e introdução de Aurélio Wander Bastos, tradução Norma Azevedo, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015, p. XXXIX.

<sup>7</sup> Com efeito, Rousseau e Sièyes tiveram forte influência sobre o texto da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. “No título, já podemos ver a influência de Rousseau, com a ostentação dos direitos dos cidadãos, isto é, com o exercício pelo homem dos direitos de cidadania. O artigo Primeiro também está fortemente ligado a Rousseau. Há destacadamente alusão ao princípio da isonomia e à liberdade de que trata Rousseau ao estabelecer a igualdade aos olhos do Direito aos cidadãos. O artigo 4º retrata os limites da liberdade dos cidadãos impostos somente quando em prejuízo de outrem e aos limites de liberdade traçados por eles mesmos na esfera da lei. O artigo 3º traduz precisamente a soberania nacional de Sieyès e a delegação de poderes estabelecida pelo poder soberano da Nação, ocorrendo nítida limitação de poder ao governante. No artigo 6º, considerado o mais rousseauiano de todos, figura a lei como produto da vontade geral”. COSTA, Eduardo Ponce da. O pensamento jurídico, as fontes de Direito e a legalidade no momento revolucionário do século XVIII. *Revista da Escola de Magistratura Regional Federal*. Rio de Janeiro: EMARF – TRF 2ª Região, v. 23, 2015, p. 105.

<sup>8</sup> PEREIRA, op. cit., p. 1721.

<sup>9</sup> Conforme exposto por Jane Reis Gonçalves Pereira, na Suíça, a consolidação da participação direta se deu por intermédio da positivação dos institutos do referendo e da iniciativa popular; na França, o plebiscito foi o instrumento escolhido, com o escopo de legitimar a atuação dos governantes. *Ibidem*, p. 1724

Reconhece-se que os instrumentos de participação direta não gozam de exequibilidade autoaplicável e servem, em caráter complementar, à representação política tradicional. Constituem, com isso, a chamada democracia semidireta.

Retoma-se, agora, a discussão nevrálgica com a explicitação de como são ou deveriam ser tomadas as decisões. Para uma parcela de autores, essa indagação não seria tão relevante, porquanto os representantes eleitos e os cidadãos em geral decidem com base nos próprios interesses, de forma que a resposta seria a mais simples possível: pelo voto.

Por outro lado, outros doutrinadores divergem desse posicionamento e sustentam a concepção da democracia participativa.<sup>10</sup> A exposição dos mais diversos pontos de vista, o intenso debate e deliberação e a tentativa de convencimento devem inundar o universo social. O alcance de um grau maior de legitimidade na democracia seria proporcionado justamente por instrumentos que conferissem esse tipo de participação.

No tocante ao conteúdo obrigatório e vedado em uma democracia, ou seja, o que pode ou não ser objeto de decisão, nota-se que a posição superior de determinadas matérias é atribuída pelo texto constitucional, sob uma rigidez constitucional.

Ana Paula de Barcellos redige uma lista básica desses conteúdos e inclui: as regras primordiais de funcionamento da própria democracia; a proteção dos direitos fundamentais; desdobrando-se para a garantia das liberdades, do mínimo existencial, dos direitos políticos, dos direitos das minorias, da liberdade de expressão, de eleições periódicas livres; e ainda a publicidade dos atos do Poder Público.<sup>11</sup>

A última questão é relativa à finalidade da democracia. Assim como as questões de quem e como se entrelaçam, as perguntas sobre o que e para que também guardam uma proximidade. A democracia serve para a garantia das liberdades e da dignidade da pessoa humana.

Uma visão solidarista de democracia exclui da apreciação da maioria esses assuntos, com vistas a salvaguardá-los. Por outro lado, a opinião que restringe o papel do Estado reduz bastante os conteúdos obrigatórios.

Diante disso, entende-se que a democracia participativa não pode abarcar toda e qualquer espécie de debate. Alguns conteúdos devem ser protegidos, uma vez que cercam o mínimo inescusável.

---

<sup>10</sup>BONAVIDES apud BARCELLOS. Op. cit., p. 123.

<sup>11</sup>Ibidem, p. 125.

## 2. O PLEBISCITO, O REFERENDO E A INICIATIVA POPULAR DE LEI, NO BRASIL, O VETO POPULAR E O *RECALL* NO MUNDO

No Brasil e no mundo, foram desenvolvidos diversos mecanismos de democracia participativa. Aqui, o objetivo é apresentar alguns destaques daqueles que foram implementados no ordenamento jurídico brasileiro – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular<sup>12</sup> – e os usados em diferentes países, mas não admitidos pelo texto constitucional – em especial, o veto popular e o *recall*.

O artigo 14 da Constituição da República estabelece que a soberania popular será exercida mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. A regulamentação dos três é dada pela Lei nº 9.709/1998, a qual pouco esmiúça os institutos.

É preciso diferenciar plebiscito e referendo. O art. 2º da Lei nº 9.709/1998, em seus parágrafos, traz o critério temporal para isso, de forma que o plebiscito é uma consulta prévia aos cidadãos e o referendo consiste em uma consulta posterior.<sup>13</sup>

Humberto Laport de Mello afirma que é mais técnico promover a distinção nos aspectos formal e material. Formalmente, o plebiscito é o instrumento “no qual a população decide através de votação se deseja que determinada medida seja tomada pelo poder público”; já o referendo é o instrumento “pelo qual um ato oficial já definido e delimitado, normalmente com forma de lei ou outro ato normativo, é submetido à ratificação ou rejeição do conjunto da população”. Materialmente, considerando a maior abrangência do plebiscito em relação ao referendo, o autor sugere que as matérias objeto do primeiro sejam listadas em rol taxativo;

---

<sup>12</sup> Paulo Sérgio Novais de Macedo elenca uma série de dispositivos constitucionais que “podem significar uma maior participação da comunidade nas atividades estatais”. A citar: legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular, em defesa de direito difuso, objetivando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (Art. 5º LXXIII, CRFB/1988); colaboração de associações representativas da coletividade no planejamento municipal (Art. 29, XII, CRFB/1988), relacionado ao Orçamento Participativo, em âmbito municipal; realização de audiências públicas das comissões do Legislativo com entidades da sociedade civil (Art. 58, §2º, II, CRFB/1988). MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. *Revista de Informação Legislativa*. v. 45, n. 178, abr./jun. 2008, p. 188-190.

<sup>13</sup> 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.

BRASIL. *Lei nº 9.709*, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm)>. Acesso em: 01 out. 2019.

enquanto as do segundo, pela maior restrição, seria suficiente a indicação das matérias vedadas à consulta popular. Isto para evitar sua utilização não democrática.<sup>14</sup>

A distinção sobre o ponto de vista material é importante para delinear os limites desses institutos e, assim, conseguir aprimorá-los. As disposições extremamente vagas, abertas e indeterminadas dos textos legal e constitucional denotam uma barreira para a ampliação de seu uso, porquanto possa dar brechas autoritárias, suprimir direitos fundamentais ou gerar grandes inconvenientes.<sup>15</sup>

No Brasil, seria possível submeter à votação popular questões concernentes a tributos, finanças públicas e orçamento? Humberto Laport de Mello assevera que, na maioria dos ordenamentos jurídicos, não é possível sujeitar ao consenso do povo essas temáticas pela carga técnica e de complexidade que as envolve e ainda “pela presunção de que o povo sempre irá votar por uma carga tributária menor ou por maiores gastos e investimentos sociais, ainda que essas medidas possam ser contraditórias e venham a provocar consequências indesejáveis”.<sup>16</sup>

Convém registrar que a Carta Magna, nos parágrafos terceiro e quarto do art. 18, impôs, expressamente, os plebiscitos territoriais.<sup>17</sup> A nova formatação geopolítica de um ente estadual ou municipal precisa passar pelo crivo das populações diretamente interessadas. Essa é uma hipótese de plebiscito obrigatório. Somente se poderá concretizar mudanças na organização político-administrativa após a aprovação em consulta popular.

Diante da rejeição da proposta, seja no caso de estado, seja no de município, a eficácia do resultado é vinculante, ou seja, não poderá ser dado prosseguimento ao processo de

<sup>14</sup> MELLO, Humberto Laport de. *A Democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito do referendo e da iniciativa popular*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, p. 66-67.

<sup>15</sup> Nem sempre se vislumbram imediatamente os desdobramentos de determinadas medidas e nem sempre é fácil perceber quando um plebiscito ou referendo promoverá um remodelamento de direitos ou acarretará sua inviabilização. Exige-se uma avaliação cuidadosa e casuística.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>17</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...]

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996) Vide art. 96 – ADCT.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

formatação do novo ente.<sup>18</sup> Se aprovada a proposta, em se tratando de estado, a eficácia é consultiva, podendo ainda o Congresso Nacional entender em sentido contrário, com fulcro nos artigos 18, §3º, e 48, inciso VI, ambos da CRFB/1988, e art. 4º da Lei nº 9.709/1998; se for município, Laport afirma que “não é claro que o resultado seja apenas consultivo”, pois o §4º do art. 18 da CRFB/1988 e o art. 5º da Lei nº 9.709/1998 não conferem, de maneira peremptória, a decisão final às assembleias legislativas.<sup>19</sup>

Entendidos esses pontos sobre plebiscito e referendo, avança-se para a iniciativa popular de lei.

A iniciativa é a primeira etapa do processo legislativo.<sup>20</sup> Em momentos históricos distintos, a titularidade do poder de iniciativa coube apenas ao monarca – os parlamentares não podiam apresentar projetos de lei, deliberando tão só sobre as proposições daquele – ou apenas ao Parlamento – no período de pujança das ideias de Montesquieu, que reservava a iniciativa ao Legislativo, em leitura rígida da separação de poderes. Com as modificações na teoria da separação de poderes, partilhou-se essa titularidade entre vários sujeitos.<sup>21</sup>

A distribuição constitucional da titularidade do poder de iniciativa entre múltiplos órgãos ou sujeitos constitucionais foi o modelo incorporado pela Constituição da República de 1988, formando, de acordo com José Joaquim Gomes Canotilho, um sistema de iniciativa pluralística.<sup>22</sup>

Convém ressaltar que uma eventual contenção dos personagens capazes de inaugurar o processo legislativo significaria a restrição do governo à influência de um ou outro sujeito. O compartilhamento dessa faculdade são indícios dos vieses democrático e plural.

O artigo 61 é a norma constitucional que enumera os sujeitos a quem cabem a iniciativa de leis complementares e ordinárias, incluindo os cidadãos nesse rol. Jane Reis Gonçalves Pereira assevera que “a capacidade de apresentar proposições legislativas qualifica-se juridicamente como um poder/competência constitucional e como um direito político fundamental”. A natureza de competência constitucional é mais realçada quando

---

<sup>18</sup> É interessante mencionar o plebiscito sobre a divisão do Pará, o primeiro em âmbito estadual após a Constituição da República de 1988. Por intermédio dos Decretos Legislativos nºs 136 e 137, ambos de 2011, o Congresso Nacional determinou a realização de plebiscito acerca do desmembramento do Pará para a formação de mais dois novos estados: Carajás e Tapajós. O Tribunal Superior Eleitoral decidiu que todo o eleitorado do Pará deveria participar da votação, conforme parágrafo único do art. 1º da Resolução 23.356, em atenção ao disposto no §3º do art. 18 da CRFB/1988 que fala em “população diretamente interessada”. A criação dos estados de Carajás e Tapajós foi rejeitada, respectivamente, por 66,6% e 66,08% dos votos válidos. Devido à força vinculante do resultado denegatório, o processo político de divisão do Pará foi encerrado.

<sup>19</sup> MELLO, op. cit., p. 215-216.

<sup>20</sup> Jane Reis Gonçalves Pereira aponta que “é praticamente pacífica na doutrina a concepção de que a iniciativa é o ato deflagrador do processo legislativo”. PEREIRA, op. cit., p. 1725.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 1726.

<sup>22</sup> CANOTILHO apud *ibidem*.

exercida pelos representantes políticos; por sua vez, o emprego pelos cidadãos evidencia o aspecto de direito político fundamental.<sup>23</sup>

O parágrafo segundo do artigo 61 exige que o projeto de lei apresentado à Câmara dos Deputados seja “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”. A Lei nº 9.709/1998 impõe que o projeto de lei de iniciativa popular deve ser circunscrito a um só assunto (art. 13, §1º) e que ele não poderá ser rejeitado por vício formal, devendo a Câmara dos Deputados providenciar as correções (art. 13, §2º).

Na esfera estadual, o parágrafo quarto do art. 27 da CRFB/1988 estabelece que caberá a lei dispor sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual. No plano municipal, o inciso XIII do art. 29 da CRFB/1988 prescreve dois requisitos: a) que o projeto de lei guarde interesse específico do Município, da cidade ou de bairros; b) que haja manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado. Constata-se, pois, que a Constituição conferiu uma ampla liberdade aos entes políticos para disciplinar o tema. As ressalvas ficam por conta apenas das normas de observância obrigatória pelos entes em decorrência da aplicação do princípio da simetria, como as matérias de competência privativa.

Voltando a atenção, então, para os instrumentos estrangeiros, passa-se a estudar, como dito, o veto popular e o *recall*.

O veto popular é o mecanismo por meio do qual o povo pode vetar um projeto de lei. É semelhante ao veto realizado pelo Presidente da República (art. 66, §1º, da CRFB/1988). A singularidade está na impossibilidade de o Parlamento derrubar o veto popular.

Vale assinalar a similitude também com o chamado referendo constitutivo – modelo que obriga a ratificação das medidas já aprovadas pelo poder constituído. No veto popular, submete-se ao crivo popular antes do término do processo legislativo e o que se vota é um projeto de lei. No referendo constitutivo, a consulta popular serve para dar eficácia a norma já aprovada, existente e válida, mas que depende dessa aprovação para produzir seus efeitos.<sup>24</sup>

Humberto Laport<sup>25</sup> garante que o veto popular pode apreciar, além de projetos de lei, projetos de emendas constitucionais ou qualquer outro ato do poder público. O autor menciona como exemplo desta última situação a tentativa do presidente do Conselho Federal

---

<sup>23</sup> PEREIRA, op. cit., p. 1727.

<sup>24</sup> MELLO, op. cit., p. 94-95.

<sup>25</sup> Humberto Laport de Mello conta que “apesar de seus méritos, a proposta do presidente da OAB não avançou e foi bastante criticada devido ao fato da figura do veto popular, inexistente no ordenamento jurídico brasileiro em nível constitucional não poder ser consagrada e produzir os efeitos por ele imaginados apenas através de alterações no Regimento Interno do Senado Federal. Para isso seria necessário uma Emenda à Constituição”. Ibidem, p. 95-96.

da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Cezar Britto, em 2009, por via de proposta de reforma no Regimento Interno do Senado Federal, de permitir o questionamento e a impugnação pelos cidadãos de todas as indicações presidenciais com aval do Senado, com o escopo de melhorar a qualidade da ação dos representantes, tanto do Presidente da República na indicação, quanto do Senado na sabatina.

Por sua vez, o *Recall* ou Voto Destituente se traduz na possibilidade de o povo interromper um mandato eletivo. O ponto nodal desse mecanismo é a destituição de governantes que tenham se revelado manifestamente incompetentes para concretizar o programa político para o qual foram eleitos ou que simplesmente não o dá cumprimento.<sup>26</sup>

Anota-se que o *Recall* não é compatível com o sistema proporcional, de forma que seu emprego é inerente aos representantes eleitos pelo sistema majoritário. Uma crítica feita por Humberto Laport<sup>27</sup> é de que, a depender dos requisitos para a sua deflagração, ele representaria um prolongamento da disputa eleitoral, já que o candidato derrotado poderia tão logo se mobilizar para sujeitar o vencedor ao *Recall*.

### 3. FORMAS DE CONSOLIDAÇÃO E APRIMORAMENTO DOS MECANISMOS DE PLEBISCITO, REFERENDO E INICIATIVA POPULAR

O primeiro passo que se pode colocar para a busca do incremento dos mecanismos de democracia participativa é, indubitavelmente, o exercício pleno da cidadania com a concretização dos direitos políticos e dos direitos civis. A restrição desses acarreta, imediatamente, o arrefecimento de quaisquer tentativas de expansão democrática.

Outro pilar que precisa estar sedimentado na sociedade é o maior equilíbrio social, de forma que a desigualdade socioeconômica não propicie exclusão, discriminação e dominação. Quando uma sociedade é pautada por discrepâncias abissais, a tendência é a sobreposição da vontade um indivíduo ou um grupo sobre outro, seja pela própria pujança econômica, seja pelo maior grau de instrução que se atingiu. A carência de primariedades, como alimentação, transporte, saúde, educação e moradia, leva, muitas das vezes, à disposição de direitos essenciais, como os políticos, pela sobrevivência, ou ainda à impossibilidade de acesso a informações e a reflexões das mais simples, em evidente cenário de exclusão social.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup>Ibidem, p. 96.

<sup>27</sup>Ibidem, p. 97.

<sup>28</sup>“No caso de países com profunda desigualdade econômica como o Brasil, as relações de dependência social decorrentes dessa desigualdade fazem com que a maioria das pessoas muitas vezes não assumam uma postura cidadã mais ativa por medo. Esse medo é fruto do receio de que aqueles incomodados pelo seu ativismo político

A imposição incondicional de um grupo dominante na sociedade em desfavor de outros minoritários deve ser de todo modo repelida, porque, como dito e aqui se resume, a garantia de direitos fundamentais aos membros de uma sociedade é premissa intrínseca para o Estado Democrático de Direito.

A robustez de mecanismos de democracia participativa pode, em tese, implicar a prevalência contínua dos interesses de determinados grupos, inclusive com a perpetuação deles no poder. Por isso, a democracia participativa não pode ser expandida abrupta e irrefletidamente.

Para tanto, o Poder Judiciário assume papel nevrálgico. Às autoridades judiciárias caberá frustrar as incursões antidemocráticas arquitetadas e executadas, assegurando o respeito à liberdade de expressão, de pensamento, de reunião e a todos os direitos inerentes ao ambiente plural.<sup>29</sup>

Detidamente sobre o plebiscito e o referendo, faz-se essencial a regulamentação pormenorizada desses institutos pelo legislador. A partir de um regramento mais detalhado, abre-se brecha para um campo vasto de discussões sobre o tema, o que, por conseguinte, pode aumentar a cobrança e a aplicação pelos governantes. Como em um ciclo virtuoso, com a ampliação da consulta popular, mais controvérsias e ideias surgirão para o refinamento desses institutos. Ao mesmo tempo, crescerão a previsibilidade, a segurança jurídica e a legitimidade do sistema jurídico.

Constata-se a inevitabilidade de uma maior educação e conscientização sobre as responsabilidades políticas, a ponto de preencher substancialmente o vazio nefasto de uma cultura democrática participativa. Indeclinavelmente, para viabilizar essa carga de competências, a estrutura normativa que rege os institutos em comento demanda um incremento jurídico.<sup>30</sup>

---

ajam em retaliação a elas, as prejudicando de diferentes maneiras, que vão desde prejuízos econômicos até a eliminação física". Ibidem, p. 43.

<sup>29</sup>Humberto Laport de Mello estabelece dois parâmetros basilares que devem guiar o Judiciário em sua atividade jurisdicional. No controle de constitucionalidade das leis, o Judiciário deve ser mais deferente com um normativo aprovado por via de mecanismos de democracia participativa do que pelo processo legislativo ordinário. O segundo parâmetro traçado é justamente uma exceção ao primeiro. Nesse sentido, assinala-se que a aprovação por instrumento de consulta popular a respeito do núcleo essencial dos direitos fundamentais de minorias não significa uma resistência especial ao controle judicial, sofrendo o exame de constitucionalidade da mesma forma que outra lei ou ato normativo submetido ao crivo da corte constitucional. Ibidem, p. 344-345.

<sup>30</sup>Nas palavras de Denise Auad e outros, "para que a utilização do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular seja uma realidade mais contínua em nosso país, sem dúvida é necessário o fortalecimento de uma cultura democrática mais participativa, função esta que tem na educação um papel essencial. No entanto, também é um pressuposto para a viabilização do jogo democrático a fixação de regras e procedimentos claros que respaldem a atuação dos cidadãos em todas as etapas relacionadas à sua participação política, como defendido de forma muito clara por Norberto Bobbio em seus escritos sobre a democracia. É nesse sentido que reafirmamos a necessidade de o Congresso Nacional brasileiro reapreciar a legislação federal que embasa nossos mecanismos

Na prática, algumas medidas podem ser sugeridas. Com vista a gerar uma maior deliberação sobre os assuntos a serem postos em votação por meio de plebiscito e referendo e amenizar os ânimos, é recomendável uma consulta em dois estágios com a ratificação do resultado após um intervalo de tempo considerável.<sup>31</sup>

Algumas questões poderiam ser formuladas à população pela apresentação de diversas alternativas em substituição a um modelo binário – de sim ou não – para reunir, por exemplo, pelo menos, as opções de aprovação total, aprovação parcial e rejeição total.<sup>32</sup>

Cabe destacar que a expansão das consultas populares deve ser bastante incentivada em nível local e regional, visto que o distanciamento com o poder público e os exercentes do poder é menor. O federalismo é o sistema de governo que proporciona isso, em decorrência da descentralização do poder.

Laport de Mello aponta que “a principal razão para a baixa frequência de utilização prática dos mecanismos de democracia semidireta no Brasil deriva do péssimo regramento oferecido pela Lei nº 9.709/98”.<sup>33</sup>

Propõe-se, então, a convergência entre a iniciativa popular e referendos e plebiscitos mediante a admissão de que o procedimento possa ser inaugurado por cidadãos, isto é, diferentemente do modelo atual que deixa a cargo dos representantes eleitos a escolha de submeter ao povo determinada lei ou projeto de lei, procura-se dar essa autonomia aos

---

de participação popular, a fim de elaborar regras normativas mais claras sobre o assunto. Nosso arcabouço jurídico não é suficiente nem está adequado para viabilizar uma cultura democrática mais participativa, complemento indispensável à democracia representativa nos dias de hoje”. AUAD, Denise et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, v. 1, 2004, p. 316.

<sup>31</sup> Humberto Laport de Mello descreve um arranjo institucional desenhado por Benjamin Barber, no qual é relacionado ainda projeto de lei de iniciativa popular. “Ele imagina um arranjo institucional no qual esses projetos populares, após passarem pelo segundo referendo do duplo estágio, poderiam ainda ser vetados pelo Poder Legislativo. Neste caso, seria realizado um terceiro referendo popular com a finalidade de derrubar esse veto e, enfim, aprovar definitivamente o projeto popular. As propostas de plebiscitos ou referendos de duplo estágio apresentam, porém, o inconveniente de exigirem, no mínimo, o dobro dos custos materiais necessários para a realização de uma consulta simples. Além disso, eles tornam o processo legislativo mais lento e demorado. A respeito desse último ponto, inobstante, Barber ressalta que o intuito das suas sugestões é estimular de maneira concomitante a participação política e a deliberação pública e não fazer com que inovações do ordenamento jurídico ocorram de maneira mais célere”. MELLO, op. cit., p. 58.

<sup>32</sup> Essa é outra proposta de Barber trazida por Laport de Mello. *Ibidem*.

<sup>33</sup> Laport de Mello defende que: “uma reforma política deveria alterar o regramento dos mecanismos de democracia semidireta no Brasil, de preferência pela revogação da Lei 9.709/98 mediante a aprovação do Projeto de Lei 4.718/2004, que confere uma disciplina muito mais adequada ao plebiscito, ao referendo e à iniciativa popular. Entretanto, as perspectivas de aprovação do referido PL são diminutas pelo simples fato dos parlamentares brasileiros encararem o desenvolvimento dos mecanismos de democracia participativa de forma negativa, como uma espécie de limitação dos seus poderes e redução do seu prestígio. Por essa razão, a solução ideal seria a instauração por emenda constitucional de uma constituinte exclusiva para realizar a reforma política. Caso essa constituinte exclusiva recebesse a formatação adequada ela seria mais propensa do que o Congresso Nacional para potencializar o uso democrático do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, oxigenando a vida institucional brasileira e - devido aos efeitos indiretos produzidos pelas maiores possibilidades de deflagração desses institutos - melhorando a qualidade da própria representação política”. *Ibidem*, p. 347.

cidadãos para que possam demandar a abertura de uma consulta popular – o que representaria uma participação popular do começo ao fim do processo.<sup>34</sup> Defende-se a capacidade destes de determinar mais incisivamente a ação dos representantes, em uma passagem de uma posição de passividade ampla para de atividade moderada.

Em resumo, convém sublinhar que para o fortalecimento dos mecanismos de plebiscito, referendo e até a iniciativa popular no Brasil, faz-se imprescindível um regramento minucioso que tenha como meta potencializar sua utilização sem comprometer aspectos vitais de qualquer democracia contemporânea, quais sejam a liberdade e os direitos fundamentais de minorias.<sup>35</sup>

Para incentivar a participação de todos os cidadãos e, concomitantemente, garantir o respeito ao Estado Democrático de Direito e aos interesses das minorias, deve o Judiciário ser alçado à personagem central. Isso vai ao encontro do postulado da separação de poderes, porquanto reforça a independência e a harmonia entre os poderes, já que se embarreira uma proeminência de um dos Poderes frente aos demais.

Importante salientar que essa sistemática, como dito, não atribui um poder irrestrito à maioria. O Poder Judiciário, uma vez mais, exemplifica e solidifica o seu papel contramajoritário.

## CONCLUSÃO

A expansão dos mecanismos de democracia participativa se revela primordial para garantir um maior engajamento social e sensibilidade de responsabilidade coletiva na definição de diferentes caminhos políticos, sociais e econômicos a serem trilhados. Isso também se denota relevante para superar a decepção enorme com a democracia representativa que, de longa data, norteia o Estado brasileiro.

O desenvolvimento dos mecanismos de participação direta pelos cidadãos busca resgatar ou gerar uma genuína simbiose entre estes e a democracia – como sendo efetivamente um só. Não apenas durante o período eleitoral a cada dois anos se chamaria o

---

<sup>34</sup>Ibidem, p. 346.

<sup>35</sup> Nessa mesma toada, é o posicionamento conclusivo de Jane Reis Gonçalves Pereira no que concerne, especificamente, à iniciativa popular de lei: “A participação direta dos indivíduos na formação das leis deve ser peça fundamental para o funcionamento de um sistema efetivamente democrático. Além de sua importância legitimadora, a participação na função legislativa assume um papel pedagógico que desemboca no desenvolvimento da cidadania. Aliada a freios relacionados à tutela dos direitos fundamentais e à proteção das minorias, ferramentas como a iniciativa popular podem cooperar para a construção de um espaço público político genuinamente deliberativo”. PEREIRA, op. cit., p. 1750.

povo a promover uma interação democrática. A perspectiva é, pois, de alcançar um constante envolvimento social sobre as matérias públicas de alta relevância.

Para isso, foram mostrados três instrumentos já presentes no ordenamento jurídico nacional – plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei – e dois próprios de sistemas jurídicos alienígenas – o veto popular e o *recall*.

Percebeu-se que os dois mecanismos empregados no exterior não se melhor amoldam aos meandros do direito brasileiro. Por sua vez, foi possível notar com facilidade que o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei ainda se estruturam de maneira bem primitiva e rudimentar.

Diante disso, com alicerce nos ensinamentos de Humberto Laport de Mello, procurou-se descrever e explicar diversas formas de consolidar e aprimorar esses três instrumentos.

Uma das conclusões mais significativas a que se chegou é a de que, com vistas a robustecer a República brasileira, por intermédio de uma maior participação popular, não se propõe válido o atropelamento ou escamoteamento de direitos fundamentais.

Com efeito, é preciso cuidado na elaboração e, em particular, na sofisticação dos mecanismos de democracia participativa, uma vez que podem acabar utilizados com a finalidade velada de impor a vontade de uma maioria, muitas vezes, insensata e autoritária.

Assim sendo, destaca-se que, bem estudados e implementados os instrumentos de democracia participativa, podem eles servir ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito. No entanto, desvirtuados de seu propósito precípuo, podem constituir perigosa ferramenta empregada contra minorias em situação de intensa vulnerabilidade. Toda essa reflexão, sem dúvida, já eleva o nível de cidadania em uma sociedade.

Os mecanismos de democracia participativa ainda se mostraram vitais para assegurar um canal de diálogo e comunicação constante com os representantes eleitos, dando margem há maior controle social sobre eles e, por conseguinte, maior fidelidade aos interesses defendidos em campanha em detrimento de interesses nefastos para a coletividade.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, F.M.L. Ideias antagônicas na Revolução Francesa: Rousseau e Sieyès nas origens do Estado francês contemporâneo. *Políticas Públicas e Sociedade*, Fortaleza, v.02, n.02, 2001.

AUAD, Denise et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, v. 1, p. 291-323, 2004.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.709*, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm)>. Acesso em: 01 out. 2019.

COSTA, Eduardo Ponce da. O pensamento jurídico, as fontes de Direito e a legalidade no momento revolucionário do século XVIII. *Revista da Escola de Magistratura Regional Federal*. Rio de Janeiro: EMARF – TRF 2ª Região, v. 23, 2015.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. *Revista de Informação Legislativa*. v. 45, n. 178, abr./jun. 2008.

MELLO, Humberto Laport de. *A Democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito do referendo e da iniciativa popular*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, v. 08, nº 4. ISSN 2317-7721.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa/ Qu'est-ce que le Tiers État?*. Organização e introdução de Aurélio Wander Bastos, tradução Norma Azevedo, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.