

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP

Hanae Maria Massuda Juaçaba

**O PAPEL DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA E SEUS INSTITUTOS NO BRASIL
ATUAL**

DIREITO CONSTITUCIONAL

SÃO PAULO

2017

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP

Hanae Maria Massuda Juaçaba

**O PAPEL DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA E SEUS INSTITUTOS NO BRASIL
ATUAL**

Trabalho de Monografia apresentado à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de especialista em Direito Constitucional, sob orientação do Professor Dr. Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos.

SÃO PAULO

2017

Banca Examinadora

Ao meu avô Massami, com todo amor e saudade, quem certamente continua me incentivando a buscar meus sonhos, de onde que esteja.

Aos meus avós Hanae, Maria Cândida e Holdon Lourenço, que sempre foram e sempre serão a fonte do carinho mais sincero.

Aos meus pais Harue e Holdon José, por tudo. Literalmente.

Resumo

A presente monografia aborda os mecanismos de democracia semidireta previstos na Constituição Federal de 1988, quais sejam, plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis, bem como o direito de revogação de mandato eletivo pela vontade popular, também conhecido como *recall*. Este, mesmo não tendo sido encampado pelo ordenamento jurídico pátrio, mostra-se como instrumento de grande relevância para o aprimoramento da participação popular na vida política.

Para melhor compreensão dos institutos, faz-se um apanhado geral das características do regime democrático ao longo do tempo, e as suas variações conforme as necessidades sociais, que resultam na tradicional classificação de democracia direta, indireta/representativa e semidireta/participativa. Nesse ponto também buscou-se analisar brevemente as teorias do mandato representativo, no intuito de elucidar as possibilidades de participação popular e seus limites.

À luz dos problemas de representatividade resultantes da democracia indireta “pura”, procurou-se identificar o papel daqueles mecanismos, as vantagens e necessidades de seu fortalecimento, além de tecer alguns comentários sobre a forma como eles têm sido empregados no Brasil, sem qualquer pretensão de esgotar o tema.

Palavras-chave: DEMOCRACIA SEMIDIRETA – REPRESENTAÇÃO – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA – PLEBISCITO – REFERENDO – INICIATIVA POPULAR –REVOGAÇÃO DE MANDATO ELETIVO – *RECALL*.

Abstract

This paper seeks to analyze the mechanisms of semi-direct democracy brought by the 1988 Brazilian Federal Constitution: plebiscite, referendum and popular initiative, as well as the removal of the elected government members and lawmakers from their office, as a right of the people by their will (the “recall” of elected public officers). “Recall” was not included in Brazilian legal system, although it is an important instrument in order to improve popular participation in politics.

For a better understanding of the institutes, this study proposes a general research about the characteristics of democracy over the years, and its variations according to the social needs, which results in the traditional classification: direct democracy, indirect/representative democracy and semi-direct/participative democracy. At this point, it was necessary to briefly analyze the theories of political representation, in order to elucidate the possibilities of popular participation and its limits.

Considering the issues related to representativeness, that result from the “pure” indirect form of democracy, this study, without aiming to end the debate, focuses on identifying the role of those mechanisms, the advantages and needs of their improvement, and how they have been adopted in Brazil.

Keywords: DIRECT DEMOCRACY – REPRESENTATION – PARTICIPATIVE DEMOCRACY – PLEBISCITE – REFERENDUM – POPULAR INITIATIVE – *RECALL*.

Sumário

Introdução	7
1. Democracia direta, indireta e semidireta	9
1.1. Democracia direta	11
1.2. Democracia indireta e deficiências da representação	14
2. A democracia semidireta e seus institutos	23
2.1. Plebiscito e referendo	26
2.1.1. Visão geral	27
2.1.2. Experiência brasileira	34
2.2. Iniciativa popular	37
2.2.1. Visão geral	37
2.2.2. Experiência brasileira	41
2.3. Direito de revogação	48
2.3.1. Visão geral	48
2.3.2. Possibilidades no Brasil	53
3. As propostas de adoção do direito de revogação após a Constituição Federal de 1988	61
3.1. PECs nº 80/2003, 82/2003 e 73/2005	61
3.2. PEC nº 477/2010	65
3.3. PECs nº 08/2015 e 21/2015	66
Conclusão	69
Bibliografia	74

Introdução

Com os diversos acontecimentos recentes no cenário político brasileiro, uma das questões que muito se discute é a falta de representatividade que o cidadão sente em relação aos seus governantes e legisladores, os quais, mesmo sendo legitimamente investidos em seus mandatos, não mostram uma atuação correspondente aos anseios dos seus eleitores.

Essa situação não é recente no País e isso se deve a inúmeros motivos, históricos, culturais e circunstanciais, cuja análise sequer caberia no presente estudo. Mas é certo que, nos últimos anos, cada vez mais cresce a demanda do povo pela reversão desse quadro, pois diante da intensa e generalizada insatisfação quanto aos rumos políticos, a credibilidade e a eficiência do regime democrático estão sendo postas em xeque.

Nesse diapasão, verifica-se que há maior procura por meios capazes de retomar o sentimento de pertencimento do cidadão como peça atuante na sociedade em que vive, e os instrumentos de participação característicos da democracia semidireta apresentam-se como uma das formas possíveis para tanto.

Este trabalho pretende pontuar, em um primeiro momento, o funcionamento e as diretrizes do regime democrático de governo, fazendo uma análise geral de seu desenvolvimento e das circunstâncias que nos trouxeram até o momento presente. Serão destacadas suas vantagens e desvantagens, bem como quais as lacunas que ainda existem no estágio atual da democracia brasileira, e principalmente se é possível saná-las.

Em seguida, serão estudados os institutos que fazem a democracia ser classificada como semidireta, e como eles atuam no intuito de aperfeiçoar a participação popular e buscar maior legitimidade na atuação representativa.

Serão vistos os instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988, o modo como eles têm sido empregados ao longo desses quase trinta anos, suas finalidades e quais suas perspectivas. Preocupa-se também em tratar de alguns mecanismos que existem em outros países, e como eles poderiam ser adotados no sistema jurídico pátrio de acordo com as nossas necessidades.

Ao final, serão analisadas algumas propostas de reformas constitucionais já apresentadas no intuito de aprimorar a democracia semidireta no Brasil, suas variações, e o porquê de não terem sido efetivamente incorporadas.

Esperamos, ao longo do trabalho, trazer os pontos de maior relevância sobre o tema, sempre à luz da realidade brasileira, para uma reflexão acerca da necessidade do incentivo constante da participação cidadã, tanto como meio de preparar o povo para ter mais influência sobre os rumos políticos do País, quanto como forma de impor aos órgãos de representação a valorização da opinião pública através de uma atuação em consonância com os anseios da sociedade.

1. Democracia direta, indireta e semidireta

O princípio democrático foi incluído pelo Constituinte de 1988 desde logo no Preâmbulo e no “caput” do primeiro artigo da Constituição Federal vigente, qualificando a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito.

A expressão *Estado de Direito*, por si só, transmite a ideia de um Estado que se submete à legalidade, cujas normas que regulam sua organização e os direitos individuais de seu povo estão previstas em uma Constituição, a qual fundamenta a validade de todo o ordenamento jurídico, e nas demais leis (em sentido amplo), expedidas pelos órgãos competentes e com a observância das formalidades previamente estabelecidas.

A supremacia da lei substituiu a soberania dos governantes com o fim do Absolutismo no século XVIII, mas apesar da grandiosidade das conquistas liberais, o passar do tempo evidenciou que a submissão do Estado à lei não era suficiente para a garantia dos interesses e necessidades reais do povo.

Ao enunciar a República Federativa do Brasil como um Estado *Democrático* de Direito, a Constituição atribui tal adjetivação ao *Estado* Brasileiro, o que faz com que todos os seus aspectos sejam permeados por esse princípio, consequentemente alcançando o ordenamento que o rege. Nesse cenário, a supremacia da legalidade só se legitima quando a lei decorre de um procedimento democrático, que serve de fundação para todo o sistema, e que necessariamente conta com a participação do povo.

Para Carlos Ari Sundfeld, o Estado Democrático de Direito é “a soma e o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação dos Poderes, legalidade e direitos (individuais e políticos).”¹

Isso significa que o Estado *Democrático* de Direito vai além do simples Estado de Direito, que é inicialmente puro, desprovido de valoração. O elemento democrático insere alguns requisitos para que seja legítimo o ordenamento que

¹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*, 4ª ed., 9ª tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 54.

sustenta o Estado, e caso eles não sejam devidamente observados, estará desvirtuado o poder da legalidade.

A democracia costuma ser definida como regime político em que o poder pertence ao povo, é exercido pelo povo, e é voltado aos interesses do povo². Trata-se, no entanto, de um conceito dinâmico, que apesar de ser estruturado fundamentalmente na titularidade popular do poder, está em constante desenvolvimento.

É válido afirmar que a democracia é um processo evolutivo, que não pode ser conceituado de maneira estática porque se transforma juntamente com a sociedade. A democracia na Grécia Antiga era concebida simplesmente como uma forma de governar, incumbida aos cidadãos da época, em oposição à monarquia e à aristocracia. Já na Idade Média surge a ideia de conciliar soberania popular e representatividade, e só posteriormente a democracia passa a ser vista como um dos regimes políticos possíveis dentro da forma republicana de governo.

As características do regime democrático também dependem diretamente do que se entende por povo. Atualmente, o conceito de povo abrange todo o conjunto de nacionais de um determinado Estado, mas não se pode olvidar que a democracia clássica levava em conta apenas os sujeitos qualificados como cidadãos dentro de uma determinada sociedade, ou seja, o “povo” não incluía mulheres, escravos, libertos, etc.

Consequentemente, esses indivíduos excluídos do corpo de cidadãos não faziam parte do poder político e também não tinham seus interesses representados e defendidos pela classe dominante – que era formada por parcela minoritária da população.

Durante muito tempo, portanto, o “governo do povo para o povo” continuou concentrado nas mãos de poucos, que naturalmente representavam seus interesses próprios e de seus respectivos grupos sociais, muitas vezes deixando de lado as demandas da coletividade. É por essa razão que alguns críticos chegam a

² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 34ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 125-126.

dizer que na Antiguidade Grega havia, na verdade, uma “aristocracia democrática”, ou “democracia minoritária”.³

A evolução da democracia até os dias presentes, além de abranger os demais componentes do “povo” titular do poder, constatou que mais importante do que instituir uma forma popular de governo, é conferir maior participação aos indivíduos na elaboração das normas e na tomada das decisões políticas, que influenciarão diretamente em suas vidas e no desenvolvimento de toda a sociedade.

É nesse sentido que surgem as diferenciações entre democracia direta, indireta e semidireta.

Antes de analisar essas definições, é preciso registrar que toda a experiência histórica revela que apesar de suas deficiências, a democracia ainda é o único modo aceitável de comando de uma sociedade livre e igualitária. Quando comparada aos demais regimes políticos já testados, só a democracia consegue priorizar o interesse público sem excluir as liberdades individuais, incentivar a diversidade de ideais preservando a singularidade de cada uma, além de permitir a ampla participação popular, direta ou indiretamente, viabilizando a manifestação das minorias, o debate de ideias, e por consequência, a tomada consciente de decisões.

1.1. Democracia Direta

O surgimento da democracia remete-nos, inicialmente em sua forma direta, à Grécia Antiga, mais especificamente na cidade-estado de Atenas. A democracia nasce nessa época como reação aos tiranos que detinham todo o poder do Estado, que já havia experimentado governos monarcas e oligarcas.

Para evitar novas tiranias, os gregos instituíram o ostracismo como sanção aos sujeitos que ameaçavam a nova ordem democrática, que é um dos primeiros institutos de democracia direta registrados na História. O ostracismo funcionava como uma espécie de exílio, em que o condenado era afastado do convívio em sociedade por uma decisão conjunta dos cidadãos atenienses.

³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 289.

Todas as questões estatais eram resolvidas dessa mesma maneira. Os cidadãos reuniam-se para deliberar acerca da criação de leis, de sua aplicação às atividades mercantis da época, da condenação dos sujeitos que as descumpriam, da instituição e cobrança de tributos, das questões militares, da nomeação de generais e até mesmo das decisões de guerra.

O povo – no qual se incluem apenas os homens atenienses livres – exercia diretamente toda e qualquer questão que interessasse ao funcionamento da cidade-estado. E, vale dizer, praticamente todos os aspectos da vida do cidadão grego eram de interesse do Estado, que tinha enorme ingerência no âmbito pessoal dos indivíduos.

Não havia divisão entre vida privada e vida pública na Grécia Antiga. O cidadão, que participava ativamente da democracia, voltava-se exclusivamente às questões estatais, e estas alcançavam não apenas o funcionamento da sociedade, mas também aspectos como a imposição de uma religião oficial que deveria ser seguida por todos, os modos de comportamento a serem observados por cada classe que compunha a população, a forma de exercer a mercancia e com quem era permitida a negociação, entre outros diversos temas que confundiam a vida particular com a vida da comunidade.

Evidente que esse excesso de intervenção reduzia a amplitude da liberdade individual, já que havia regras e deliberações sobre quase todos os atos da vida civil, mas os gregos valorizavam o que se pode chamar de liberdade de participação política. Isso porque, dentro da já mencionada restrição do povo aos cidadãos, todos tinham o direito e o poder de participarem ativamente da tomada dessas decisões, que abarcavam os mais diversos assuntos.

Bastava ser um cidadão ateniense para atuar no controle político da cidade-estado, através de manifestações e debates que culminavam em uma decisão conjunta, levando-se em conta a vontade da maioria apurada após as deliberações.

A base da democracia direta na Grécia Antiga era, portanto, a isonomia entre os cidadãos – no aspecto que hoje se chama de formal – já que todos eram igualmente tratados perante a lei, que era a mesma para todas as pessoas independentemente de poder econômico ou classe social.

Essa igualdade permitia que todos cidadãos tivessem acesso às funções públicas, não mais preenchidas por critérios de riqueza ou hereditariedade, e viabilizava a participação indistinta nas assembleias populares, de modo que todas as decisões políticas eram legitimadas pelo aval da maioria do povo grego.

As garantias de participação e igualdade foram responsáveis pelo funcionamento e pelo sucesso da democracia direta na Antiguidade, e é esse o legado deixado até hoje na busca por maior legitimidade na condução do Estado.

No entanto, o exercício direto dessa democracia foi inviabilizado com o passar do tempo, já que o crescimento da população e a expansão dos grupos sociais tomaram proporções que não suportavam mais a participação imediata de todos os cidadãos na tomada de decisões.

Outros fatores também levaram à superação do modelo de democracia direta, como o fim das cidades-estado e a consequente ampliação dos limites territoriais, além da transformação do modo de vida dos homens, que não se dedicavam mais às questões políticas em tempo integral, visto que essa massificação naturalmente gerou maior preocupação com as necessidades materiais individuais, antes supridas pela grande quantidade de escravos que havia em cada comunidade.

Não obstante, a capacidade do povo de governar a si próprio foi posta em xeque pelos críticos do modelo clássico de democracia. Para Montesquieu, o povo seria capaz de escolher representantes para decidir em seu nome, mas não de governar-se.⁴

É nesse cenário que surge a ideia de democracia representativa ou indireta.

Por todas as razões antes mencionadas, o povo não tinha mais condições de conduzir a vida política do Estado diretamente. Para que fosse mantida a soberania popular sem se retornar à concentração do poder, a única solução seria criar bases representativas do povo, que elegeria um menor número de pessoas incumbidas de governar a todos, decidindo os caminhos a serem trilhados com base na vontade daqueles que estavam sendo representados e no interesse público.

⁴ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*, 1ª edição, 2ª tiragem. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2000, p. 20-23.

1.2. Democracia indireta e deficiências da representação

A representação política, como sistema de escolha daqueles que efetivamente terão o comando estatal, nasce nos moldes do Parlamento britânico do século XII, órgão que, guardadas pequenas alterações estruturais, até hoje simboliza o governo da Inglaterra monárquica. O Parlamento inglês sempre foi composto pelo Monarca e por duas casas representativas: a Câmara dos Lordes (de início divididos entre lordes espirituais – membros da Igreja – e lordes temporais – membros da nobreza) e a Câmara dos Comuns.

Em um regime democrático a representação funciona dessa mesma maneira, mas a diferença reside no procedimento de escolha dos representantes. Como a democracia é o governo do povo, é o próprio povo quem decide quem serão seus representantes no Poder Legislativo e quem serão os governantes responsáveis pela Chefia do Executivo.

Através do instituto da representação política há uma mudança no exercício efetivo do poder político, mas a sua titularidade continua pertencendo ao povo. É por esse motivo que os representantes detêm um mandato político, conferido no momento em que são escolhidos, e que irá legitimar a tomada de decisões em nome de todos os representados.

O mandato deve ser periódico, visto que o regime democrático pressupõe a alternância entre os detentores do exercício do poder, e conferido através de um sistema eleitoral previamente definido pelas normas constitucionais. Existem basicamente dois grandes modelos de mandato político.

De início, a representação dava-se por meio de um mandato imperativo, concedido pelos representados aos sujeitos por ele escolhidos, para que estes pudessem governar em seu nome, à semelhança das características do contrato de mandato do direito privado.

O mandato imperativo cria um vínculo entre representado e representante, de maneira que este somente pode agir em conformidade com as instruções por aquele dadas. Isso porque, nessa sistemática, os eleitos representam exclusivamente os interesses daqueles que foram responsáveis por colocá-los no

exercício do poder, não havendo uma preocupação com os anseios da sociedade considerada como um todo.

Estando o mandatário estritamente vinculado aos poderes que lhe foram conferidos, sua atuação fica restrita às diretrizes e aos limites estabelecidos no mandato imperativo. Logo, se não houver uma orientação específica para determinada situação com a qual o representante se depare, ele não poderá agir conforme sua própria discricionariedade, devendo primeiramente dirigir-se ao mandante para que este lhe dê os caminhos que deverão ser seguidos.

Tal vinculação estava presente até mesmo na função legislativa. Com fundamento na soberania popular, os encarregados da elaboração das leis deveriam fazê-lo no exclusivo interesse de seus eleitores, que se utilizavam de referendo para confirmar a validade das normas produzidas.

Nesse mesmo sentido, caso o representante viole os poderes do mandato ao agir em desconformidade com a vontade de seus eleitores, é possível revogar esse mandato imperativo, uma vez que ele cria uma submissão de seu titular ao interesse de quem está a representar. Trata-se do princípio da revogabilidade do mandato imperativo, que embasa o instituto do *recall* (ou apenas “direito de revogação”) a ser analisado mais adiante.

De outro lado, o mandato representativo, cuja estrutura é adotada atualmente em diversos Estados Democráticos, inclusive no Brasil, continua sendo concedido pelo povo titular do poder, mas não estabelece um vínculo com o representante escolhido como ocorria na sua forma imperativa.

Os titulares do mandato representativo não mais atendem aos interesses exclusivos do grupo de pessoas que os elegeram, pois passam a ser representantes do interesse da Nação, pautando toda sua atuação com a finalidade de alcançar o interesse público, isto é, da coletividade como instituição distinta e independente dos representados individualmente considerados.

É um mandato geral, pois confere poderes para representar todas as pessoas que compõem uma determinada coletividade, e livre, já que não cria uma relação vinculante entre eleitor e eleito, tanto que este não recebe instruções daquele e muito menos precisa de seu aval para tomar suas decisões.

Além disso, a regra no mandato representativo é a irrevogabilidade, já que os eleitos, em princípio, não têm o dever de atender às demandas eventualmente propostas por seus eleitores.⁵ O único vínculo entre a atuação do representante e a vontade de quem o elegeu é de ordem moral e supre notadamente os seus próprios interesses, no sentido de conquistar aceitação e popularidade entre o eleitorado, o que facilita sua reeleição e a manutenção no exercício do poder.

É certo, porém, que existem muitos países em que, mesmo com a adoção do modelo representativo de mandato, há previsão constitucional permitindo o direito de revogação em determinadas circunstâncias. Aliás, essa possibilidade chegou a ser cogitada pela Assembleia Nacional Constituinte, mas não foi acolhida no texto constitucional definitivo, como se verá em momento oportuno.

Verifica-se, portanto, que esses dois modelos possuem essências distintas. O mandato imperativo funda-se em uma delegação, na qual o povo atribui aos seus representantes o exercício de uma função que só não é diretamente exercida por razões de conveniência. Os eleitos atuam apenas como *longa manus* de seus eleitores.

Por outro lado, o mandato representativo baseia-se na fidúcia empregada nos sujeitos eleitos, cuja atuação não é limitada como na forma imperativa, pois têm a confiança de seus eleitores para exercer suas funções de acordo com a sua discricionariedade, na busca de melhores resultados em prol de toda a Nação.

É importante lembrar que existem críticos da classificação da representação como delegação, por não haver efetiva transmissão de poderes, mas sim investidura de certos sujeitos nas atribuições de seus cargos. Por serem investidos em determinadas competências, eles teriam autonomia de atuação, o que

⁵ No sistema eleitoral brasileiro, há previsão legal que impõe aos partidos políticos a obrigação de elaborarem propostas de governo e apresentá-las quando do registro dos seus candidatos, para os cargos de Presidente da República, Governador de Estado e Prefeito Municipal, a fim de orientar os eleitores sobre as diretrizes que serão seguidas caso vençam (art. 11, inc. IX da Lei nº 9.504/97). Porém, não há mecanismos de fiscalização do cumprimento desse projeto e muito menos sanção prevista para quando ele não for observado, o que evidencia que essa proposta é veiculada apenas no momento de angariar votos, mas não tem caráter vinculante sobre a atuação dos eleitos. Ressalte-se ainda que essa imposição somente alcança os cargos de Chefia do Poder Executivo, mas não há obrigação de apresentação das propostas defendidas por parte dos candidatos aos cargos legislativos.

não seria possível no âmbito da delegação, em que o destinatário estaria necessariamente vinculado aos limites estabelecidos pelo delegante.⁶

Há também quem inclua a representatividade no campo da teoria do órgão, pela qual os detentores dos poderes de representação formariam um órgão componente da coletividade, esta que seria uma pessoa jurídica autônoma. Nesse sentido, esses institutos funcionariam como parte do todo, assim como os demais órgãos estatais, sendo cada um deles responsável por uma função distinta. Por esse motivo, a atuação dos órgãos de representação nada mais seria do que a atuação da própria coletividade.⁷

De qualquer sorte, atualmente o mandato representativo costuma assumir a forma de mandato partidário, notadamente nos cargos preenchidos pelo sistema eleitoral proporcional, em que o mandato pertence ao partido político e não à pessoa do candidato⁸.

⁶ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x Representação Política. Tese de Doutorado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, 1987, p. 27-29.

⁷ Ibidem, p. 30-31.

⁸ Considerando-se que não existe, no Brasil, a possibilidade de candidatura avulsa, há um antigo debate acerca da titularidade do mandato partidário, se seria do partido político ou do candidato eleito. Em maio de 2015, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar ação direta de inconstitucionalidade proposta em face de dispositivos de resoluções do Tribunal Superior Eleitoral que tratavam de infidelidade partidária, firmou a tese de que somente nos cargos preenchidos através do sistema proporcional (Deputados Federais e Estaduais e Vereadores) o mandato pertence ao partido político e, por essa razão, só nesses casos admite-se a perda do mandato por infidelidade. Isso porque as cadeiras preenchidas em tais casas legislativas são definidas com base na quantidade de votos obtidos por cada agremiação, sendo o número de votos angariados por cada candidato relevante apenas para definir o preenchimento das vagas já garantidas. Tanto é assim que o eleitor pode lançar seu voto em um candidato específico ou apenas na legenda do partido (ou coligação), já que há maior aproximação entre o eleitor e o partido e não entre o eleitor e a pessoa do candidato. Por outro lado, os cargos preenchidos conforme o sistema majoritário de votos (Presidente da República, Governadores dos Estados, Prefeitos Municipais e Senadores) são definidos apenas com base na obtenção da maioria, absoluta ou simples, de todos os votos válidos dados em um determinado candidato, e não em um ou outro partido. Logo, o mandato seria do próprio candidato eleito, não sendo admissível sua perda por infidelidade partidária sob pena de violação da soberania popular, pois a maioria de eleitores votou na pessoa e não no seu partido (ADI nº 5.081-DF, Relator Min. Luis Roberto Barroso, julgada em 27.05.2015, disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=292424>). Vale lembrar que, em 29 de setembro de 2015, foi promulgada a Lei nº 13.165/15 que, dentre outras alterações, incluiu o art. 22-A na Lei nº 9.096/95 (disciplina a organização dos partidos políticos), prevendo a perda do mandato nos casos de infidelidade partidária que não tenham justa causa, sem fazer qualquer distinção entre os cargos proporcionais dos majoritários: Art. 22-A. *Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses: I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; II - grave discriminação política pessoal; e III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente* (disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm).

As agremiações políticas surgem oficialmente no século XIX⁹, suprimindo a necessidade de refletir uma sociedade heterogênea na composição dos órgãos representativos. Havendo diferentes grupos sociais, detentores das mais diversas ideologias, os partidos atuam como núcleos de reunião de pessoas que compartilham pensamentos e interesses semelhantes.

Nota-se que a representação partidária também atuou, de início, como forma de viabilizar a participação popular, na medida em que possibilitou a inclusão dos estratos sociais que antes não tinham qualquer liderança que lhes representasse no meio político.

Nesse sentido, os cidadãos deixam de escolher seus representantes através da eleição de indivíduos, e passam a eleger os programas de governo que são veiculados pelos diferentes partidos políticos. Estes coletivos selecionam as pessoas que estarão à frente da agremiação como candidatas ao cargo em disputa. Depois, através do voto naquele indivíduo pré-estabelecido, cabe aos eleitores a escolha do partido que melhor representa seus ideais.

Isso significa que as bases representativas do povo passaram a ser formadas por partidos políticos, que se tornaram imprescindíveis para o exercício da democracia, uma vez que são eles que viabilizam a identificação do eleitor com os seus representantes. Vânia Siciliano Aieta ensina:

Pelo modelo de mandato partidário, o partido político passaria a ter a função de agrupar as vontades individuais, envolvendo pessoas com afinidades ideológicas, com o fito de estabelecer um projeto definido de ação de governo, através de um programa. O programa proporcionaria a possibilidade de o povo se autogovernar, ainda que indiretamente, por ter a chance de estabelecer a orientação do governo e não apenas escolher, nos pleitos eleitorais, representantes livres de qualquer compromisso ou predeterminação política.¹⁰

Tais instituições têm a função precípua de enquadrar os eleitores como adeptos de umas ou outras ideologias, dando concretude à sua representação, mas atuam também como intermediadores entre eleitores e eleitos, trazendo a estes os anseios e reivindicações daqueles.¹¹

⁹ PINTO, Érica Maria Garcia. *Instrumentos de participação democrática direta: o plebiscito e o referendo*. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 27.

¹⁰ AIETA, Vânia Siciliano. *Mandato Eletivo. Estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Tomo III – Coleção Tratado de Direito Político* – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 133-134.

¹¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Op. cit.*, p. 17.

Somente através dessas agremiações é possível organizar as mais diversas ideologias políticas e distinguir os programas de governo que são propostos durante os pleitos. Essa diferenciação confere ao eleitor a possibilidade de fazer uma escolha racional e transparente, que decorre da análise de todas as propostas que lhe são apresentadas, e é justamente essa diversidade que torna a democracia efetiva.

Apesar de o modelo partidário de mandato permitir maior aproximação entre eleitor e eleito, algumas críticas sobre o sistema representativo ainda merecem atenção, principalmente quanto à real participação popular no exercício da democracia.

É certo que a necessidade de eleger um reduzido número de representantes, para atuar em nome de toda a sociedade, pressupõe maiores exigências e critérios mais minuciosos de capacitação por parte daqueles que serão eleitos. Isso porque a defesa dos interesses da Nação deve, em tese, ser incumbida a quem de fato tenha condições para fazê-lo adequadamente.

É comum, nesse sentido, que o sistema representativo leve à elitização da classe política, já que, em regra, há procura pelos sujeitos que se mostrem mais capazes de exercer as funções de governo, os quais se sobressaem em relação aos concorrentes ou por suas habilidades ou por meio do discurso.¹²

Nesse passo, também surgem as figuras dos políticos “profissionais” e “semi-profissionais”, que são aqueles que, respectivamente, encaram a atuação política como uma carreira própria, ou então como uma segunda profissão à qual se apegam por razões de prestígio. Evidente que isso se reflete diretamente no exercício da função, uma vez que esses representantes, motivados por questões de ambição ou até mesmo de necessidades econômicas, ficam à mercê da vontade dos líderes partidários, que passam a deter o poder de direcionar a atuação dos representantes da maneira que melhor entenderem.¹³

Por consequência, é inevitável que algumas parcelas da população não se identifiquem com os detentores do exercício do poder, por mais que haja

¹² Ibidem, p. 125

¹³ SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no Estado representativo moderno. Estudos sociais e políticos*. Traduzido por Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos – Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais. Belo Horizonte: Editora Bernardo Álvares, 1962, p. 127-131.

diversidade ideológica entre as bases partidárias. Essa situação é ainda mais intensa em comunidades populosas e de territórios extensos, circunstâncias que afastam ainda mais o cidadão de seus candidatos. A ausência do sentimento de representatividade é comum entre os cidadãos que, apesar de participarem formalmente do processo eleitoral, não encontram nos eleitos uma proximidade de ideais.

O não reconhecimento de um representante, legitimamente eleito, pode ser decorrência de uma série de fatores, desde o desempenho desvirtuado das funções públicas até às características estruturais do próprio sistema, tais como: a obrigatoriedade do voto, que impõe ao cidadão que faça uma escolha mesmo sem se sentir à vontade para tanto; a adoção de um sistema majoritário (ainda que não por completo) que não tem como levar em conta a representação das minorias vencidas; a não homogeneidade de características entre os inúmeros setores sociais que compõem a população; e a falta de participação efetiva do cidadão na condução da coisa pública, circunstância esta que será objeto de análise mais detalhada no presente trabalho.

A democracia representativa “pura”, nos moldes em que foi inicialmente concebida, não previa mecanismos de participação direta do cidadão nas decisões políticas, que cabiam única e exclusivamente aos sujeitos eleitos pelo povo.

A adoção desse sistema era inevitável com a superação da democracia direta, porém o exercício do poder pelo povo tornou-se uma ilusão democrática, baseada no dogma de que os representantes eleitos sempre exerceriam suas funções com base na vontade e nos interesses da coletividade. Paulo Bonavides esclarece:

Na democracia representativa tudo se passa como se o povo realmente governasse; há, portanto, a presunção ou ficção de que a vontade representativa é a mesma vontade popular, ou seja, aquilo que os representantes querem vem a ser legitimamente aquilo que o povo haveria de querer, se pudesse governar pessoalmente, materialmente, com as próprias mãos.¹⁴

Nesse contexto, a participação efetiva do povo reduz-se ao dia da eleição, momento em que de fato todos os cidadãos manifestam suas preferências nas urnas, formando a composição das casas legislativas e dos órgãos de governo. A

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 295.

partir daí, nada mais cabe ao eleitor. A função legislativa e a decisão dos rumos da sociedade ficam depositadas integralmente nas mãos dos sujeitos escolhidos naquele único momento, que, notadamente no mandato representativo, têm autonomia para atuarem de acordo com seu próprio discernimento.¹⁵

Assim, passado o momento de escolha, os cidadãos ficariam à mercê da atuação discricionária desses sujeitos, sem participação ulterior até que sobrevenha o próximo pleito. Para Goffredo Telles Jr., “no regime vigente, o voto, uma vez colocado na urna, perde paternidade e vinculação”.¹⁶

E não se pode acreditar que toda a gestão política está em conformidade com os anseios do povo pelo simples fato de que foi este quem elegeu seus representantes, ainda que de maneira legítima.

Paralelamente a isso, a teoria do mandato representativo (mesmo em sua forma partidária), é incompatível, em um primeiro momento, com a criação de mecanismos de controle da atuação política, o que enfraquece a responsabilidade dos mandatários pelos atos que praticam nessa condição. Como o mandato confere o poder de representar os interesses da Nação, não há submissão à vontade de uns ou outros eleitores, e conseqüentemente, não se fala em destituição por inobservância dos interesses do povo.

A soma de todos esses fatores evidenciou que a democracia indireta, por si só, era necessária, porém insuficiente. A crescente demanda do povo por mais espaço na gestão dos interesses da sociedade, considerados da maneira mais ampla possível, revela a necessidade de adaptar o modelo tradicional de representação para incluir meios de efetiva participação popular, a fim de alcançar o que Karl Loewenstein chamou de representação real:

Na moderna sociedade de massas, o único meio praticável para fazer os destinatários do poder participarem do processo político é a

¹⁵ É por essa razão que há quem entenda serem a representação e o mandato político apenas técnicas de composição dos institutos públicos. Giovanni Sartori, ao tratar do parlamento da democracia moderna como órgão representativo, menciona que “a função desta ideologia é esconder a situação real, manter a ilusão de que o legislador seja povo, não obstante o fato de que, na realidade, a função do povo – ou, formulada mais exatamente, do corpo eleitoral – limita-se à criação do órgão legislativo” (SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 69-70). No mesmo sentido, José Afonso da Silva: “pode-se dizer que não há representação, de tal sorte que a designação de mandatário não passa de simples técnica de formação dos órgãos governamentais.” (SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 139).

¹⁶ JUNIOR, Goffredo Telles. *A democracia participativa. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 100, janeiro-dezembro, 2005, p.185.

técnica da representação, que em princípio foi meramente simbólica, e mais tarde, real.¹⁷

Era preciso voltar os olhos à democracia direta para encontrar formas que possibilitassem ao indivíduo expressar suas vontades, manifestar suas posições acerca de temas relevantes no desenvolvimento da sociedade, bem como fiscalizar a atuação de seus representantes, exigir o cumprimento dos anseios da população e controlar a busca constante pelo bem-estar social.

A democracia semidireta surge nesse cenário como forma de conciliar o sistema representativo tradicional com alguns mecanismos de participação direta do cidadão, em uma clara intenção de atender às demandas do povo para retomar parte do exercício do poder político, cuja titularidade lhe pertence desde o fim das autocracias.

¹⁷ Tradução nossa do original: *“En la moderna sociedad de masas, el único medio practicable para hacer participar a los destinatarios del poder en el proceso político es la técnica de representación, que en un principio fue meramente simbólica y más tarde real.”* (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Segunda edición, marzo de 1976. Reimpresión, abril de 1979. Barcelona: Editorial Ariel, 1979, p. 151).

2. A democracia semidireta e seus institutos

A democracia semidireta, ou participativa¹⁸, é assim denominada por aliar características da forma direta à indireta. Não se trata de um terceiro modo de exercer o regime democrático, mas sim de uma adaptação de dois sistemas que, isoladamente, apresentaram falhas quanto à efetividade da participação popular.

O que se pretende é resgatar práticas comuns nas democracias da Antiguidade para adaptá-las ao sistema representativo, que continua sendo a base do regime político. Não se quer abandonar a democracia indireta, mas sim agregar mecanismos que permitam uma atuação presente e ativa do povo na ingerência da vida da sociedade.

A participação do cidadão na gestão da comunidade que integra é um direito político, e como tal, é espécie do gênero dos direitos fundamentais, sendo essencial para a autodeterminação do indivíduo no que tange à sua identificação como membro ativo da sociedade em que vive.¹⁹

O direito de participação está inclusive previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo XXI, que estabelece que todo ser humano tem o direito de participar, direta ou indiretamente, do governo de seu país, este que deve ser baseado na vontade do povo, assegurado o voto livre e periódico para expressá-la.²⁰

Sobre o tema, Marcelo Figueiredo destaca o desgaste da forma representativa e a necessidade de valorização da democracia direta para a inclusão de outras formas efetivas de participação política:

“A democracia representativa inclusive para os seus mais árduos defensores apresenta sinais de esgotamento. É preciso combinar o

¹⁸ Há quem diferencie os termos “democracia semidireta” e “democracia participativa” (SOARES, Alessandro de Oliveira. *Os mecanismos de democracia direta no constitucionalismo ibero-americano: análise comparada*. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 91-95), mas as expressões são comumente empregadas como sinônimas.

¹⁹ AIETA, Vania Siciliano. *Mandato Eletivo. Estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Tomo III – Coleção Tratado de Direito Político* – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 88-95.

²⁰ Art. XXI. 1. *Todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.* 2. *Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.* 3. *A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.* Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU disponível em <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 17.09.17.

modelo de democracia representativa com outras formas de participação. Sabemos que a democracia representativa e democracia direta não são dois modelos alternativos ou excludentes. É saudável e possível que possamos encontrar e combinar essas e outras formas de democracia. O espaço aberto para o debate político livre e os diferentes modos como as pessoas podem exprimir os seus pontos de vista são a essência da vida democrática e o que faz funcionar a tomada de decisões nas democracias. A participação democrática constitui um objetivo decisivo do desenvolvimento humano e não apenas um meio de o alcançar. ” ²¹

A Constituição Federal de 1988 claramente adotou a democracia semidireta ao enunciar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. ” ²²

A primeira parte do dispositivo remete à democracia indireta, presente na forma de escolha dos membros do Poder Legislativo e dos Chefes do Poder Executivo, nas três esferas federativas, que se dá através de sufrágio universal instrumentalizado pelo voto direto, secreto, periódico, obrigatório e de valor igual para todos.

A segunda parte trata do exercício direto do poder pelo povo, ou seja, sem a intermediação daqueles representantes que legitimamente são eleitos para as funções acima destacadas. É essa menção que evidencia o caráter semidireto da democracia brasileira atual.

A participação direta, no entanto, não se dá de maneira indistinta em relação a todas as decisões políticas como ocorria na Antiguidade, mas sim na forma estabelecida pela própria Constituição. No que concerne ao exercício do poder político, a participação popular limita-se aos institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular²³, cujos procedimentos estão regulamentados pela legislação infraconstitucional (Lei nº 9.709/98).

Há outros institutos jurídicos que se coadunam com a participação popular direta, mas estão relacionados a outras finalidades, como a ação popular, a fiscalização de contas municipais, a participação na gestão de políticas públicas, o orçamento participativo, entre outros. São meios de interferência dos cidadãos no

²¹ FIGUEIREDO, Marcelo. *La democracia de ciudadanía – una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. In: “Direito Constitucional. Estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e Administração Pública. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 218.

²² Art. 1º, parágrafo único, CF/88.

²³ Art. 14, CF/88. *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.*

Poder Público, mas não estão imediatamente ligados à tomada de decisões políticas como aqueles do art. 14 da Constituição da República.

É importante lembrar também que há no ordenamento jurídico previsões que ampliam a atuação popular por meio de deliberações públicas. São as audiências e consultas públicas, que se destinam a conhecer de perto a opinião da sociedade acerca de determinados temas. Tais práticas estão regulamentadas em normas esparsas, geralmente relacionadas a assuntos de interesse transindividual, e sua realização não costuma ser obrigatória, cabendo ao órgão competente decidir acerca de sua necessidade.²⁴

Nada impede ainda que as instituições públicas realizem consultas quando sentirem que é preciso ter ciência da opinião pública antes de tomar alguma decisão. O próprio Supremo Tribunal Federal tem adotado essa prática antes de julgar casos que entende como de grande relevância jurídica e social.²⁵

Esses mecanismos são de extrema utilidade não apenas para ampliar o âmbito de participação popular na condução dos rumos da sociedade, mas principalmente para estimular o debate entre a própria sociedade civil, sem a interferência de autoridades que tenham interesses distintos. Toda a população ganha com o incentivo dessas discussões, pois há difusão de informação e conhecimento aos mais diversos setores sociais.

Por consequência, há conscientização sobre a necessidade de maior atuação popular na vida política e isso permite que sejam tomadas decisões mais racionais, direcionadas para o bem-estar comum e mais adequadas à vontade real de todos.

²⁴ Exemplo disso é a elaboração do estudo de impacto ambiental em empreendimentos potencialmente causadores de degradação significativa, nos termos da Resolução CONAMA nº 001 de 1986, art. 11, §2º (disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>).

²⁵ Recentemente o Supremo Tribunal Federal convocou audiência pública para a discussão do direito ao esquecimento, antes de decidir um recurso extraordinário cuja pauta era a liberdade de expressão e o direito à informação em confronto com a dignidade da pessoa humana e a inviolabilidade de sua imagem, de sua intimidade e de sua vida privada, questões que, de acordo com a Corte, são de suma relevância jurídica e social, e por causarem impacto a todos, pressupõem prévio debate para a tomada de uma decisão mais justa (disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=343114&caixaBusca=N>). Também já foram realizadas audiências públicas no âmbito do STF quanto à utilização de células-tronco em pesquisas científicas, sobre dispositivos polêmicos do Marco Civil da Internet, do Código Florestal, etc.

As consultas públicas em sentido lato são agrupadas na categoria denominada “democracia deliberativa”, caracterizada pelo debate e pela tomada consensual de decisões pela sociedade civil, através da elucidação de questões que envolvem a todos e da negociação entre os grupos sociais.

Apesar da extrema importância dessas ferramentas, elas não podem ser classificadas como institutos de democracia semidireta, porque nestes não há espaço para a deliberação, já que seu funcionamento é baseado na intervenção direta e imediata do cidadão nos rumos políticos da sociedade.²⁶

A seguir serão analisados os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular, notadamente no ordenamento jurídico brasileiro, bem como o *recall*, este último que, mesmo não tendo sido adotado no País como os demais, apresenta-se como uma solução possível para alguns dilemas de nossa História recente.

2.1. Plebiscito e Referendo

Plebiscito e referendo são dois mecanismos de consulta popular sobre atos e decisões de governo. Há quem trate os institutos como sinônimos²⁷, e também há sistemas que os diferenciam quanto à matéria cabível a cada um (plebiscito seria voltado para decidir situações territoriais ou político-institucionais, enquanto referendo para a apreciação de normas em geral), ou ainda quanto à suficiência da manifestação popular para a efetivação do ato pretendido (a confirmação do resultado do plebiscito seria independente de atuação estatal, ao passo que o referendo necessitaria de consentimento entre o povo e seus representantes).²⁸

Ante a inexistência de previsão constitucional em um ou outro sentido, o legislador brasileiro diferenciou os institutos apenas quanto ao momento em que se dão. O plebiscito visa uma autorização prévia dos consultados para a realização de um ato administrativo ou legislativo, enquanto o referendo pretende a ratificação

²⁶ SOARES, Alessandro de Oliveira. *Op. cit.*, p. 95-96.

²⁷ PINTO, Érica Maria Garcia. *Op. cit.*, p. 63.

²⁸ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 310.

popular desses atos após já terem sido elaborados, conforme dispõe a Lei nº 9.709 de 1998:

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.

Em ambos os casos, tendo o Poder Legislativo decidido pela realização das consultas, seus trâmites são organizados pela Justiça Eleitoral, que segue os mesmos padrões exigidos na realização das eleições ordinárias²⁹. O resultado é obtido pela maioria dos votos válidos, tanto no referendo quanto no plebiscito³⁰.

2.1.1. Visão geral

O referendo pode ser conceituado como “procedimento pelo qual o povo é provocado para sufragar proposta normativa a ser debatida ou já discutida favoravelmente pelos órgãos legislativos.”³¹

Dentro das classificações propostas por Paulo Bonavides³², o referendo no Brasil pode ser classificado como: *post legem*, por recair sobre ato já formulado pelos órgãos competentes; consultivo da opinião popular para a existência ou não da norma; legislativo ou constitucional quanto às matérias que se submetem à ratificação popular; e facultativo, visto que sua realização fica à critério de

²⁹ 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.*

³⁰ 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.*

³¹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *O referendun e a representação democrática no Brasil. Revista de Informação Legislativa*, n. 92, ano 23, outubro-dezembro, 1986, p. 25.

³² O autor propõe quatro classificações de referendo: quanto ao tempo pode ser *ante legem* ou *post legem*; quanto aos efeitos pode ser constitutivo ou ab-rogativo; quanto à matéria pode ser constitucional ou legislativo; e quanto à natureza jurídica pode ser obrigatório ou facultativo; (BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 304).

conveniência do Congresso Nacional, não havendo hipótese de referendo obrigatório.

Trata-se de ato *post legem* porque sua realização ocorre após a promulgação da lei ou a adoção da medida administrativa, a fim de que a população convocada manifeste-se quanto à sua ratificação ou rejeição. Isso significa que o ato submetido ao referendo torna-se válido e eficaz somente depois de ter sido ratificado pelo povo.³³

Apesar de ser previamente elaborado pelo órgão que tem a competência para tanto, o ato não entra em vigor antes de ser referendado. Sua validade e eficácia ficam submetidos a uma espécie de condição suspensiva, que seria a ratificação popular, e enquanto esta não é implementada o ato, mesmo formalmente acabado, ainda não pode produzir seus efeitos.

Logo, caso o resultado da consulta seja pela rejeição do ato já produzido, ele sequer ingressa validamente no ordenamento jurídico, e conseqüentemente, torna-se sem efeito.

É por essa razão que o referendo, nestes termos, é apenas consultivo³⁴, já que se pergunta à população se há concordância quanto à futura vigência da norma.

Diferentemente, o chamado referendo ab-rogativo pergunta ao povo se ele quer eliminar do sistema jurídico uma norma já vigente.³⁵ Neste caso há uma norma válida, que está em vigor e produz seus efeitos de maneira regular, e a medida ab-rogativa faz com que esta norma deixe de existir.

Não é demais lembrar que, apesar de existirem posições que equiparam a faceta ab-rogativa do referendo ao veto popular³⁶, estes instrumentos não se confundem.

O veto popular consiste no poder que a maioria do povo tem de opor-se a uma norma já oficialmente produzida, mas ainda desprovida de sanção, impedindo-

³³ SOARES, Alessandro de Oliveira. *Op. cit.*, p. 100.

³⁴ O termo “consultivo” é aqui empregado no contexto da classificação de Paulo Bonavides, opondo-se ao referendo ab-rogativo, e não em seu sentido comum como de mera consulta sem força vinculativa.

³⁵ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 304.

³⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *O referendun e a representação democrática no Brasil. Revista de Informação Legislativa*, n. 92, ano 23, outubro-dezembro, 1986, p. 30.

se que ela entre imediatamente em vigor, enquanto na medida ab-rogativa o povo derroga uma norma que já estava vigente.

Além disso, o referendo ab-rogativo é convocado pelos órgãos de representação, ao passo que no veto popular a iniciativa de manifestação parte do povo, que é quem exige a realização da consulta (e é nesse ponto que se diferencia também do referendo consultivo). Se essa consulta provocada pelo povo apresenta resultado contrário ao projeto de lei, este terá sido vetado e a norma tem-se por inexistente.³⁷

Evidente que tanto o veto popular quanto o referendo ab-rogativo denotam maior interferência da vontade do povo na atuação legislativa. Isso porque esses instrumentos têm o poder de excluir um ato que foi legitimamente produzido pelos órgãos estatais e já se encontraria, em tese, apto a alcançar suas finalidades, sem que inicialmente houvesse necessidade de participação popular direta. Já o referendo consultivo, menos invasivo, limita a intervenção do povo a soma de sua vontade à atuação estatal, não lhe atribuindo o poder de revisar as razões desta.

O veto popular não tem previsão expressa no ordenamento pátrio. Já o referendo ab-rogativo não é especificamente disciplinado, mas também não é vedado pela legislação que trata das consultas populares, que apenas dispõe que o referendo deve ser convocado posteriormente ao ato legislativo ou administrativo, sem exigir que ele ainda não esteja em vigor. Apesar disso, na experiência brasileira somente há registro da realização de referendo na sua forma consultiva, como será visto mais adiante.

Além disso, diz-se que o referendo pode ser constitucional ou legislativo porque admite-se que tanto normas constitucionais quanto infraconstitucionais sejam submetidas a esse tipo de consulta.

Isso significa que o referendo pode pretender que se ratifique tanto um texto constitucional integralmente novo quanto sua revisão parcial, bem como o conteúdo dos demais atos normativos produzidos pelo Poder Legislativo. Nota-se também que o texto da Lei nº 9.709 admite que as consultas populares recaiam sobre matéria de natureza administrativa

³⁷ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 316.

Portanto, qualquer ato estatal é passível de ser submetido a referendo, desde que o órgão competente, entendendo que se trata de questão de relevância nacional, exija a realização da consulta. Nada impede, por exemplo, que se emende a Constituição para prever que, a partir de então, todas as reformas constitucionais que se seguirem devam ser submetidas à referendo popular.

Só estão excluídas do âmbito desses mecanismos consultivos as atividades típicas do Poder Judiciário.

No mais, o caráter facultativo do referendo decorre da inexistência de previsão, constitucional ou legal, que imponha a sua realização em hipóteses determinadas.

Há sistemas em que as consultas são obrigatórias, tanto automaticamente nos casos previstos no texto constitucional, quanto de maneira condicionada à ocorrência de situações previamente definidas.³⁸

No Brasil, contudo, a realização ou não de referendo fica à critério exclusivo do Poder Legislativo nas questões de relevância nacional³⁹, não havendo espaço para que os cidadãos tomem a iniciativa de demonstrarem sua vontade de manifestação acerca de um tema.

Não existe previsão que permita que as consultas partam da iniciativa popular, de forma que os cidadãos fiquem restritos a um papel meramente reativo⁴⁰, que consiste tão somente em responder às perguntas que lhe são feitas.

Trata-se, portanto, de decisão que fica à critério do Congresso Nacional⁴¹ na interpretação do que se considera questão de relevância nacional, critério de extrema subjetividade, que não possui diretrizes fixadas para orientar a atuação dos parlamentares, o que naturalmente desestimula a realização das consultas.

Por sua vez, o plebiscito na ordem constitucional brasileira é precisamente definido por Elisa Helena Lesqueves Galante como a:

³⁸ SOARES, Alessandro de Oliveira. *Op. cit.*, p. 108

³⁹ A lei dispõe que plebiscito e referendo serão convocados “nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo...mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional...” (Art. 3º, Lei nº 9.709/98).

⁴⁰ SOARES, Alessandro de Oliveira. *Op. cit.*, p. 109.

⁴¹ Art. 49, inciso XV, CF/88.

Possibilidade de o eleitorado decidir uma determinada questão de relevo para os destinos da sociedade. De acordo com a legislação pátria, no plebiscito, antes de tomar a atitude, o poder constituído consulta o povo. Diante da resposta, pratica o ato ou não.⁴²

Traçando uma comparação entre os institutos, pode-se classificar o plebiscito como: consultivo da opinião popular assim como o referendo, mas voltado à decisão de situações futuras, ainda não implementadas; também legislativo ou constitucional quanto às matérias que se submetem à aprovação popular, incluindo-se ainda os atos administrativos, da mesma maneira verificada no referendo; *ante legem*, já que é anterior à produção oficial de um ato; e obrigatório somente nas hipóteses de alteração territorial, sendo facultativo nas demais situações.

O plebiscito é uma consulta *ante legem* porque é convocado antes de os órgãos competentes produzirem o ato legislativo ou administrativo, sendo que a manifestação dos cidadãos é no sentido de aprovar ou denegar a proposta a eles submetida.

Assim, sendo positivo o resultado, estará autorizado o início da atuação estatal (ou o seu prosseguimento caso tenha sido iniciada e sustada sua tramitação), nos termos das formalidades aplicáveis a cada caso. Por outro lado, denegada a proposta pela manifestação popular, restarão obstados os esforços oficiais eventualmente empreendidos para a efetivação do ato.

Quanto à obrigatoriedade do plebiscito, a Constituição Federal somente impõe a sua realização para a alteração do Território Nacional, nos casos em que se pretende criar novos Estados e/ou Municípios ou reorganizar os seus limites geográficos, quando a população diretamente interessada⁴³ é previamente consultada acerca da proposta de mudança.⁴⁴

Todavia, à exceção de tais hipóteses, não há previsão constitucional ou legal que estabeleça quais são as matérias que dependem de plebiscito, e assim

⁴² GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. *Participação popular no processo legislativo*. Revista da Faculdade de Direito de Campos, ano IV e nº 4, ano V e nº V, 2003-2004, p. 440.

⁴³ Considera-se população diretamente interessada aquela que compõe todos os Estados ou Municípios que serão afetados caso seja efetuada a alteração territorial. É claro que todos os demais entes federativos também são alcançados pelos efeitos dessa mudança, principalmente quanto aos aspectos orçamentários, de maneira que a vontade da população indiretamente interessada entende-se representada pelo Congresso Nacional, que participa desses procedimentos através da promulgação de lei complementar caso o ato seja aprovado em plebiscito.

⁴⁴ Art. 18, §§ 3º e 4º, CF/88.

como se dá no referendo, a sua realização depende da discricionariedade do Congresso Nacional em entender pela necessidade de consultar a opinião pública.

Questão importante que envolve referendo e plebiscito é a eficácia jurídica de seus resultados. Trata-se de saber se os órgãos representativos estão vinculados à decisão popular, promovendo a medida que foi ratificada ou aprovada, ou abstendo-se de atuar quando denegada a proposta ou rejeitado o ato.

Nem a Constituição Federal e nem a lei ordinária determinam o cumprimento obrigatório da decisão resultante das consultas populares, mas isso não significa que elas tenham caráter meramente opinativo.

Primeiro porque não haveria razão de ser de tais institutos caso a vontade popular não fosse levada em conta. Considerando que são formas de conferir maior efetividade à democracia, é preciso valorizar a manifestação de vontade expressa pelo povo, fazendo com que ele de fato tenha voz no exercício do poder político que titulariza. Contrariar os resultados obtidos seria medida antidemocrática que revelaria desprezo pelas finalidades das consultas.

E segundo, os custos da realização desses procedimentos são altos, demandam os mesmos aparatos materiais necessários para promover as eleições ordinárias, não havendo qualquer sentido em movimentar a máquina pública para perguntar a opinião popular e depois ignorá-la.

Evidente que mesmo não havendo previsão legal que obrigue os representantes a seguir o resultado das urnas, há uma vinculação de ordem moral, uma vez que o recado que se transmite ao não cumprir a vontade popular é de descaso e indiferença com os anseios dos cidadãos que se manifestaram.

Frise-se que, por não existir obrigação legal nesse sentido, a legislação pátria também deixa de dispor de meios coercitivos para exigir o cumprimento dos resultados das consultas, e consequentemente, não há formas de responsabilização daqueles que os desconsideram.

É importante destacar que, no caso específico dos plebiscitos para a alteração territorial de Estados e Municípios, sendo negativo o resultado da consulta o Poder Legislativo respectivo fica impossibilitado de seguir adiante nos trâmites da proposta, que não poderá ser concretizada.

Por outro lado, se o plebiscito apresentar resultado favorável à mudança, os parlamentares podem ou não elaborar a lei que efetivamente altera a disposição territorial, pois nestas situações o Poder Legislativo não está vinculado ao pronunciamento plebiscitário.⁴⁵

2.1.2. Experiência brasileira

Antes de tratar das consultas populares formuladas sob a égide da Constituição Federal de 1988, vale lembrar que já houve menção a esses institutos em Constituições brasileiras anteriores.

A primeira a tratar da participação popular direta foi a Carta de 1937, que previa a realização de plebiscito facultativo nos casos de alteração territorial dos Estados; nos casos de emenda constitucional de iniciativa do Presidente da República que fosse rejeitada, ou de iniciativa da Câmara dos Deputados que fosse aprovada com a oposição do Chefe do Executivo; e um plebiscito nacional convocado pelo Presidente da República para aprovação popular da Constituição como um todo (que nunca chegou a ser feito).⁴⁶

A Constituição de 1946 manteve o plebiscito para a alteração territorial dos Estados, dessa vez de maneira obrigatória⁴⁷. Além disso, sob sua égide foi efetivamente realizada a primeira consulta popular no Brasil, que foi o referendo convocado para a aprovação de um ato adicional que instituíra o regime parlamentarista de governo no País. Como é cediço, o resultado foi negativo, rejeitando-se a medida e mantendo-se o presidencialismo.⁴⁸

Por sua vez, a Constituição de 1967, seguida da Emenda Constitucional nº 01 de 1969, previu apenas a possibilidade de consulta prévia à população local para a criação de novos Municípios, que deveria ser estabelecida em lei

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.*, p. 474.

⁴⁶ Respectivamente arts. 5º, parágrafo único; 174, §4º; e 187, todos da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 (disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm).

⁴⁷ Art. 2º da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 (disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm).

⁴⁸ Resultado disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-de-1963>.

complementar, sem mencionar expressamente os termos que remetem aos mecanismos de participação popular direta.⁴⁹

A Carta Republicana de 1988, resultante de um processo de redemocratização do País após longo período ditatorial, elevou plebiscito e referendo, juntamente com a iniciativa popular de leis, ao status de direitos políticos dos cidadãos brasileiros, integrantes de seus direitos fundamentais, conforme já antes mencionado.

No entanto, passados vinte e nove anos de sua promulgação, foram realizados, em âmbito nacional, apenas um plebiscito e um referendo.

A primeira consulta teve sua realização determinada pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁵⁰, e pretendia consultar a população, através de plebiscito, sobre qual forma e qual sistema de governo deveriam vigorar no País (apesar de o próprio texto permanente já ter previsto a forma republicana e o sistema presidencialista, que com a consulta seriam mantidos ou modificados)⁵¹.

O eleitorado pôde optar entre república ou monarquia como formas de governo, e entre presidencialismo ou parlamentarismo como sistemas de governo.

Realizadas em perguntas separadas, no dia 21 de abril de 1993 (o plebiscito foi inicialmente previsto para 07 de setembro do mesmo ano, mas foi antecipado via emenda constitucional), as consultas resultaram na manutenção de uma república presidencialista⁵², respectivamente com 66,26% e 55,67% dos votos válidos.⁵³

⁴⁹ Art. 14 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm).

⁵⁰ Art. 2º, ADCT. *No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País. § 1º Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público. § 2º O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo.*

⁵¹ Mesmo que a diferença formal entre plebiscito e referendo no ordenamento pátrio consista somente no momento de sua realização, a opção por realizar um plebiscito nessa situação evidencia que foi seguido o critério que distingue os institutos quanto à matéria objeto da consulta. Como a pauta era decidir a situação política do País quanto às suas características de governo, optou-se pelo plebiscito mesmo com o texto da CF/88 já promulgado e contendo previsão da forma republicana e do sistema presidencialista. Se tivesse sido observado unicamente o critério do momento de realização da consulta, poderia ter sido convocado referendo para ratificar a norma constitucional já antes produzida, mas essa não foi a escolha do Constituinte.

⁵² A realização do plebiscito para a definição da forma e do sistema de governo a vigorarem no Brasil implica, para alguns autores, a impossibilidade de alterar tais características por meio de reforma

A segunda experiência de consulta direta à população foi por meio de referendo, cuja realização foi determinada pela Lei nº 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento) em seu art. 35.⁵⁴

O dispositivo proibiu a comercialização de armas de fogo e munição no Território Nacional, salvo para certas entidades excepcionadas pela mesma lei. No entanto, para entrar em vigor, essa proibição deveria ser ratificada pela população brasileira em referendo, e caso contrário ficaria sem efeito.

Realizado em 23 de outubro de 2005, o referendo resultou na rejeição da proibição legal, com 63,94% dos votos válidos na opção “não” à pergunta que questionava se o comércio de armas de fogo deveria ser proibido no Brasil.⁵⁵

Não se pode deixar de mencionar que em 2011 foi realizado plebiscito para consultar a população paraense acerca do desmembramento do Estado do Pará em três entes federativos: a proposta manteria o Pará e criaria, em seu território originário, mais dois outros Estados, que seriam denominados Carajás e Tapajós.

O desmembramento foi rejeitado, mantendo-se a configuração territorial do Estado⁵⁶, por decisão da maioria da população diretamente interessada, isto é, somente da população do Pará, que seria afetada com a alteração geográfica, de modo que as populações de todos os demais Estados-membros não tiveram participação direta no plebiscito.

A pequena quantidade de consultas realizadas ao longo desses anos revela que o potencial desses instrumentos não tem sido explorado como deveria, principalmente em vista da crescente demanda da população brasileira por mais participação no cenário político.

constitucional, pois contrariar a vontade do povo por meio do Poder Constituinte Derivado seria uma violação à soberania popular. Nesse sentido, só seria admissível alterar a forma republicana e o sistema presidencialista por meio de uma nova consulta popular que apresentasse resultado diverso do obtido em 1993 (NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*, 11ª edição. Salvador: Editora Juspodium, 2016, p. 83-84).

⁵³ Resultado disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>.

⁵⁴ Art. 35. *É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei. § 1º Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005. § 2º Em caso de aprovação do referendo popular, o disposto neste artigo entrará em vigor na data de publicação de seu resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral.*

⁵⁵ Resultado disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/quadro-geral-referendo-2005>.

⁵⁶ Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscitos-no-estado-do-para>.

Existem diversas circunstâncias que podem levar à não utilização de referendo e plebiscito, como os altos custos que seus trâmites demandam e as questões burocráticas que eles envolvem (já que os procedimentos são praticamente os mesmos que se seguem nas eleições ordinárias), além do risco de banalização e deturpação dos institutos, que poderiam ser empregados por líderes ou oposicionistas mal-intencionados.

Parece, contudo, que o fator determinante dessa situação é a ausência de regulamentação normativa, tanto para melhor disciplinar esses mecanismos quanto para permitir um alargamento na iniciativa para a sua realização.

A Constituição Federal apenas arrola o plebiscito e o referendo como formas de exercício da soberania popular, e a legislação ordinária tão somente disciplina os procedimentos básicos que devem ser seguidos para sua convocação, e a forma de apuração de seus resultados.

Não há, porém, norma que preveja as situações que configuram a relevância nacional exigida para que se convoquem as consultas.

A inexistência de um critério objetivo desestimula a realização desses procedimentos, já que não há uma orientação determinada a direcionar a atuação parlamentar, além de inviabilizar a reivindicação popular por mais consultas e maior preocupação com a opinião pública.

Não obstante, a concentração da iniciativa das consultas nas competências exclusivas do Congresso Nacional reduz a disseminação da sua importância, uma vez que mantém em um único órgão o poder de convocar plebiscito e referendo.

Isso distancia os institutos do povo, que não possui nenhum instrumento para exigir que sua voz seja ouvida e levada em conta na tomada das decisões políticas, causando efeitos antidemocráticos em evidente oposição à finalidade das consultas.

Compartilhar esse poder de iniciativa com entidades da sociedade civil, ou até mesmo com os próprios cidadãos reunidos entre si, como se dá na iniciativa popular de leis, seria uma forma de pulverizar a decisão acerca de quais temas são relevantes a ponto de serem indagados a toda população.

O estímulo à realização de mais plebiscitos e referendos certamente acompanha alguns riscos, como o uso desvirtuado desses instrumentos e a diminuição da responsabilidade dos representantes – que passam a compartilhar a autoria de suas decisões –, mas o aumento da participação cidadã na vida política pressupõe mais incidência de mecanismos como as consultas populares.

Certo é que o aval da população na elaboração dos atos estatais de maior relevância pode aproximar o povo dos comandos da sociedade e conferir maior legitimidade às decisões tomadas em seu nome.

2.2. Iniciativa popular

Ao lado dos institutos consultivos acima estudados, a iniciativa popular é prevista pela Constituição Federal vigente como uma das formas diretas de exercício da soberania popular, e regulamentada pela mesma Lei nº 9.709 de 1998.

Cabe inicialmente esclarecer que o termo iniciativa popular, por si só, abrange outras possibilidades além das previstas no ordenamento pátrio.

Isso porque o instrumento conferido pelo art. 14, inciso III da Carta da República refere-se apenas à iniciativa legislativa, tratada mais à frente no art. 61, §2º, que é o poder do eleitorado, organizado de acordo com os requisitos da norma, de apresentar propostas de leis aos órgãos representativos.

Poderia falar-se ainda em iniciativa popular para impulsionar outros mecanismos que não só o processo legislativo, como por exemplo para convocar referendo e plebiscito, para reivindicar uma reforma constitucional, propor a revogação de um mandato eletivo, etc.⁵⁷

Porém, a sistemática brasileira adota a iniciativa popular exclusivamente no âmbito da produção legislativa, o que significa que esse papel ativo do povo não alcança outros campos.

2.2.1. Visão geral

⁵⁷ SOARES, Alessandro de Oliveira. *Op. cit.*, p. 119-120.

A iniciativa popular legislativa, de acordo com Vânia Siciliano Aieta,

...tem por função dar andamento à sequência procedimental que poderá terminar com a formação de um direito novo, através do deferimento de certa parte ou percentual do eleitorado, a possibilidade de encaminhar um projeto de lei ou apenas apresentar ao Poder Legislativo um documento com as diretrizes da matéria para ser atribuída forma e conteúdo, desde que sejam respeitadas as regras do processo de feitura das leis.⁵⁸

No Brasil, em âmbito federal, o processo legislativo ordinário funciona basicamente da seguinte maneira: um dos sujeitos detentores do poder de iniciativa apresenta uma proposta à Casa Legislativa iniciadora (que pode ser a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal), a qual irá deliberar acerca de seu conteúdo, podendo inclusive fazer emendas, e a enviará à Casa Legislativa revisora caso seja aprovada; esta também irá discutir e votar o projeto de lei recebido, e caso decida pela sua aprovação, irá encaminhá-lo ao Presidente da República, que após analisá-lo pode emitir veto ou sanção; sancionado o texto, a norma deixa de ser projeto e ganha força de lei, passando posteriormente à fase de promulgação e publicação.⁵⁹

Quando se fala em iniciativa legislativa popular, trata-se da fase preliminar do processo legislativo, no momento em que o projeto de lei é encaminhado ao parlamento pela primeira vez. Nessa etapa, a Constituição Federal atribuiu o poder de iniciativa a diversos sujeitos, tais como o Presidente da República e os membros das Casas Legislativas⁶⁰, e também o disponibilizou ao povo, desde que observados alguns requisitos.

É preciso que o projeto popular esteja subscrito por pelo menos 1% do eleitorado nacional (frise-se que eleitores são os cidadãos brasileiros devidamente alistados, e não qualquer pessoa do povo), que deve estar distribuído em, no mínimo, cinco Estados da Federação, sendo que em cada um deles deve constar ao

⁵⁸ AIETA, Vania Siciliano. *Mandato Eletivo. Estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Tomo III – Coleção Tratado de Direito Político* – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 102.

⁵⁹ Arts. 61 a 70 da CF/88.

⁶⁰ Art. 61, *caput* da CF/88.

menos 0,3% desses subscritores⁶¹. Além disso, a Lei nº 9.709 também impõe que o projeto popular trate apenas de um único assunto.⁶²

Cumpridas tais exigências, o projeto de lei é encaminhado à Câmara dos Deputados, que será a Casa Legislativa iniciadora da apreciação e deliberação, já que é o órgão legislativo composto por representantes do povo de cada Estado da Federação.

Nesse ponto, vale destacar que não se exige que a proposta elaborada pelo povo já seja formulada tal qual um diploma legal, ou seja, o texto não precisa ser articulado. Esse tipo de iniciativa legislativa chama-se “não formulada”, ou moção, na qual os eleitores apresentam tão somente um determinado tema e seus traços gerais, mas a elaboração efetiva do texto legal fica à cargo ao parlamento.⁶³ Diferencia-se do que ocorre na iniciativa “formulada”, em que é necessário apresentar desde logo um texto redigido como lei. Não havendo exigência legal, no Brasil admite-se a iniciativa simples, que nada mais é do que um desdobramento do direito de petição.⁶⁴

Passada a fase de iniciativa e recebido o projeto pela Câmara dos Deputados, encerra-se o espaço de participação popular no processo legislativo, que segue praticamente⁶⁵ o mesmo rito das propostas advindas dos órgãos estatais.

Verifica-se que, diferentemente do que se dá nas consultas anteriormente estudadas, a iniciativa popular permite ao cidadão um papel mais ativo ao viabilizar que uma norma em potencial seja integralmente formulada pela vontade popular, sem a influência de qualquer autoridade em um primeiro momento.

⁶¹ Art. 61. § 2º. *A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.*

⁶² Art. 13, § 1º. *O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.*

⁶³ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 312.

⁶⁴ SILVA. José Afonso da. *O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa*. In: Revista do Advogado, ano XXIII, nº 73, novembro de 2003, p. 100.

⁶⁵ Para que haja um exame mais atento ao projeto advindo de iniciativa popular, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê algumas peculiaridades no seu trâmite, que não estão presentes para as propostas de iniciativa de outros órgãos. Por exemplo, o projeto de lei de iniciativa popular deve ser necessariamente votado em Plenário e não somente no âmbito das Comissões (art. 24, II, “c”), e sua tramitação não se encerra automaticamente com o arquivamento decorrente do término de cada legislatura (art. 105, IV). Apesar disso, a efetiva participação popular no decorrer do processo legislativo acaba quando da apresentação do projeto de lei. Regimento disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2020-2016.pdf>.

Não se restringe a participação dos cidadãos à emissão de uma opinião favorável ou contrária a uma medida que lhe é apresentada já pronta, sem a possibilidade de colaborar na sua lapidação. A amplitude da atuação é distinta da que se dá em plebiscito e referendo, nos quais o eleitor sempre terá apenas duas opções: sim ou não; denegar ou aprovar; rejeitar ou ratificar.

Na iniciativa popular é dada ao povo a oportunidade de participar efetivamente na elaboração de uma norma, sugerindo os contornos de seu texto, contrariando alguns aspectos e mantendo outros, complementando as ideias inicialmente trazidas, ou seja, manifestando livremente⁶⁶ seus anseios através de um papel proativo.

Por outro lado, a decisão final acerca da transformação do projeto em norma não caberá ao povo.

Invariavelmente, a proposta passará pelo crivo do Legislativo, que além de poder rejeitá-la, também pode, em princípio, fazer alterações⁶⁷. Não obstante, posteriormente o projeto final ainda deverá convencer o Presidente da República, detentor do poder de vetar as propostas que entenda serem inconstitucionais ou contrárias ao interesse público.⁶⁸

Isso mostra que o mecanismo em estudo possibilita ao cidadão somente influenciar nos rumos legislativos, mas não lhe outorga um papel decisivo, já que não permite a efetiva transformação do ordenamento jurídico pela vontade popular.

Consequentemente, a liberdade de criação de um texto legal totalmente produzido de acordo com a vontade do povo acaba sendo tolhida pela ausência de

⁶⁶ Há certa divergência quanto aos limites materiais da proposta de iniciativa popular. Enquanto alguns defendem não haver restrição quanto à matéria que pode ser veiculada pelo projeto oriundo do povo, em razão da soberania popular, há quem entenda que não podem ser invadidas as matérias de iniciativa reservada do Presidente da República e dos Tribunais; há também posição no sentido de que devem ser observadas as mesmas limitações materiais das emendas constitucionais, ou seja, os projetos populares não poderiam ser tendentes a abolir as cláusulas pétreas do art. 60, §4º da CF/88. Certo é que nem a Constituição e nem a lei ordinária fazem vedações expressas quanto a isso (GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. *Op. Cit.*, p. 458-460).

⁶⁷ A única restrição legal ao papel da Câmara dos Deputados na apreciação do projeto de iniciativa popular é a vedação à rejeição baseada exclusivamente em vício de forma. Não se pode exigir que o povo domine a técnica legislativa, e por isso eventuais irregularidades formais devem ser corrigidas pelo Poder Legislativo (*Art. 13, §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.*). Porém, qualquer outro fundamento pode ser trazido pelo parlamento para justificar a rejeição da proposta popular.

⁶⁸ Art. 66, CF/88.

força vinculativa da proposta popular, na medida em que a palavra final cabe tão somente aos órgãos representativos.

2.2.2. Experiência brasileira

A iniciativa popular de leis surgiu de maneira inédita na Constituição Federal de 1988, que pela primeira vez trouxe esse mecanismo para o ordenamento pátrio, diferentemente das consultas populares que já haviam sido previstas desde a Carta de 1937.

Esses institutos também se distinguem quanto ao modo de regulamentação. Ainda que os três sejam tratados na Lei nº 9.709, no plebiscito e no referendo toda a disciplina procedimental ficou a cargo do legislador infraconstitucional, ao passo que o tratamento mais detalhado da iniciativa popular já foi feito desde logo pela Constituição ao dispor sobre o processo legislativo. Isso implicou na certeza da aplicabilidade direta e imediata da norma constitucional que veicula a iniciativa popular, independentemente da elaboração da lei regulamentadora promulgada em 1998, esta que era entendida por alguns como exigência para a eficácia integral das normas que autorizavam a realização de plebiscito e referendo.⁶⁹

Até a presente data, há registro de quatro leis, em âmbito federal, promulgadas e publicadas como resultado de movimentos populares reunidos pelo espírito do instituto, mas nenhuma delas foi oficialmente impulsionada por via de iniciativa popular.

São elas, em ordem cronológica de publicação: Lei nº 8.930 de 1994 (aumenta o rol dos crimes considerados hediondos)⁷⁰; Lei nº 9.840 de 1999 (impõe as penas de multa e cassação do registro da candidatura, ou do diploma do candidato já eleito, àquele que for condenado por captação ilícita de sufrágio em investigação judicial eleitoral)⁷¹; Lei nº 11.124 de 2005 (cria o Sistema Nacional de

⁶⁹ GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. *Op. Cit.*, p. 457-458.

⁷⁰ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm.

⁷¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm.

Habitação de Interesse Social e seu Fundo Gestor)⁷²; e Lei Complementar nº 135 de 2010, mais conhecida como “Lei da Ficha Limpa” (cria novas hipóteses de inelegibilidade)⁷³.

Não cabe neste momento a análise dos trâmites legislativos de cada um desses diplomas, mas é necessário consignar que em nenhum deles a fase de iniciativa, em que há envio do anteprojeto à Câmara dos Deputados, deu-se formalmente através da iniciativa popular. Ou seja, mesmo sendo fruto de amplo debate e adesão do povo às propostas iniciais, os projetos dessas leis não constam oficialmente como advindos de iniciativa popular.

A rigor, em todos esses casos a iniciativa das leis acabou sendo tomada pelos órgãos de representação: a Lei nº 8.930 foi apresentada como de iniciativa do Poder Executivo, e as outras três tiveram seus projetos encampados por parlamentares, que deram início aos processos legislativos em seus próprios nomes.

Vários motivos foram responsáveis por impedir a conclusão desses projetos integralmente como decorrentes do art. 61, §2º da Constituição Federal, por exemplo a falta de comprovação do número mínimo de eleitores subscrevendo as propostas⁷⁴, bem como a pressa em aprovar o projeto, impedindo a observância dos trâmites da iniciativa popular.

As dificuldades de cumprimento e de comprovação dos requisitos exigidos pela norma podem ser apontadas como alguns dos empecilhos para o uso mais frequente da iniciativa popular.

Para que uma proposta de lei seja considerada representativa de todo o povo brasileiro, evidente que é necessário estabelecer critérios que demonstrem a convergência de um grande número de pessoas em um mesmo sentido, caso contrário não se poderia chamá-la de expressão da vontade popular. E para tanto, o critério do Constituinte foi fixar um piso de eleitores que concordem com a proposta legislativa, os quais devem estar minimamente distribuídos entre os Estados da

⁷² Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm.

⁷³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm.

⁷⁴ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que as assinaturas dos eleitores que subscrevem a proposta sejam acompanhadas de seus nomes, endereços e indicação dos dados do Título de Eleitor, além de exigir a juntada de cópia de documento da Justiça Eleitoral que contenha os dados dos eleitores de cada Unidade da Federação, para permitir a conferência da veracidade dos dados e qualificar os percentuais mínimos exigidos da Constituição (art. 252 do RICD).

Federação, para que não se apresentem como de iniciativa popular projetos de expressividade meramente regional.

Ocorre que essas exigências, apesar de necessárias, implicam algumas dificuldades práticas na apresentação das propostas de iniciativa popular. O primeiro obstáculo a ser enfrentado é o da colheita das assinaturas dos eleitores que subscrevem o projeto, uma vez que os seus precursores precisam encontrar meios de obter apoio de, pelo menos, um milhão, quatrocentos e quarenta mil, oitocentos e oitenta e nove cidadãos brasileiros.⁷⁵ E mesmo com os recursos tecnológicos dos quais se dispõe atualmente⁷⁶, não é simples a tarefa de elaborar um projeto de lei, levá-lo ao conhecimento da população brasileira, explicar o porquê dele merecer o apoio dos cidadãos e, finalmente, colher assinatura por assinatura e em diversos pontos do Território Nacional.

Ultrapassada essa barreira inicial, o desafio que se segue é a conferência das assinaturas após a apresentação do projeto à Câmara dos Deputados.

De acordo com o Regimento Interno, feito o protocolo, cabe à Secretaria-Geral da Mesa verificar o cumprimento das exigências constitucionais.⁷⁷ É preciso checar qual a quantidade de assinaturas, se elas estão devidamente espalhadas em ao menos cinco Estados com 0,3% em cada um deles, e principalmente verificar se são verdadeiras e se estão acompanhadas do número de um Título de Eleitor válido, pois é por meio deste documento que se comprova a qualidade de cidadão eleitor no Brasil.

A forma de realizar todo esse procedimento ainda é controversa e carece de regulamentação que oriente a atuação da Câmara dos Deputados, tanto que por algumas ocasiões pareceu mais fácil que um parlamentar subscrevesse o projeto de lei como de sua autoria, a fim de superar a inviabilidade de atestar o preenchimento

⁷⁵ Nas eleições municipais de 2016 o número total de eleitores brasileiros foi computado em 144.088.912. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>. Acesso em 18.09.17.

⁷⁶ Até a presente data ainda não se admite, na seara federal, o recolhimento de assinaturas em meio digital para fins de iniciativa popular, devendo ser apresentado o projeto subscrito com a assinatura física dos eleitores apoiadores. Há projeto de lei do Senado Federal para permitir a assinatura eletrônica na comprovação dos percentuais mínimos exigidos pelo art. 61, §2º da Constituição Federal, o que já se admite e está sendo implementado no âmbito de alguns Estados da Federação. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126333>. Acesso em 18.09.17.

⁷⁷ Art. 252, inciso V do RICD.

dos requisitos exigidos para a classificação do projeto de lei como de iniciativa popular.

Mesmo diante desse histórico, o qual revela que nenhuma lei federal no Brasil foi formalmente fruto de iniciativa popular, não seria justo afirmar que o instrumento em estudo é inócuo.

É preciso reconhecer que mesmo que os projetos de lei não tenham sido oficialmente oferecidos pelo povo, a grande mobilização da sociedade civil voltada para o fim de criar uma determinada norma demonstra quais são os anseios mais urgentes da população. Além disso, a quantidade expressiva de adesão aos debates iniciais revela que o cidadão está disposto a participar ativamente do processo legislativo.

Isso gera uma consequência imediata na atuação dos representantes que, atentos a esse fenômeno, passam a agir buscando os mesmos propósitos perseguidos pelo povo – independentemente do que motive essa conduta. Tanto é assim que três daqueles quatro diplomas foram subscritos por iniciativa de parlamentares, que ao adotarem as propostas dos cidadãos, deram efetividade ao atendimento de suas reivindicações.

Esse cenário, todavia, não está de acordo com o mais recente entendimento do Supremo Tribunal Federal. A corte decidiu, em dezembro de 2016, pela impossibilidade da apropriação por parlamentares dos projetos de lei de iniciativa popular, bem como da realização de emendas de sua autoria nas propostas elaboradas pelos cidadãos.

Trata-se de liminar concedida no Mandado de Segurança nº 34.530-DF, interposto contra a inserção de emendas feitas por alguns Deputados Federais na proposta originária das “10 medidas de combate à corrupção”, apresentada com a subscrição de mais de dois milhões de cidadãos brasileiros.⁷⁸

⁷⁸ O Projeto de Lei nº 4.850/2016 veicula medidas contra a corrupção e outros crimes contra o patrimônio e combate o enriquecimento ilícito por agentes públicos. Liderado pelo Ministério Público Federal, o projeto foi efetivamente apresentado através de iniciativa popular e após o cumprimento da decisão judicial encontra-se sob apreciação do Senado Federal. Se aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, será a primeira lei federal promulgada oficialmente como oriunda de iniciativa popular. Andamento disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em 15.09.2017.

O Relator, Ministro Luiz Fux, determinou que a tramitação do projeto de lei, que já havia sido encaminhado para apreciação do Senado Federal, retornasse à Câmara dos Deputados com o texto originário fruto da iniciativa popular, ou seja, sem as alterações que tinham sido feitas pelos parlamentares. Isso porque a desfiguração do anteprojeto por meio de emendas, além de alterar o trâmite legislativo, ainda deturparia o instituto democrático pela assunção parlamentar da titularidade do projeto, violando a soberania popular. Nas palavras do Ministro:

A assunção da titularidade do projeto por parlamentar, legitimado independente para dar início ao processo legislativo, amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjugando um exercício por excelência da soberania pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas. Nesse ponto, é relevante destacar que desde 1988 não houve nenhum projeto sequer autuado formalmente como de iniciativa popular na Câmara dos Deputados, atestando não apenas o completo desprestígio com que este instrumento democrático é tratado, mas também a eliminação de qualquer efetividade das normas constitucionais que regem o tema. (...)

À míngua desses elementos, ocorre evidente sobreposição do anseio popular pelos interesses parlamentares ordinários, frustrando a *ratio essendi* da figura constitucional, destinada a abrir à sociedade uma porta de entrada eficaz, no Congresso Nacional, para que seus interesses sejam apreciados e discutidos nos termos apresentados. Há apenas simulacro de participação popular quando as assinaturas de parcela significativa do eleitorado nacional são substituídas pela de alguns parlamentares, bem assim quando o texto gestado no consciente popular é emendado com matéria estranha ou fulminado antes mesmo de ser debatido, atropelado pelas propostas mais interessantes à classe política detentora das cadeiras no Parlamento nacional. Essas conclusões não amesquinham, senão ampliam os canais democráticos nas Casas legislativas, considerada a legitimidade de qualquer Parlamentar para apresentar projeto próprio, que será apensado ao de iniciativa popular para tramitação conjunta (artigos 139, I; 142 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).⁷⁹

O teor da decisão demonstra preocupação em dar mais legitimidade às leis resultantes de iniciativa popular, ao exigir que seja mantido o conteúdo formulado pelo povo sem que sejam feitas alterações descabidas pelos

⁷⁹ Durante a tramitação do PL nº 4850/2016 na Câmara dos Deputados, houve alteração do texto inicial para incluir emendas parlamentares que tratavam de condutas de magistrados e membros do Ministério Público que configurariam abuso de autoridade e crimes de responsabilidade, assuntos que não só alteravam a expressão da vontade popular consubstanciada no projeto de lei, mas também iam de encontro às finalidades pretendidas com as “10 medidas contra a corrupção”. Íntegra da decisão disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=332000>. Acesso em 15.09.17.

parlamentares, que aliás têm legitimidade concorrente para apresentar suas propostas independentemente da vontade popular.

É preciso lembrar como contraponto que a possibilidade de alteração do anteprojeto pela via parlamentar confere maior flexibilidade na sua apreciação, visto que se poderia priorizar pequenas emendas em vez de se optar desde logo pela rejeição da proposta.

No entanto, deixar o poder de decisão do conteúdo da norma nas mãos do cidadão o aproxima da atividade legislativa e evita interferências indevidas por parte das autoridades, o que dá concretude ao princípio da soberania popular.

Além disso, ao dar mais espaço de participação na elaboração das normas, permite-se que o próprio cidadão decida sobre o ordenamento jurídico que irá reger suas condutas, criando-se um sentimento de identidade entre o povo e suas leis, e de consequente responsabilidade pelo seu cumprimento.

É nesse sentido que muitos incentivadores da democracia participativa propõem a ampliação do espectro da iniciativa popular para além do discreto oferecimento de projetos de lei nos termos trazidos pela Constituição Federal de 1988.

Goffredo Telles Junior defendeu a criação de associações que chamou de “Instituições Representativas”, consistentes em núcleos de agrupamento dos diversos setores sociais, dentro das comunidades cotidianas do povo. Cada instituição desta teria um delegado, detentor de um mandato imperativo, que atuaria com fins certos e determinados. À essas instituições seria atribuído o poder de iniciativa de leis sem as mesmas exigências feitas para a iniciativa popular do art. 61, §2º (que seria mantida paralelamente ao mecanismo proposto). Dessa maneira, os setores sociais, separados em agrupamentos distintos, teriam mais voz diante do Legislativo para defender seus respectivos interesses de forma mais direcionada e eficaz:

Atribuir o direito de iniciativa de leis às Instituições Representativas é autorizar a apresentação de Projetos de Lei ao Congresso Nacional, pelos centros naturais de irradiação normativa, ou seja, pelas fontes espontâneas de normas – daquelas normas nascidas no seio da sociedade, diretamente emanadas das simples realidades da vida. Atribuir-lhes tal direito é acrisolar, verdadeiramente, a participação da sociedade, na elaboração legislativa. E tornar efetivo "o encontro da

Câmara com a sociedade", como disse Aécio Neves, que é presidente da Câmara dos Deputados. (...)

Para apresentação de seus projetos ao Legislativo, e para sustentá-los perante os Poderes do Estado, as Instituições Representativas teriam delegados credenciados, nomeados livremente pelas classes de suas respectivas categorias. Estes delegados ou mensageiros atuariam como procuradores, com os poderes e obrigações do mandato imperativo. Seriam contratados e pagos pelas próprias instituições. Agiriam sempre para um fim certo, específico e declarado. E, em cada caso, uma vez terminada a missão para que tenham sido contratados, seriam desconstituídos.

Com as Instituições Representativas, com seus delegados ou mensageiros credenciados, abrir-se-iam canais desimpedidos para a penetração da vontade dos governados – o pensamento do povo – nas decisões legislativas dos governantes.⁸⁰

Há também quem entenda pela possibilidade de apresentação de emendas constitucionais através de iniciativa popular. O art. 60 da Constituição Federal não prevê expressamente o povo como um dos legitimados a dar início à reforma constitucional⁸¹, motivo pelo qual este instrumento continua restrito ao processo legislativo ordinário. Todavia, por também inexistir qualquer vedação, defende-se o uso da iniciativa popular nas emendas constitucionais, em cumprimento ao princípio da soberania popular e demais preceitos estruturantes da democracia, como afirma José Afonso da Silva:

Repita-se que esse tipo de iniciativa popular pode vir a ser aplicado com base em normas gerais e princípios fundamentais da Constituição, mas ele não está especificamente estabelecido para emendas constitucionais como o está para as leis.⁸²

Se seguido esse raciocínio, seria possível estender a ideia de que, por não haver proibição ao uso da iniciativa popular para além da proposta de leis infraconstitucionais, também caberia ao povo a escolha de atuar para dar impulso a outros mecanismos, como por exemplo para exigir a realização de referendo sobre determinadas normas, ou até mesmo para a convocação de uma nova Assembleia Constituinte.

É certo que a expansão do instituto pressupõe eventual reforma constitucional e uma regulamentação detalhada de seu funcionamento,

⁸⁰ JUNIOR, Goffredo Telles. *Op. Cit.*, p.187-188.

⁸¹ Art. 60. *A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.*

⁸² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 34ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 64.

principalmente para que fossem estabelecidas as hipóteses de sua aplicação e quais os requisitos que seriam exigidos para aferir a expressividade da vontade popular, da mesma maneira que já ocorre no art. 61, §2º.

Ainda assim, a difusão da iniciativa popular mostra-se como possível alternativa para maior inclusão do povo nas decisões políticas, dando-lhe um papel mais ativo dentro da gestão da sociedade, através de instrumentos que obriguem os órgãos representativos a ouvir a sua voz. E essa difusão pode ocorrer nos mais variados aspectos, desde o aprimoramento material dos meios de manifestação de ideias, passando pela necessidade de informar a população, até a implantação da iniciativa popular em outros institutos participativos.

Quanto mais próximo o cidadão fica do controle dos rumos da sociedade, por meio de um poder atuante e decisivo das questões de interesse geral, mais perto se está de uma democracia real e legitimada por seu próprio povo.

2.3. Direito de revogação

2.3.1. Visão geral

Diferentemente dos institutos já estudados neste trabalho, o direito de revogação de mandato eletivo não é previsto no ordenamento jurídico pátrio como um dos instrumentos de democracia semidireta ao lado dos direitos políticos de participação.

Contudo, o mecanismo é adotado tradicionalmente por alguns países de democracia participativa, já tendo sido acolhido no passado até mesmo por certos Estados brasileiros em âmbito local. A sua sistemática é de suma importância quando se propõe a constante ampliação da participação popular direta no cenário político, razão pela qual passa-se à análise de seus pontos principais.

O direito de revogação tem por finalidade retirar um detentor de mandato político de suas funções, antes do término normal do prazo, por iniciativa dos próprios eleitores, nos casos em que estes não mais confiam na atuação daquele sujeito para lhes representar. De acordo com Paulo Bonavides, o direito de

revogação pode assumir a forma de *recall* ou de *Abberufungsrecht*, a depender de quem será objeto da destituição de poderes:

(O *recall*) é a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando. Determinado número de cidadãos, em geral a décima parte do corpo de eleitores, formula, em petição assinada acusações contra o deputado ou magistrado que decaiu da confiança popular, pedindo sua substituição no lugar que ocupa, ou intimando-o a que se demita do exercício de seu mandato. Decorrido certo prazo, sem que haja a demissão requerida, faz-se votação, à qual, aliás, pode concorrer, ao lado de novos candidatos, a mesma pessoa objeto do procedimento popular. Aprovada a petição, o magistrado ou funcionário tem o seu mandato revogado. Rejeitada, considera-se eleito para novo período. (...)

O *Abberufungsrecht* é a forma de revogação coletiva. Aqui não se trata, como no *recall*, de cassar o mandato de um indivíduo, mas o de toda uma assembleia. Requerida a dissolução, por determinada parcela do corpo eleitoral, a assembleia só terá findo seu mandato após votação da qual resulte patente pela participação de apreciável percentagem constitucional de eleitores que o corpo legislativo decaiu realmente da confiança popular.⁸³

Vale lembrar que o *recall*, da maneira como conhecida atualmente, é característico do Constitucionalismo dos Estados Unidos da América, no âmbito de alguns Estados que o adotaram em suas Constituições próprias, não sendo previsto na órbita federal. Há variações na disciplina do instituto em cada Estado, mas de maneira geral, o direito de revogação norte-americano pode alcançar todos os cargos eletivos (e às vezes os não eletivos também), sendo que em algumas Constituições Estaduais admite-se até mesmo o *recall* de juízes e de decisões judiciais, a exemplo de Oregon e Califórnia.⁸⁴

Já o *Abberufungsrecht* é instituto tradicional da Suíça, país conhecido por prever diversas formas de exercício da democracia semidireta, e é uma forma de dissolução do parlamento pela vontade direta do povo. Esse instrumento parece fazer mais sentido em sistemas parlamentaristas, nos quais as chefias de governo têm o poder de dissolver o órgão legislativo e convocar eleições para recompô-lo (enquanto o parlamento pode propor um voto de desconfiança em desfavor do

⁸³ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 313-316.

⁸⁴ *Ibidem*.

governo). A diferença é que no *Abberufungsrecht* a iniciativa de revogação parte unicamente da vontade popular.⁸⁵

Isso não significa que os institutos ficaram restritos a esses dois países. Diversas outras nações adotaram o direito de revogação como instrumento de democracia semidireta, mas às vezes com denominações e características próprias, como o Peru, que prevê a “remoção ou renovação de autoridades”⁸⁶, a Colômbia, que elenca a “revogação de mandato dos eleitos” como um direito de participação e controle do poder político⁸⁷, e muitos outros sistemas cuja análise não cabe neste momento⁸⁸. A previsão do direito de revogação também foi cogitada no Brasil quando da Assembleia Constituinte de 1987-1988, na forma do “voto destituente”, mas não chegou a ser acolhido no texto promulgado, como será visto mais adiante.

De qualquer sorte, a estrutura básica desse mecanismo é seguida de acordo com os moldes tradicionais do *recall* norte-americano, como um padrão de democracia participativa, nos termos da descrição de Paulo Bonavides acima colacionada.

O direito de revogação, de início, deve ser conceituado como mais um instrumento de democracia semidireta, assim como referendo, plebiscito, iniciativa popular de leis, e outros já antes citados. Isso porque consiste em mecanismo cuja finalidade é permitir a atuação direta e imediata do povo, viabilizada dentro dos modelos gerais de um sistema representativo, buscando maior aproximação entre o cidadão e o desempenho das atividades do Estado.

Quanto ao procedimento dessa revogação, é válido ressaltar que seu início se dá através de uma iniciativa popular, pois é preciso que parte dos cidadãos, reunidos em um número mínimo, manifestem sua insatisfação em relação à atuação do ocupante do mandato.

⁸⁵ AIETA, Vania Siciliano. *Democracia. Estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Tomo II – Coleção Tratado de Direito Político* – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 172-173.

⁸⁶ Constituição Política do Peru de 1993 (art. 31), disponível em https://www.migraciones.gob.pe/documentos/constitucion_1993.pdf.

⁸⁷ Constituição Política da Colômbia de 1991 (art. 40), disponível em <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>.

⁸⁸ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 101-105.

Os órgãos de representação e as demais instituições oficiais não são legitimados a requerer a revogação de mandato baseada unicamente na insatisfação, e nem poderiam ser, já que isso causaria evidente desequilíbrio entre os Poderes pela sobreposição de uns sobre os outros⁸⁹. Trata-se, portanto, de uma iniciativa exclusiva do povo, único titular do poder de impulsionar o procedimento de revogação.

Posteriormente, apresentado o pedido inicial por parte do eleitorado, o detentor do mandato impugnado tem a opção de renunciar ao seu exercício por si só, mas caso mantenha-se inerte, todos os cidadãos serão convocados para manifestar-se acerca da revogação, concordando ou não com aquela primeira petição.

Essa nova manifestação, para a qual é convocado todo o corpo eleitoral, funciona como se fosse uma nova eleição, visto que além da decisão sobre a permanência ou não do titular do mandato, define-se também quem irá sucedê-lo caso haja efetiva destituição.

Vários são os motivos que levam os cidadãos a invocarem o direito de revogação. Como o mandato é conferido aos representantes pelos seus eleitores, é natural que estes sintam a necessidade de que haja um vínculo de identidade entre eles, sob pena de ser enfraquecida a legitimidade da representação. Assim, quando a atuação dos eleitos, por alguma razão, frustra as expectativas dos eleitores, estes sentem-se no direito de retirar do cargo quem não se mostre apto a titularizá-lo.

⁸⁹ Há outras formas de destituir o detentor de um cargo eletivo, impulsionadas e decididas por outros órgãos oficiais do Estado, como se dá na impugnação de mandato eletivo, que é iniciada por candidatos ou partidos políticos/coligações, ou ainda pelo Ministério Público, e julgada pela Justiça Eleitoral (art. 14, § 10 da CF); na perda de mandato parlamentar por cassação ou extinção, cujas decisões cabem à Casa Legislativa à qual pertence o mandatário (art. 55 da CF); e no *impeachment* do Chefe do Poder Executivo, processo que precisa ser admitido pela Câmara dos Deputados e julgado definitivamente pelo Senado Federal (arts. 85 e 86 da CF). Todos estes casos refletem hipóteses de destituição de um mandato eletivo determinada por uma instituição estatal, e pressupõem a ocorrência de situações certas e determinadas, previstas expressamente pela Constituição, para dar ensejo à revogação, como a fraude ou corrupção eleitoral na ação de impugnação de mandato eletivo, ou o crime de responsabilidade no *impeachment*. A tomada de decisão nestes casos não cabe ao povo, mas sim aos órgãos oficiais, que exercem o controle do mandato dos representantes, uns sobre os outros, de acordo com o sistema de freios e contrapesos, não havendo interferência indevida em um Poder no outro. Difere da revogação popular do mandato eletivo, decisão que não poderia incumbir aos órgãos estatais porque tomada em razão do descontentamento do próprio povo quanto à atuação de seus representantes, que é insatisfatória mas está dentro da legalidade.

É nesse sentido que o *recall* também funciona como forma de controle da atuação política⁹⁰. Disponibilizar esse mecanismo aos cidadãos possibilita uma fiscalização constante dos representantes, já que o povo é dotado de mais um meio de reivindicar o atendimento de seus interesses. Consequentemente, os eleitos passam a ter uma obrigação legal – e não meramente moral – de cumprir os deveres inerentes ao exercício de uma função pública.

Aqui é preciso destacar que o direito de revogação, em uma análise prévia, seria característico do modelo imperativo de mandato político, considerando que neste cria-se um vínculo entre representante e representado, na medida em que há direcionamento de toda a atuação do mandatário, o qual pode ser responsabilizado se sua conduta for contrária aos comandos recebidos do mandante.

Ocorre que o mandato imperativo, como já visto anteriormente, há muito foi superado e substituído pelo mandato representativo, em que o titular investido em uma determinada função pública passa a ser defensor do interesse público geral, e não somente de um ou outro grupo de representados, não havendo mais vinculação entre eleitor e eleito. E é por essa razão que há quem entenda pela impossibilidade da revogação do mandato representativo.⁹¹

Contudo, permitir o poder de destituição pela iniciativa popular não significa um retorno ao mandato imperativo, pois não se restabelece aquele vínculo entre representantes e representados. Estes não estão legitimados a direcionar minuciosamente a atuação dos seus mandatários, que por sua vez não são obrigados a cumprir cegamente a vontade dos mandantes.

Há, na verdade, uma mitigação da liberdade absoluta do mandato representativo, que dá lugar à responsabilidade na atividade representativa.

O *recall* cria para o eleito o dever de atuar em conformidade com o ordenamento jurídico e com os valores éticos que decorrem do exercício da função pública: sua conduta terá de ser pautada pela observância dos funcionais, naturalmente passando pela prestação de contas, pelo atendimento ao interesse

⁹⁰ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Op. Cit.*, p. 72-74.

⁹¹ SOARES, Alessandro de Oliveira. *Op. cit.*, p. 122-123.

público, e combinada com o cumprimento do que ele propôs aos seus eleitores quando da disputa pelo cargo.

E somente no caso de desatendimento de tais deveres é que poderá se falar em destituição, o que naturalmente pressupõe uma regulamentação legal minuciosa e objetiva quanto às hipóteses de aplicabilidade do instituto.

A submissão dos representantes ao dever de atuar de forma transparente e responsável em nada desconfigura o mandato representativo, que continua permitindo a atuação livre na gestão política e na atividade legislativa, mas agora necessariamente dentro de parâmetros legais e éticos.

Sendo assim, os cidadãos têm o poder de controlar constantemente a atuação política, pois estão munidos de instrumento hábil a retirar o exercício da função pública de quem não a cumpra devidamente. Não é preciso aguardar até o pleito seguinte para reverter uma situação desfavorável e sancionar os responsáveis por comportamentos descabidos dentro da atividade política.

Por consequência, o direito de revogação também se mostra como forma de responsabilização dos representantes que desatenderam seus deveres no desempenho de suas funções. O instituto atua como uma sanção política⁹², que reprime a atuação que se revele incompetente, insuficiente, contrária ao interesse público, desvirtuada de suas finalidades, ou de qualquer outra forma insatisfatória aos olhos da população, que como detentora e destinatária de todo o poder político, precisa ser representada por quem detenha sua confiança.

2.3.2. Possibilidades no Brasil

Como já antes mencionado, o direito de revogação não foi adotado pela Constituição Federal de 1988, que previu como mecanismos de democracia semidireta somente o plebiscito, o referendo, e a iniciativa popular de leis.

Houve, porém, intenso debate durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 acerca da adoção ou não de um instrumento capaz de

⁹² ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Op. Cit.*, p. 77-78.

revogar o mandato representativo pela vontade popular, ideia defendida por alguns parlamentares na elaboração do texto constitucional, que ao final restaram vencidos.

Foram apresentadas algumas propostas de inclusão do chamado “voto destituente” na Constituição Federal de 1988, instituto pelo qual a maioria dos eleitores teria o poder de destituir de seu cargo o representante eleito, nos casos em que houvesse perda da confiança da coletividade para o exercício de suas funções.

De acordo com o relatório e anteprojeto da “Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias” (Comissão da Soberania dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher – Fase “C” da Constituinte), de autoria de Lysâneas Maciel:

O voto destituente (*recall*, para os americanos; *rappel*, para os juristas franceses) pode ser definido, em sentido amplo, como a medida que confere ao eleitorado o poder de, em determinadas condições, substituir um ocupante de cargo público antes do término normal de seu período. Trata-se de uma revogação de mandato, uma verdadeira suspensão de confiança ou uma consequente anulação da nomeação ou escolha anterior.

O voto destituente, que pretendemos estabelecer no texto constitucional, refere-se exclusivamente aos detentores de mandatos eletivos, por iniciativa exclusiva dos eleitores.

A revogação proposta fundamenta-se na Teoria da soberania fracionada, que fica com cada um dos membros do povo. Se o mandato eletivo é uma delegação de representação popular, deveria competir ao eleitor revogar a qualquer momento tal delegação. (...)

A instituição desse novo direito é especialmente interessante para o Brasil onde os abusos, a corrupção e a impunidade ameaçam a própria credibilidade do sistema democrático. Além de poderoso instrumento de controle dos representantes, pelo eleitorado, a mera presença desse dispositivo na Lei Maior poderá coibir certos abusos e irresponsabilidades. Nada mais oportuno, pois, que conferir mais esse direito político aos eleitores brasileiros.⁹³

O voto destituente seria apenas enunciado pela Constituição, mas sua aplicabilidade integral dependeria de regulamentação por meio de lei complementar. A possibilidade de revogação popular só alcançaria os cargos legislativos, nas três esferas federativas, mas não os executivos (e nem os membros do Poder Judiciário, que no Brasil não são investidos na função através do voto, logo são incompatíveis com o *recall* da forma que se dá em alguns Estados norte-americanos).⁹⁴

⁹³ Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-74.pdf>.

⁹⁴ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Op. Cit.*, p. 108.

A medida foi proposta e reproposta em diversas fases da Constituinte, mas foi seguidamente rejeitada, e sob as mais variadas justificativas, tais como a inviabilidade desse instrumento fora do sistema de voto distrital e a suposta imaturidade do cidadão brasileiro, pois na opinião de alguns parlamentares, “ainda estamos em fase de evolução política” (*sic*).⁹⁵

Não é demais lembrar que o *recall* foi previsto por algumas Constituições Estaduais elaboradas logo após a Proclamação da República. Os Estados de Goiás, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo estabeleceram a possibilidade de revogação do mandato eletivo por manifestação da maioria de seus eleitores, sendo que nestes dois últimos o instituto até ganhou regulamentação por lei infraconstitucional.⁹⁶

O *recall* não chegou a ser efetivamente utilizado em nenhuma dessas Unidades Federativas, e também não foi reproduzido em nenhuma das Constituições Estaduais promulgadas sob à égide da Constituição Federal de 1988.

Apesar de superada a questão do voto destituente, que foi definitivamente rejeitado em 1988, o debate acerca da adoção de mecanismos dessa natureza nunca deixou de existir, e parece estar ainda mais em voga nos dias atuais.

O País está a atravessar uma crise de representatividade marcada pela falta de identificação dos cidadãos com os representantes eleitos, sendo notório o sentimento de insatisfação generalizada com os rumos políticos nos últimos anos. Mesmo havendo diversos fatores que contribuem para esse cenário, o empoderamento popular sempre parece ser uma das saídas mais legítimas para reaproximar o cidadão dos titulares do exercício do poder político.

O direito de revogação surge, nesse diapasão, como alternativa para suprir uma lacuna da democracia semidireta brasileira, que é a falta de instrumentos efetivos de controle dos detentores de mandatos representativos que sejam de iniciativa exclusiva do cidadão, e que se fundamentem unicamente na insatisfação popular.

⁹⁵ AIETA, Vania Siciliano. *Democracia. Estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Tomo II – Coleção Tratado de Direito Político* – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 178-184.

⁹⁶ CALIMAN, Auro Augusto. *O recall no Estado de São Paulo*. In: Revista de Informação Legislativa, n. 165, ano 42, janeiro-março, 2005, p. 197-202.

A Constituição Federal de 1988 até prevê alguns mecanismos que exercem essa função de controle, como por exemplo a impugnação do mandato eletivo, a perda do mandato parlamentar e o *impeachment*. No entanto, todos esses institutos são impulsionados por vontade de órgãos estatais, sem que o cidadão tenha papel decisivo dentro dos respectivos procedimentos.

Isso porque, conforme já mencionado em passagem anterior, essas formas de controle político pressupõem uma atuação oficial que inicie o debate acerca da destituição. Mas não há espaço para ouvir a opinião popular em nenhuma delas. Além de poder manifestar-se nas ruas, cabe ao cidadão tão somente o exercício de seu direito de petição⁹⁷, para eventualmente requerer a mobilização dos órgãos responsáveis pelos procedimentos, não havendo qualquer obrigatoriedade de atuação por parte do Poder Público na apreciação destes pleitos.

Por outro lado, o direito de revogação seria o instrumento pelo qual o povo, por si só e independentemente de impulso oficial, exerceria o controle da atuação de seus representantes. Ora, nada mais justo do que dar ao povo o poder de retirar por si só o mandato que foi por ele próprio concedido.

Além disso, os meios de controle acima mencionados têm hipóteses autorizadoras expressas na Constituição de modo taxativo, e só podem ser acionados no caso de incidência de alguma delas. Ou seja, são sanções que correspondem a uma determinada conduta praticada pelo agente público:

No *impeachment* há responsabilização do Chefe do Poder Executivo que tenha cometido crime de responsabilidade, este que se configura pela ocorrência de uma das circunstâncias positivadas pela Constituição, regulamentadas pela Lei nº 1.079 de 1950⁹⁸. Na ação de impugnação de mandato eletivo pune-se o candidato (a

⁹⁷ Art. 5º, inciso XXXIV, CF/88: *são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.*

⁹⁸ Art. 85: *São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. Art. 86: Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. § 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções: I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal; II - nos crimes de*

qualquer cargo eletivo, executivo ou legislativo) que tenha comprovadamente praticado abuso do poder econômico, corrupção ou fraude eleitoral⁹⁹. Na perda do mandato parlamentar (em sentido lato) há cassação ou extinção do mandato como sanção pela prática de uma das condutas descritas no art. 55 da Constituição Federal¹⁰⁰.

Mas não é somente a prática destas condutas específicas que pode gerar insatisfação do cidadão quanto a atuação dos governantes e parlamentares. Existem inúmeras circunstâncias que levam ao descontentamento do eleitor, tais como má gestão, ineficiência da administração, displicência no trato público, entre outras incontáveis hipóteses para as quais não corresponde nenhuma sanção política.

E diante dessa lacuna, restam duas saídas ao cidadão: aguardar até o pleito seguinte para eleger representante diverso, afastando o sujeito impopular do cenário político; ou pressionar os legitimados a utilizar dos mecanismos já existentes, a fim de alcançar uma destituição sem a configuração de uma das hipóteses autorizadoras, deturpando o espírito desses institutos e levando a democracia ao descrédito.

Nesse ponto, o direito de revogação atuaria como o poder de retirar o mandato de um titular que não necessariamente tenha incidido nas hipóteses do art.

responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal. § 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo. § 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão. § 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

⁹⁹ Art. 14 § 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

¹⁰⁰ Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição; VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado. § 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas. § 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. § 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. § 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.

55, nem tenha sido condenado pela Justiça Eleitoral em investigação de abuso de poder ou fraude, e nem tenha cometido qualquer crime de responsabilidade.

Basta que ele tenha perdido a confiança dos cidadãos, por alguma razão realista e justificada, para que possa ser submetido a uma revisão por parte do eleitorado, que irá optar por confirmar ou retirar o voto que o elegeu anteriormente.

É certo que o *recall* também traz consigo alguns riscos, principalmente quanto à estabilidade das instituições e ao emprego correto de seus mecanismos.

A destituição de um agente público naturalmente pressupõe um sucessor que preencha o cargo vago, e a troca de representantes, tanto no Legislativo quanto no Executivo, acaba influenciando todos os rumos da gestão anterior – notadamente quando o prazo de duração do mandato é curto¹⁰¹ - podendo desequilibrar a estrutura institucional.

Fala-se também na dificuldade de sua execução fora dos sistemas distritais¹⁰², uma vez que um *recall* em âmbito federal requer a convocação de todo o corpo eleitoral brasileiro, sob pena de se desvirtuar os sistemas majoritário e proporcional adotados no País, já que a expressividade dos votos de revogação deve ser igual ou maior do que os votos dados em eleição. Nesse sentido, o *recall* teria os mesmos inconvenientes burocráticos, materiais e financeiros de uma eleição ordinária.

Além disso, quanto ao uso desvirtuado do direito de revogação, argumenta-se que a sua disponibilização poderia mobilizar opositores intencionados unicamente na tomada do poder, levando a uma atuação populista, capaz de influenciar grupos da sociedade no intuito de disseminar uma revogação deturpada.¹⁰³

Por fim, também é levantada a questão da vulnerabilidade do direito e revogação à atuação impulsiva dos cidadãos, que poderiam convocar a sua realização diante de paixões afloradas por situações pontuais que talvez não demandassem medidas tão drásticas.¹⁰⁴

¹⁰¹ SOARES, Alessandro de Oliveira. *Op. cit.*, p. 647-650.

¹⁰² ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Op. Cit.*, p. 85-86.

¹⁰³ SOUZA, Raphael Ramos Monteiro e VIEIRA, José Ribas. *Recall, democracia direta e estabilidade institucional*. In: Revista de Informação Legislativa, n. 202, ano 51, abril-junho, 2014, p. 47-49.

¹⁰⁴ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Op. Cit.*, p. 89.

Para que esses inconvenientes sejam superados, seria imprescindível a conscientização frequente da população, bem como uma regulamentação clara e objetiva do funcionamento do instituto.

A informação do povo é necessária primeiramente para que os cidadãos sejam orientados sobre seus direitos de participação, tanto os já existentes quanto os que são aqui propostos. A previsão de mecanismos de democracia semidireta na Constituição e nas leis de nada adianta se vier desacompanhada da difusão de informação.

A orientação nesse sentido precisa ser feita em todas as frentes possíveis, desde o ensino formal até a divulgação educativa através dos meios populares de comunicação, o que se mostra muito mais fácil diante dos avanços tecnológicos e da inclusão digital.

Só por meio da educação política é possível dar efetividade aos instrumentos participativos, que passam a ter condições de serem utilizados pelo povo e, principalmente, de serem utilizados de forma adequada às suas finalidades. Isso porque é também através da informação que se pode blindar o cidadão dos riscos do mau uso desses mecanismos, ou seja, a influência daqueles que pretendem apenas beneficiar seus interesses próprios torna-se inócua diante de uma população fortalecida e consciente.

No mais, a regulamentação minuciosa do funcionamento dos institutos é essencial para que eles alcancem seus fins e não caiam em desuso – como ocorreu com plebiscito, referendo e iniciativa popular.

No caso específico do *recall*, muitos são os pontos que devem ser fixados para que dele decorram resultados úteis ao desenvolvimento da democracia brasileira. E determinar quais serão as suas peculiaridades não é tarefa fácil, visto que aqui não adianta somente reproduzir os sistemas adotados em países que já tenham o direito de revogação como realidade, pois as características (históricas, legais e circunstanciais) do Brasil precisam ser levadas em conta para que o instituto seja bem implantado.

Alguns dos pontos que necessariamente devem ser incluídos em pauta são: A) quais os cargos eletivos que estariam sujeitos à revogação popular (se somente os executivos ou também os legislativos); B) a possibilidade de revogação

coletiva de um órgão legislativo; C) as hipóteses que permitiriam a revogação, se elas devem ser fechadas e elencadas em um rol taxativo ou se bastaria a demonstração do descontentamento popular (neste último caso, também importa saber como seria feita a comprovação dessa insatisfação geral); D) o *quórum* para a convocação do *recall* e sua distribuição entre as Unidades da Federação; E) o *quórum* exigido para aprovar a revogação, se bastaria a maioria dos votantes, a maioria de todo o corpo eleitoral, ou ainda a maioria considerada a quantidade de votos computados no pleito antecedente, que elegeu o candidato que se quer destituir; F) se haveria condicionamento da validade do resultado obtido a um comparecimento mínimo do eleitorado às urnas; G) a obrigatoriedade ou não do voto no pleito destitutivo; H) o preenchimento do cargo vago em decorrência da revogação, se poderia suceder-lhe o vice/suplente ou haveria necessidade de eleger de um novo titular; I) eventual prazo mínimo e/ou máximo dentro do mandato para que se convoque o *recall*; e J) a possibilidade de ser convocado (e concretizado) mais de uma vez durante um mesmo mandato.

As possibilidades são infinitas e podem ser moldadas de inúmeras formas, mas como já salientado acima, não se pode perder de vista o contexto brasileiro, pois é à luz dele que surgem as demandas cuja solução se pretende alcançar com o *recall*.

A deliberação acerca dessas questões pressupõe amplo debate, inclusive com a participação da sociedade civil tão defendida no presente trabalho, para que o mecanismo seja adaptado à realidade do País e compatível com os anseios da população.

Não se poderia permitir que instrumento tão valioso fosse usado apenas como uma válvula de escape, criada às pressas para mascarar situações de profunda crise institucional, pois estas só são passíveis de superação após o diagnóstico de suas causas determinantes, seguido de intensa reflexão sobre as transformações pretendidas e quais os meios viáveis para o seu alcance.

A seguir serão brevemente analisadas algumas propostas de emendas constitucionais que já foram apresentadas desde a promulgação da Constituição de 1988, nas quais foi sugerida a adoção do direito de revogação e de outros mecanismos de participação popular a ele correlatos.

3. As propostas de adoção do direito de revogação após a Constituição Federal de 1988

Mesmo após a rejeição da proposta do voto destituente em 1988, houve outras ocasiões em que o Congresso Nacional, atento à demanda popular por maior participação política, tentou reformar a Constituição para incluir mecanismos a ele semelhantes.

As Propostas de Emenda Constitucional nº 80/2003, 82/2003, 73/2005, 477/2010, 08/2015 e 21/2015 envolveram o aprimoramento dos instrumentos de democracia semidireta através da inclusão do *recall* no texto constitucional (não necessariamente denominado desta forma), com algumas variações de objeto e procedimento entre elas, mas todas visando conferir ao cidadão mais espaço de atuação no cenário político.

Apesar de convergirem para uma mesma finalidade, nenhum dos projetos foi suficientemente completo a ponto de solucionar todas as questões acima apontadas.

Atualmente apenas as PECs nº 08 e 21, ambas de 2015, continuam em tramitação. Todas as demais foram arquivadas.

3.1. PECs nº 80/2003, nº 82/2003 e nº 73/2005

Essas três propostas foram apresentadas separadamente, por diferentes membros do Senado Federal, mas em razão da conexão entre os temas abordados, foram reunidas para tramitação conjunta.

A PEC nº 80 de 2003 incluía dois novos incisos ao art. 14 da Constituição Federal, prevendo como meios de exercício direto da soberania popular, ao lado de plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis, o “direito de revogação, individual e

coletivo” e o “veto popular”, sem maiores detalhes (que seriam disciplinados por meio de lei ordinária posterior).¹⁰⁵

Por sua vez, a PEC nº 82 de 2003 alterava os arts. 28, 29, 32, 55 e 82 da Constituição Federal, para estabelecer a realização do chamado “plebiscito de confirmação de mandato”. O instituto poderia recair sobre os cargos dos Chefes do Poder Executivo nas esferas federal e estadual, e de Senador da República, desde que houvesse petição subscrita por, pelo menos, 10% do eleitorado pleiteando a revogação.

Esse plebiscito de confirmação seria realizado na metade do mandato, e junto com a consulta seria realizada votação para eleger o sucessor a ocupar o cargo vago. As demais questões procedimentais seriam reguladas por lei ordinária.¹⁰⁶

Já a PEC nº 73 de 2005 incluía mais um inciso ao art. 14 da Constituição Federal, o qual previa as eleições como mais uma das formas de exercício da soberania popular, e criava o art. 14-A, que trazia a previsão de um “referendo popular para a revogação de mandato” do Presidente da República e dos membros do Congresso Nacional. Além disso, alterava o art. 49, XV para ressaltar esse referendo revocatório do âmbito da competência autorizadora do Congresso Nacional.

A realização desse referendo dependeria de iniciativa popular configurada por petição de, no mínimo, 2% do eleitorado nacional, dividido em 7 Estados da Federação, com ao menos 0,5% dos assinantes em cada um deles, dirigida ao “Superior Tribunal Eleitoral” (*sic*), e a este caberia a convocação da consulta.

O mandato dos Senadores poderia ser revogado pelos eleitores de seu Estado respectivo. Quanto à Câmara dos Deputados, seria possível a dissolução do órgão em conjunto, decisão incumbida ao eleitorado nacional. Já o mandato do Presidente da República também estaria sujeito, paralelamente ao formato acima descrito, à revogação por requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional em requerimento à Justiça Eleitoral.

¹⁰⁵ Íntegra da proposta disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3898634&disposition=inline>.

¹⁰⁶ Íntegra da proposta disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3053620&disposition=inline>.

A realização desse referendo só seria possível após um ano da posse dos eleitos e, caso o resultado fosse negativo, não poderia ser convocado novamente no curso do mesmo mandato. A consulta não teria efeito se o número de votos válidos fosse inferior aos nulos e em branco.¹⁰⁷

Essas três propostas foram reunidas para tramitação conjunta.

Em 2009 foi realizada audiência pública para debate do tema, por requerimento de membros do Senado Federal, que contou com a participação de cientistas políticos e juristas.

Após a audiência pública, as PECs nº 80 e 82 foram julgadas prejudicadas e a PEC nº 73 foi aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, na forma de substitutivo que, dentre outras modificações, alterou os percentuais mínimos exigidos para a convocação do referendo (passou a ser de 3%, em 9 Estados, com 2% em cada – em âmbito federal, havendo previsão distinta para os outros entes federativos) e excluiu a eleição de novos representantes para o caso de concretização da revogação, devendo o cargo vago ser preenchido pelo substituto legal respectivo (suplente ou vice).

A emenda substitutiva ainda excluiu a possibilidade de revogação coletiva e manteve a proposta de veto popular no art. 14, que não foi minuciosamente regulamentado como o referendo.

Em 2011, a proposta foi arquivada nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal¹⁰⁸, que prevê o arquivamento de todas as proposições que estejam em trâmite ao final da legislatura salvo algumas exceções.

¹⁰⁷ Íntegra da proposta disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3050809&disposition=inline>.

¹⁰⁸ Art. 332. *Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto: I - as originárias da Câmara ou por ela revisadas; II - as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos; III - as apresentadas por Senadores no último ano de mandato; IV - as com parecer favorável das comissões; V - as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49); VI - as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (Const., art. 52); VII - pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Const., art. 53, §§ 3º e 4º, EC nº 35/2001). § 1º. Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado. § 2º. Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente.*

No período subsequente, foi requerido o desarquivamento na forma do §1º do referido art. 332, e o projeto foi novamente distribuído para relatório.

Todavia, o novo parecer da Comissão, relatado pelo então Senador Romero Jucá¹⁰⁹, optou pela rejeição integral da proposta, por três motivos que supostamente levavam à sua inconstitucionalidade material:

Em primeiro lugar, foi suscitada quebra de simetria federativa pela previsão do referendo revocatório apenas para o Presidente da República e para os membros do Congresso Nacional, pois também deveriam ser expressamente incluídos os representantes do Legislativo e Executivo estaduais, distritais e municipais, não sendo suficiente mera previsão que autorizasse a adoção do mecanismo nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas. O parecer também reprime o fato de a proposta não incluir de forma clara a possibilidade de revogação do mandato do Vice-Presidente da República.

Ainda, levantou-se a quebra da isonomia pela previsão de dissolução coletiva da Câmara dos Deputados sem correspondente para o Senado Federal. Nesse aspecto, foi ressaltado que o “*recall* coletivo” é típico dos sistemas parlamentaristas de governo e não estaria pronto para ser implantado no Brasil. Nas palavras do Senador, instituir esse mecanismo “na moldura institucional desenhada pela vigente ordem constitucional, demandaria maior maturação e reflexão, em face dos enormes efeitos que seriam lançados sobre toda a estrutura de Poder na República”.¹¹⁰

Por fim, decidiu-se pela impropriedade do referendo como instrumento para a revogação popular do mandato eletivo. Isso porque tal consulta atua como manifestação do povo para rejeitar ou ratificar um ato estatal, e nesse sentido, seria preciso primeiro revogar o mandato por meio de um ato estatal para que este fosse posteriormente submetido ao referendo popular.

Após o parecer pela rejeição, encerrou-se a tramitação da proposta, que foi arquivada ao final de 2014.¹¹¹

¹⁰⁹ Documento disponível em [file:///C:/Users/User/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-18195%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-18195%20(1).pdf).

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ Tramitação disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/63404>.

3.2. PEC nº 477/2010

A PEC nº 477 é oriunda de membros da Câmara dos Deputados e, na mesma linha das anteriores, incluía o art. 14-A na Constituição Federal para criar três institutos: a “petição revocatória”, a “petição destituinte” e o “plebiscito destituinte”, independentes de regulamentação legislativa.¹¹²

O primeiro deles tinha por objeto a revogação de atos normativos publicados há menos de oito anos, em que se entendesse pela ocorrência de violação a direitos ou garantias constitucionais. Exigia-se a subscrição de pelo menos 2% do eleitorado nacional, dividido em 5 Estados, com no mínimo 0,3% em cada.

O segundo visava obter a revogação do mandato de Prefeitos, Governadores (não incluído o Presidente da República), e Senadores, o que se daria através do plebiscito destituinte, caso a petição fosse recebida pelo Supremo Tribunal Federal após análise do preenchimento de seus requisitos formais. A petição deveria ser assinada por pelo menos 10% dos eleitores votantes do Município ou Estado respectivo. Se o plebiscito decidisse pela revogação, caberia ao substituto legal a assunção da vaga.

A peculiaridade dessa proposta é a previsão específica das hipóteses autorizadoras do plebiscito destituinte. Seria necessário que o Prefeito, Governador ou Senador tivesse praticado, no exercício das funções: ato de improbidade administrativa; malversação ou desvio de recursos públicos; atos incompatíveis com o exercício responsável, transparente e ético da função pública; ou contrários aos princípios constitucionais republicanos.

Os motivos ensejadores da petição destituinte deveriam estar expostos junto ao requerimento, e como este era encaminhado ao Supremo Tribunal Federal, evidente que cabia a Corte realizar um juízo de admissibilidade prévio ao plebiscito, o que já seria uma barreira ao exercício da vontade popular.

¹¹² Íntegra da proposta disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D76BA080A4742D0FF2AF5F6DF6A887B3.proposicoesWebExterno2?codteor=754283&filename=Tramitacao-PEC+477/2010.

Esta PEC também foi arquivada em razão do término da legislatura em 2011, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados¹¹³, que traz comando semelhante ao do art. 332 do Regimento Interno do Senado. Não tendo sido feito pedido de reabertura, a tramitação foi definitivamente encerrada.¹¹⁴

3.3. PECs nº 08/2015 nº 21/2015

Dentro do presente tema, a PEC nº 21 de 2015 é a proposta mais recente de reforma constitucional para aprimoramento da democracia semidireta pela inclusão do *recall*.

O anteprojeto inclui ao art. 14, como mais duas formas de exercício direto da soberania popular, o “veto popular” de atos normativos já publicados mas ainda não vigentes, e o “direito de revogação” para mandatos dos membros de Poderes Executivo e Legislativo, sendo que este último mecanismo só poderia ser requerido dois anos após a posse dos eleitos. O detalhamento dos institutos seria feito posteriormente através de lei ordinária.¹¹⁵

A PEC nº 21 encampou a PEC nº 08, ambas de autoria de membros do Senado Federal, por conexão das matérias abordadas, e ambas passaram a tramitar conjuntamente.

O anteprojeto originário da PEC nº 08 de 2015 previa a inclusão do art. 14-A à Constituição Federal, o qual instituiria a revogabilidade de mandatos políticos no Brasil.

¹¹³ Art. 105. *Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.* Parágrafo único. *A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.*

¹¹⁴ Tramitação disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=472552>.

¹¹⁵ Íntegra da proposta disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3037577&disposition=inline>.

O mecanismo proposto difere um pouco dos projetos mencionados até agora. Isso porque o novo dispositivo autorizaria a revogação dos mandatos políticos de todos os cargos eletivos: Presidente da República e seu Vice, Governador dos Estados e do Distrito Federal e seus Vices, Prefeitos Municipais e seus Vices, Senadores, Deputados Federais, Estaduais Distritais, e Vereadores.

Além disso, a revogação seria determinada não pela consulta popular, mas sim pela Justiça Eleitoral, que decidiria uma “ação de revogação de mandato político” cuja legitimidade para ser proposta caberia a qualquer eleitor, tenha ou não votado no candidato eleito que se quer destituir. Essa ação deveria ser ajuizada com fulcro no descumprimento das propostas e compromissos assumidos pelo candidato quando do pleito, que deveriam necessariamente ser apresentadas durante a campanha à Justiça Eleitoral. Esta teria a incumbência de registrar e disponibilizar esses projetos de campanha através dos sítios eletrônicos oficiais, para divulgação a todos os cidadãos.¹¹⁶

Durante o prosseguimento dos trâmites legislativos, as duas PECs em análise foram desapensadas e voltaram a correr separadamente.

A PEC nº 08 não teve outros andamentos e permanece aguardando distribuição e designação de novo relator no Senado Federal desde 30 de março de 2016.¹¹⁷

Já a PEC nº 21 foi aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado com substitutivo que fez as seguintes alterações¹¹⁸:

O “veto popular” deixou de ser previsto e a “revogação de mandato” passou a ser veiculada por um art. 86-A, uma vez que foi restrito ao cargo de Presidente da República, excluindo-se os demais Chefes de Poder Executivo (abrindo-se a possibilidade de adoção do instituto nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas do DF e dos Municípios por simetria), bem como os membros dos Poderes Legislativos.

A proposta não poderia ser feita nem no primeiro nem no último ano do mandato.

¹¹⁶ Íntegra da proposta disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4135167&disposition=inline>.

¹¹⁷ Tramitação disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119642>.

¹¹⁸ Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4362991&disposition=inline>.

A revogação passa a depender do requerimento de, pelo menos, um décimo dos eleitores que tenham comparecido à última eleição presidencial, dirigido à Câmara dos Deputados, a quem caberia a sua análise, seguida de apreciação pelo Senado Federal. Em ambas as Casas Legislativas seria necessária aprovação da maioria absoluta de seus membros, e só então seria convocado referendo popular no intuito de aprovar ou rejeitar a proposta de revogação. Sendo revogado o mandato presidencial, a sucessão caberia ao Vice-Presidente.

Posteriormente foi realizada nova emenda substitutiva pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, apenas para prever que aqueles 10% de eleitores, que compareceram ao último pleito presidencial e agora pretendem destituir o Presidente eleito, precisariam estar distribuídos em pelo menos 14 Estados da Federação (mais da metade dos Estados), com no mínimo 5% dos eleitores que lá votaram em cada um deles.¹¹⁹

Em suma, a única proposta que ainda se discute pretende implantar o direito de revogação do mandato do Presidente da República, que seria substituído por seu Vice, desde que houvesse requerimento dos cidadãos votantes quando da sua eleição, organizados conforme os patamares mínimos antes mencionados. Além dessa iniciativa, a destituição ainda dependeria de um juízo de admissibilidade positivo a ser emitido por cada Casa do Congresso Nacional, e da votação de todo o corpo eleitoral decidindo, por maioria, pela revogação.

Desde 22 de junho de 2017 até a conclusão deste trabalho, a proposta encontra-se aguardando deliberação do Plenário do Senado, assim como outras diversas propostas de emendas que fazem parte do pacote da tão discutida “reforma política”, que abrange a reformulação de inúmeros outros aspectos institucionais e é comumente divulgada como a única saída possível para o momento crítico que assola o País.

É válido destacar que, no sítio eletrônico oficial do anteprojeto, há opiniões (informais e sem nenhum valor vinculante) de pessoas que se manifestaram sobre a PEC, sendo 1.252 votos a favor e 179 contra.¹²⁰

¹¹⁹ Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5366254&disposition=inline>.

¹²⁰ Tramitação disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120006>. Acesso em 22.09.2017.

Conclusão

Para compreender o uso dos instrumentos estudados, dentro do ordenamento constitucional brasileiro e diante de tudo que foi aqui exposto, é preciso reconhecer uma premissa básica: mesmo com a ampliação da participação popular no cenário político, previsto pela primeira vez como fundamento da República Federativa do Brasil na Constituição de 1988, ainda impera em nosso sistema o exercício da democracia em sua forma representativa/indireta.

Primeiro porque é natural a manutenção do sistema representativo tradicional como pano de fundo para a inclusão de meios diretos de participação. Sabe-se que é inviável retornar à época em que o cidadão decidia direta e imediatamente acerca de todas as questões estatais, sendo que a inserção de mecanismos que permitam a intervenção do povo em situações pontuais é a única forma possível de intensificar a atuação cidadã.

Mas não é só. O protagonismo do exercício indireto da democracia, por meio da sobreposição da atividade representativa sobre a vontade popular, também se verifica no modo de funcionamento dos próprios institutos de participação direta, que em princípio deveriam ser destinados a assegurar a prevalência da vontade exclusiva dos cidadãos.

Esse domínio é evidente quando se analisa o funcionamento dos três institutos adotados no Brasil.

No plebiscito e no referendo, até há uma força moralmente vinculante de respeito ao resultado obtido nas consultas populares, mas a sua realização inicialmente pressupõe a atuação dos órgãos representativos – mais especificamente do Congresso Nacional, que decide se eles serão convocados ou não. Como a análise da necessidade de consultar a opinião pública cabe exclusivamente ao Poder Legislativo, que é responsável por definir quais são as questões de “grande relevância nacional”, o efetivo uso desses dois instrumentos fica à mercê do querer estatal.

E não existem meios para o cidadão exigir que seja ouvida sua voz, uma vez que nem plebiscito e nem referendo podem ser convocados, e nem sequer ter a sua convocação pleitada, unicamente pela vontade popular.

Na iniciativa popular de leis dá-se a mesma prevalência da atuação dos órgãos oficiais, só se altera o momento em que ela é constatada: enquanto nas consultas é preciso um impulso oficial para posteriormente ouvir o povo, na iniciativa não se condiciona a manifestação popular à autorização estatal, mas depois da apresentação do anteprojeto, a participação dos cidadãos passa a ser limitada pelos órgãos condutores do processo legislativo.

Como visto ao longo deste estudo, o Poder Legislativo através da Câmara dos Deputados pode rejeitar, emendar, alterar e até assumir a autoria do projeto de iniciativa popular (condutas que parecem estar sendo contidas pelas decisões mais recentes do Poder Judiciário). O cidadão não possui nenhum instrumento que lhe permita interferir nos trâmites legislativos dessas propostas populares: protocolizado o anteprojeto, acaba o espaço de participação.

A tendência de tolher a liberdade de decisão popular, dificultando o uso dos instrumentos participativos, alcança até mesmo o direito de revogação, que sequer foi adotado pelo ordenamento pátrio. A única proposta, ainda viva, de reforma constitucional para sua inclusão prevê que, após a manifestação prévia dos eleitores pleiteando a revogação do mandato do Chefe do Executivo Federal, seria necessária aprovação do Congresso Nacional autorizando a chamada popular – primeiro da Câmara dos Deputados e depois do Senado Federal, com maioria absoluta de votos em cada um – para que só então o povo possa votar e decidir a questão.

Vale lembrar que essa intervenção do Poder Legislativo não constava do anteprojeto original da PEC nº 21 de 2015, e é estranha ao procedimento clássico de *recall* adotado em outros sistemas, nos quais a convocação da consulta sobre a revogação depende única e exclusivamente da vontade dos cidadãos.

Não é exagerado concluir, portanto, que os instrumentos brasileiros de democracia semidireta funcionam na verdade como mera junção da vontade popular à vontade estatal – sendo esta última a que sobrevive em caso de conflito entre elas – e não como forma de garantir as opiniões, interesses e reivindicações próprias do povo.

Nesse sentido, parece que apenas apontar a existência de plebiscito, referendo e iniciativa popular no texto constitucional, regulamentando-os de maneira

discreta em lei ordinária, não é o suficiente para que eles cumpram suas finalidades inclusivas.

A eficiência desses mecanismos pressupõe uma disciplina legal detalhada, conferindo-se uma certeza quanto aos procedimentos que são a eles aplicáveis, e objetiva, permitindo-se melhor compreensão sobre as suas hipóteses de incidência ao definir quais critérios as configuram.

Esses fatores direcionam a atuação dos órgãos representativos na condução dos instrumentos de democracia semidireta, estes que passam a ser menos dependentes do arbítrio exclusivo de parlamentares e gestores públicos. Consequentemente, o cidadão também passa a ter parâmetros do emprego correto desses mecanismos, podendo exigir que seus representantes os cumpram adequadamente.

Além disso, é preciso que, dentro dos limites constitucionais e legais, seja aceita a vontade popular manifestada através dos instrumentos de participação, impedindo-se que o Estado possa contrariá-la livremente. Isto é, preenchidos os determinados requisitos de comprovação da expressividade de uma manifestação popular, impõe-se a observância do resultado obtido através dela, sem que os órgãos estatais tenham o poder de desconsiderá-lo quando quiserem.

A atuação representativa, portanto, não pode continuar tendo o domínio da vontade popular externada no exercício da democracia semidireta, sob pena de serem desvirtuadas a finalidade e a natureza dos meios que a instrumentalizam.

Já no que tange especificamente ao direito de revogação de mandato eletivo, é forçoso reconhecer que há muito tempo se sente a necessidade de incluir essa possibilidade no ordenamento brasileiro.

Este mecanismo também pressupõe regulamentação e valorização da vontade popular, assim como os demais acima mencionados. Mas quanto ao *recall* em especial, o cerne da questão é saber quais seriam as hipóteses que autorizariam a sua realização, pois estas seriam determinantes para o sucesso ou não do instituto.

Isso porque, a má implantação do poder de revogação popular de mandato pode fazer com que o mecanismo pareça ser uma solução mágica para profundas crises institucionais, o que não passa de uma esperança ilusória, que dá

margem para opositores mal-intencionados manipularem o uso do *recall* em benefício próprio.

Ou ainda, se não estabelecidos parâmetros claros de sua realização, a adoção do direito de revogação pode ser inócua por falta de direcionamento do cidadão sobre o instituto, que pode cair no esquecimento geral e não passar de mais um direito posto sem efetividade.

Nesse sentido, entre arrolar hipóteses taxativas de realização do *recall* ou deixá-las em aberto para que haja interpretação pontual a cada caso concreto, parece mais razoável vincular o direito de revogação ao descumprimento das propostas de campanha feitas pelo candidato eleito que se pretende destituir.

É preciso que haja objetividade nos critérios configuradores de uma insatisfação popular tão intensa a ponto de ser capaz de permitir a destituição de um representante eleito legitimamente pela maioria do corpo eleitoral.

Assim, avaliar se a sua atuação condiz ou não com os motivos que o fizeram vencer o pleito eleitoral, através da análise do que foi por ele proposto e o que vem sendo cumprido, é o único modo de poder controlar esse desempenho sem que o descontentamento do povo tenha que se justificar no cometimento de condutas criminosas ou ímprobas (para as quais já existem sanções políticas cabíveis).

Para tanto, seria necessário exigir que os candidatos a todos os cargos eletivos (e não só os de Chefia do Poder Executivo¹²¹), individualmente ou por meio de seus partidos políticos, apresentassem propostas sérias, reais e exequíveis do que se pretende fazer caso sejam eleitos para o exercício da atividade legislativa ou de gestão.

Não obstante, esses projetos devem estar sujeitos à fiscalização (tanto popular quanto do próprio Poder Público) durante o exercício do mandato, pois só assim é possível que toda a sociedade exija o cumprimento, ou pelo menos o emprego de todos os esforços possíveis para o cumprimento, daquilo que foi proposto pelo candidato em campanha e fez com o que o cidadão lhe confiasse seu voto.

¹²¹ Art. 11, inciso IX, da Lei nº 9.504/97.

O representante que esteja em total desconformidade com o planejamento que ofereceu pode ser submetido novamente ao crivo do povo, que mediante a convocação subscrita por uma parcela mínima de eleitores, irá às urnas para confirmar o voto que o elegeu em um primeiro momento, ou para manifestar seu arrependimento, quando então poderá ser revogado o mandato unicamente em razão do descontentamento popular.

Sendo assim, tendo em conta tudo o que foi exposto neste trabalho, pode-se constatar que o Brasil possui alguns meios de participação popular direta no cenário político, mas ainda carece de um desenvolvimento mais adequado desses institutos, cujo potencial de inclusão do cidadão na gestão da sociedade não vem sendo aproveitado o tanto que poderia ser.

É certo também que o aprimoramento dos instrumentos participativos que já temos, bem como a possível adoção de outros que podem incrementar nossa democracia, contribuem para que o cidadão brasileiro se sinta mais ativo na decisão dos rumos do País, melhor representado nos órgãos oficiais por mandatários sujeitos à uma atuação controlada e responsável, e detentor legítimo do poder que é exercido em seu nome.

A reaproximação do povo de seus representantes é imprescindível para reduzir o descontentamento generalizado com a atuação política, bem como para resgatar a confiança do cidadão no regime democrático. Daí a importância de promover a comunicação entre a vontade popular e o exercício da função representativa, através do fortalecimento dos instrumentos de democracia semidireta, retomando-se o sentimento de representatividade, que se mostra essencial para a superação dos tão recorrentes episódios de abalo institucional.

Referências bibliográficas

AIETA, Vânia Siciliano. *Democracia. Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro, Tomo II (Coleção Tratado de Direito Político)*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

_____. *Mandato Eletivo. Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro, Tomo III (Coleção Tratado de Direito Político)*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

ARAÚJO, Luiz Alberto David e JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. *Curso de Direito Constitucional*, 13ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

AZUMA, João Carlos. *Democracia participativa: uma dimensão interpretativa concretizadora*. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional, n. 68. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 17, p. 86-110, julho-setembro, 2009.

BEÇAK, Rubens. *Democracia moderna: sua evolução e o papel da deliberação*. In: Revista de Informação Legislativa, n. 199, ano 50, p. 7-23, julho-setembro, 2013.

_____. e LONGHI, João Victor Rozatti. *Reforma política, aprofundamento dos meios de participação democrática e a questão do recall*. In: BEÇAK, Rubens e OLIVEIRA, Armando Albuquerque de (coordenadores). *Teorias da democracia e direitos políticos*. XXV Encontro Nacional do CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito), p. 287-306. Brasília/DF, 2016.

BICHARA, Carlos David Carneiro. *Experiências de democracia direta e participativa ao redor do mundo: mecanismos tradicionais e experimentos democráticos*. Estudo técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, março de 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, 17ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x Representação Política. Tese de Doutorado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, 1987.

_____. *Democracia x Constitucionalismo. Um navio à deriva?* 14 de junho de 2011, disponível em http://www.cepes.org.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=365:%20democracia-x-constitucionalismo-um-navio-a-deriva-&catid=35:artigos&Itemid=55>. Acesso em 10.09.2017.

_____. *Distúrbios da democracia, representação política e suas patologias. A reforma eleitoral no Brasil atende a essas disfunções?* In: NETO, Tarcisio Vieira de Carvalho e FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (coordenadores). *Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Editora Migalhas, 2016.

CALIMAN, Auro Augusto. *O recall no Estado de São Paulo*. In: Revista de Informação Legislativa, n. 165, ano 42, p. 197-204, janeiro-março, 2005.

CENEVIVA, Walter. *Plebiscito: direito e dever*. Departamento editorial da OAB-SP, 1993.

FIGUEIREDO, Marcelo. *La democracia de ciudadanía – una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. In: Direito Constitucional. Estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e Administração Pública. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. *Participação popular no processo legislativo*. In: Revista da Faculdade de Direito de Campos, ano IV e nº 4, ano V e nº V, p. 435-483, 2003-2004.

GUSSI, Evandro Herrera Bertone. *A representação política*. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

JUNIOR, Goffredo Telles. *A democracia participativa*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 100, p. 171-188, janeiro-dezembro, 2005.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Segunda edición, marzo de 1976. Reimpresión, abril de 1979. Barcelona: Editorial Ariel, 1979.

MERIVAKI, Thessalia. *Initiative, Referendum, and Recall*. In: American Governance 1st edition, Stephen L. Schechter. Farmington Hills, Michigan: Macmillan Reference USA/Cengage Learning, p. 71-76, 2016.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional, Tomo IV – Direitos fundamentais*, 3ª edição, revista e atualizada. Portugal, Coimbra Editora, 2000.

_____. Palestra realizada pela Ordem dos Advogados do Brasil e pela Escola Nacional da Advocacia. Brasília, 7 de março de 2017. Disponível em <<http://s.oab.org.br/arquivos/2017/03/jorge-miranda-07-03-constituicao-e-democracia.pdf>> e <<https://www.youtube.com/watch?v=Zne5FR4PQnE>>. Acesso em 19.09.17.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*, 1ª edição, 2ª tiragem. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

MORAES, Filomeno e SOBRINHO, Luis Lima Verde. *Quedas democráticas de governo: o impeachment no presidencialismo brasileiro comparado ao voto de desconfiança nos sistemas parlamentaristas*. In: Revista Direitos Fundamentais & Democracia, n. 21, v. 21 (edição especial), p. 45-71, dezembro, 2016.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*, 11ª edição. Salvador: Editora Juspodium, 2016.

PINTO, Érica Maria Garcia. *Instrumentos de participação democrática direta: o plebiscito e o referendo*. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

REALE, Miguel. *O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro*. São Paulo, 1959. In: Estudos Eleitorais – Tribunal Superior Eleitoral – v.1, n.1, p. 101-130, janeiro-abril, 1997.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *O referendun e a representação democrática no Brasil*. In: Revista de Informação Legislativa, n. 92, ano 23, p. 13-40, outubro-dezembro, 1986.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no Estado representativo moderno. Estudos sociais e políticos*. Traduzido por Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos – Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais. Belo Horizonte: Editora Bernardo Álvares, 1962.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 34ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

_____. *O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa*. In: Revista do Advogado, ano XXIII, nº 73, p. 94-108, novembro de 2003. Disponível em <http://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/73/index.asp#/94/zoomed>. Acesso em 15.09.2017.

_____. *Processo constitucional de formação das leis*. 2ª edição, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SOARES, Alessandro de Oliveira. *Os mecanismos de democracia direta no constitucionalismo ibero-americano: análise comparada*. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SOUZA, Raphael Ramos Monteiro e VIEIRA, José Ribas. *Recall, democracia direta e estabilidade institucional*. In: Revista de Informação Legislativa, n. 202, ano 51, p. 43-57, abril-junho, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*, 4ª edição, 9ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

WILLIAMS, Raymond. *Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade*. Tradução de Sandra Guardini Vasconcelos. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.