

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ – UESPI**  
**CAMPUS PROFESSOR ALEXANDRE ALVES DE OLIVEIRA**  
**CURSO: CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS APLICADAS**

**MANOEL DE SOUSA ALVES JÚNIOR**

**INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Biblioteca UESPI PHB  
Registro Nº m2414  
CDD 321.8  
CUTTER A474i  
V EX 01  
Data 21 / 05 / 10  
Visto [assinatura]

**PARNAÍBA - PI**  
**2014**

**MANOEL DE SOUSA ALVES JÚNIOR**

**INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE  
DIREITO**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado ao colegiado do curso de  
Direito da Universidade Estadual do Piauí  
- UESPI, como requisito para a obtenção  
do certificado de Bacharel em Ciências  
Jurídicas.

Orientadora: Maria de Jesus Rodrigues Mello

**PARNAÍBA – PI  
2014**

**MANOEL DE SOUSA ALVES JÚNIOR**

**INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE  
DIREITO**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado ao colegiado do curso de  
Direito da Universidade Estadual do Piauí  
- UESPI, como requisito para a obtenção  
do certificado de Bacharel em Ciências  
Jurídicas.

APROVADA EM \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof. Esp. Maria de Jesus Rodrigues Mello – UESPI/Parnaíba**

**Orientadora**

---

**Prof. Gabriel da Silva Amorim – UESPI/Parnaíba**

**Examinador Interno**

---

**Esp. Marcela de Paiva Laurentino**

**Examinadora Externa**

Dedico este trabalho aos meus pais e demais familiares pelo carinho e pelo apoio dado durante toda esta jornada. Aos meus queridos amigos pelas boas horas vividas. Aos caros professores pelo empenho em nos propiciar um futuro melhor. À minha querida orientadora pela dedicação, confiança e o tempo gasto no decorrer deste trabalho. Enfim, a todos os que torceram de alguma forma para esta conquista.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, por ter me propiciado essa jornada tão importante em minha vida.

Aos meus pais, Maria Expedita de Amorim Alves e Manoel de Sousa Alves, pela força depositada em mim ao longo desta caminhada. Mãe, a sua garra e experiência de vida, bem como a dedicação que presta aos seus filhos, foi muito importante para que eu chegasse até aqui.

Aos meus irmãos Laura Amorim e Wesllen Amorim, pessoas muito especiais. À minha sobrinha, Luara, que é um verdadeiro presente em nossas vidas.

Aos demais familiares, especialmente às minhas tias Vilma, Vilanni e Socorro e meu primo Carlos Cesár, pessoas que sempre me ajudaram e incentivaram meus estudos.

Aos meus nobres amigos pelas alegrias, tristezas e momentos inesquecíveis vividos. Essa conquista se torna mais importante porque tenho vocês ao meu lado.

Aos professores da UESPI, pela dedicação a nós dispensada, em especial a minha orientadora Maria de Jesus Rodrigues Mello, que prontamente aceitou meu convite e sempre esteve disposta a ajudar e prestar esclarecimentos.

Aos servidores da Vara do Trabalho de Parnaíba, especialmente à Joyce Kell e Lívia Rolim, saibam que foi muito bom estagiar com vocês. Aos servidores do Fórum Salmon Lustosa e da Defensoria Pública do Estado do Piauí, núcleo de Parnaíba, esta onde passei inesquecíveis dois anos da minha vida!

Por fim, agradeço a Raimundo Vieira de Brito, homem humilde, preocupado com o povo e que sempre estendeu a mão a minha família. Conte comigo sempre!

## RESUMO

A presente monografia traça um estudo sobre a democracia e suas variantes, bem como a sua importância na República Federativa do Brasil. Buscou-se dissociar a ideia de democracia como apenas o direito ao sufrágio, estudando-se a fundo os chamados instrumentos de participação direta, previstos na Constituição Federal de 1988. Para isso, tratou-se do conceito de Estado, sua origem e evolução ao longo dos tempos, até a chegada ao atual Estado Democrático de Direito. A problemática central gira em torno de saber se os instrumentos de participação direta garantem a realização de um Estado Democrático de Direito. Ação popular, iniciativa popular, referendo e plebiscito foram os instrumentos criteriosamente analisados para que fosse possível chegar-se à conclusão de que, embora pouco utilizados, são essenciais à garantia de uma democracia plena, onde todo poder emana do povo. Ao povo brasileiro, real detentor do poder, cabe fiscalizar, por meio dos instrumentos postos ao seu alcance, a ação Estatal, que deve visar sempre à promoção do bem comum. Isso, como visto, garantirá a justiça social e a verdadeira democracia, fundamento de um Estado Democrático de Direito.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia. Estado Democrático de Direito. Instrumentos de participação direta..

## **ABSTRACT**

This monograph outlines a study on democracy and its variants as well as their importance in the Federative Republic of Brazil. We attempted to dissociate the idea of democracy as only the right of suffrage, studying in depth the so-called instruments of direct participation in the Federal Constitution of 1988. For this, treated the concept of state, its origin and evolution over time, until the arrival to the current Democratic State Law. The central issue revolves around whether the instruments of direct participation guarantee the achievement of a Democratic Rule of Law. Popular action, popular initiative, referendum and plebiscite instruments were carefully analyzed so that we could arrive at the conclusion that, although rarely used, are essential to ensuring a full democracy, where all power emanates from the people. The Brazilian people, real holder of power, it is to supervise, through the instruments available at your fingertips, the State action, which should always aim to promote the common good. This, as seen, ensure social justice and true democracy, the foundation of a Democratic Rule of Law.

**KEY WORDS:** Democracy. Democratic Rule of Law. Instruments of direct participation.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>09</b>
<b>CAPÍTULO 1 DA ORIGEM E FORMAÇÃO DO ESTADO</b> .....	<b>11</b>
1.1 Evolução Histórica do Estado.....	11
1.2 Passagem do Estado Medieval para o Estado Moderno.....	12
1.3 As versões do Estado Moderno .....	13
<b>CAPITULO 2 A DEMOCRACIA</b> .....	<b>15</b>
2.1 Espécies de Democracia.....	15
2.2 A Democracia no Brasil .....	17
<b>CAPITULO 3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b> .....	<b>19</b>
3.1 Estado de Direito.....	19
3.2 Estado Social de Direito .....	20
3.3 O Estado Democrático .....	21
3.4 Caracterização do Estado Democrático de Direito.....	21
<b>CAPITULO 4 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA NO ESTADO DEMOCRATICO DE DIREITO</b> .....	<b>24</b>
4.1 Da Ação Popular .....	24
4.1.1 Requisitos da Ação Popular .....	25
4.1.2 Objeto da Ação Popular .....	25
4.1.3 Legitimidade Ativa e Passiva.....	26
4.1.4 Competência .....	27
4.2 Da Iniciativa Popular .....	27
4.3 Do Plebiscito .....	30
4.3.1 Plebiscito como vontade <i>a priori</i> .....	30
4.3.2 Plebiscito como decisão política.....	31
4.3.3 Utilização e exemplo histórico no Brasil .....	31
4.4 Do Referendo .....	32
4.4.1 Distinção entre Referendo e Plebiscito .....	33



4.4.2 Utilização do Referendo no Estado Brasileiro .....	33
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>35</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>37</b>

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, já em seu preâmbulo, classifica a República Federativa do Brasil como sendo um Estado Democrático. Mais adiante, em seu art. 1º, a nossa Carta Magna institui o Estado Democrático de Direito que se configura como um conceito chave do regime democrático adotado em nosso país.

Poucas são as pessoas que atentam ao real significado desta expressão, que traz consigo inúmeras peculiaridades, como nos assevera José Afonso da Silva:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária, em que o poder emana do povo, diretamente ou por representantes eleitos; participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade. (SILVA, 2010, p.119)

O estudo da democracia e suas variadas formas bem como da origem e evolução do Estado é o ponto de partida para o tema central deste trabalho, qual seja: *Os instrumentos de participação direta no Estado Democrático de Direito.*

Pretende-se estudar a fundo os instrumentos que estão ao alcance do povo e que são os meios para o exercício direto do poder soberano do qual são titulares. Busca-se também dissociar a ideia de Democracia como apenas o direito de sufrágio, pois embora seja grande baluarte desta, não se resume apenas a isso.

Referendo, Plebiscito, Ação Popular e Iniciativa Popular são meios que estão à "disposição" do povo para o completo exercício da democracia. No mesmo rumo, devem ser analisados em todos os seus aspectos, requisitos e aplicabilidade, bem como, demonstrar a sua importância à manutenção da democracia nacional, ao respeito ao interesse público e à efetivação da soberania popular, tendo o cidadão como o titular do poder, devendo este ser exercido em nome daquele.

Pretende-se aqui responder a uma indagação, qual seja: a participação popular, prevista na Constituição Federal de 1988, garante efetivamente a realização do Estado Democrático de Direito?

Assim, vê-se a relevância do tema para a sociedade em geral, pois a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social.

O presente trabalho é de natureza bibliográfica e se utiliza do método de abordagem dedutivo e dos métodos de procedimento analítico e histórico-crítico.

Em termos de técnica de pesquisa, utilizou-se da documentação indireta, com consulta bibliográfica. No tocante a abordagem literária, explanou-se pontos de vista de autores como Silva (2010), Lenza (2011), Azambuja (2010), Maluf (2010), dentre outros. Esta análise permite aprofundar a compreensão sobre os instrumentos de participação e sua importância para a caracterização do Estado Democrático de Direito.

A metodologia proposta ajudará a compreender o problema suscitado, devendo-se chegar a um consenso acerca da importância do instituto em comento.

## CAPÍTULO 1

### DA ORIGEM E FORMAÇÃO DO ESTADO

O homem é um ser social em sua essência, tendo buscado no decorrer de sua existência conviver em grupos pelos mais diversos motivos, desde a reprodução da espécie, busca por alimentos ou até mesmo por estratégias bélicas. Os grupos formados, com o passar do tempo, foram crescendo e tomando-se cada vez mais complexos, o que gerou a necessidade do estabelecimento de regras e de deveres de convivência, além da figura de alguém que viesse a manter a ordem e controlar as mais variadas condutas, a partir disso surge o Estado como consequência natural da sociabilidade humana.

Assim, a figura do Estado vem evoluindo desde a antiguidade e seu conceito surge de forma mais significativa a partir da *Polis* grega e da *Civitas* romana. Assevera Sahid Maluf:

A própria denominação de Estado, com a exata significação que lhe atribui o direito moderno, foi desconhecida até o limiar da Idade Média, quando as expressões empregadas eram *rich*, *imperium*, *land*, *terrae* etc. Teria sido a Itália o primeiro país a empregar a palavra *Stato*, embora com uma significação muito vaga. (MALUF, 2010, p.87)

#### 1.1 Evolução Histórica do Estado

Como dito acima, foi na Itália onde se empregou pela primeira vez o termo Estado, logo em seguida vieram à Inglaterra, no século XV, depois a França e a Alemanha, no século XVI, que fizeram uso do termo para designar à ordem pública constituída. Maquiavel, o grande criador do direito público moderno, em sua obra intitulada *O Príncipe* fora quem introduziu, definitivamente, a expressão na literatura científica.

Devido à complexidade do assunto e da instituição que é o Estado, não se pode catalogar um curso uniforme dos tipos Estatais no decorrer da história. O que há na doutrina moderna é uma classificação para efeitos didáticos onde se

leva em conta a diferenciação entre diversas épocas da história da humanidade evidenciando as características do Estado em cada uma delas. São as seguintes fases:

*\*Estado Antigo;*

*\*Estado Grego;*

*\*Estado Romano;*

*\*Estado Medieval;*

*\*Estado Moderno*

O conceito do que vem a ser o Estado é um tema complexo, pois pode ser abordado por diversos pontos de vista. Para boa parte dos estadistas, hoje se tem uma certa homogeneidade de pensamento quanto aos elementos indispensáveis a formação de um Estado, quais sejam: um determinado *povo*; que vive fixado em um *território* demarcado; sob o comando de um *Governo Soberano* que visa construir o bem comum.

Esses três elementos são imprescindíveis à caracterização do Estado e são de grande importância para a formulação de um conceito mais genérico deste. Passaremos a analisar de maneira sucinta as principais fases históricas do Estado até chegarmos ao atual estágio social democrático.

## **1.2 A Passagem do Estado Medieval para o Estado Moderno**

Como dito, a verificação da transformação histórica tem o escopo de fixar as formas fundamentais que o Estado adotou no decorrer da história. As fases citadas acima compreendem as chamadas “formas estatais pré-modernas”, e são essas suas principais características:

*Estado Antigo* – nessa forma estatal, presente nas antigas civilizações do Oriente ou do Mediterrâneo, havia uma dificuldade de distinção entre os institutos da religião, economia, família e o próprio Estado. Em consequência não se distingue o pensamento político da religião, da moral, da filosofia (STRECK e MORAIS, p. 20). Tem como principais características a natureza unitária e a estreita relação entre religião e Estado.

*Estado Grego* – essa forma estatal tinha como principais características a formação de cidades - Estados conhecidas como *polis*, a presença de uma classe política (a elite) com intensa participação nas decisões do Estado e nos assuntos públicos.

*Estado Romano* – tinha como características fundamentais uma base familiar fortalecida, uma noção do elemento povo reduzida, que abrangia uma faixa estreita da população, e a presença de magistrados como governantes superiores.

*Estado Medieval* – foi marcado pela instabilidade política, econômica e social. Houve uma fragmentação do poder, mediante a infinita multiplicação de centros internos de poder político e relações de dependência pessoal, hierarquia de privilégios.

*Estado Moderno* – é a forma de Estado que possui os elementos *território* e *povo* como elementos materiais e o elemento *governo* como um elemento formal. Nesse modelo o Estado possui uma finalidade peculiar, que justifica a sua existência.

Não há data precisa que delimite a passagem do período medieval para o período capitalista, onde começa a surgir o Estado Moderno em sua primeira versão (absolutista, que será adiante explicitada). As deficiências da sociedade política medieval levaram ao surgimento do Estado Moderno, onde houve a passagem das relações de poder – até então sob o domínio dos senhores feudais - para a esfera pública. Adiante tratar-se-á das “versões” do Estado Moderno, tema de fundamental importância para o objeto principal deste trabalho.

### **1.3 As Versões do Estado Moderno**

A primeira expressão do Estado Moderno estava alicerçada na ideia de soberania, o que levou a concentração de todos os poderes nas mãos dos monarcas, gerando as chamadas monarquias absolutistas. Em tais Estados era comum a personificação do Estado na figura do rei.

Com isso, as monarquias absolutistas se apropriaram dos Estados como o proprietário o faz do objeto de sua propriedade, fazendo surgir um poder de *imperium* como direito absoluto do rei sobre o Estado. Por outro lado, com tal postura os reis constituíram-se como senhores dos Estados, tal qual o

faziam os senhores feudais do medievo, titularizando individualmente a propriedade do Estado. (STRECK e MORAIS, 2003, p.44-45)

Na sequência proposta pela doutrina, após as monarquias absolutistas, surgiu, por volta do século XVIII, mais uma versão do Estado Moderno, o chamado “Estado Liberal”, que tem sua razão de ser no *liberalismo*. O liberalismo significou uma limitação e divisão da autoridade tendo como foco principal o indivíduo e a menor interferência estatal na vida deste. Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos: “(...) vai procurar com a maior eficiência até hoje conhecida o atingimento da liberdade no sentido de não-constrangimento pessoal. É o coroamento de toda luta do indivíduo contra a tirania do Estado” (BASTOS, 2004, p. 242).

O passar do tempo demonstrou que a política liberalista de menor interferência possível do Estado na vida do indivíduo gerou grandes distorções e também problemas sociais.

(...) o Estado Liberal foi colocado ante o dilema de reformar-se ou perecer. Efetivamente, onde ele permaneceu fraco e inerte, ocorreu a transformação violenta, surgindo o Estado revolucionário, como na Rússia, na Itália, na Alemanha, na Polônia e em vários países. Quando não, o Estado Liberal se transformou de maneira pacífica evoluindo para a forma social democrática, através de reformas constitucionais e medidas legislativas. Tornou-se evolucionista, intervindo na ordem econômica, colocando-se como árbitro nos conflitos entre o capital e o trabalho, superintendendo a produção a distribuição e o consumo. (MALUF, 2010, p.141)

Assim, surgiu o Estado Social de Direito, evolucionista, procurando harmonizar verdades parciais e inegáveis que existem tanto no individualismo como no socialismo. É o Estado eclético, situado entre as verdades eternas do individualismo e os imperativos da realidade sócio-ético-econômica do mundo moderno.

Concluindo, o presente capítulo tratou sobre as variantes estatais existentes desde o começo da civilização, culminando nas variantes do Estado Moderno, contudo, antes de adentrarmos na atual forma do Estado brasileiro, cumpre indagarmos sobre o que vem a ser a “Democracia”, seu surgimento, suas formas, posto ser um dos pilares do “Estado Democrático de Direito”, no qual vivemos desde a promulgação da Constituição de 1988.

## CAPÍTULO 2

### A DEMOCRACIA

A conceituação de democracia é uma tarefa das mais difíceis, já dizia Marilena Chauí que “a democracia é invenção porque, longe de ser a mera conservação de direitos, é a criação ininterrupta de novos direitos, a subversão contínua dos estabelecidos, a reinstalação permanente do social e do político.” (CHAUÍ, 1982, p.157).

Na concepção do famoso presidente americano Lincoln, “democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo”. É um conceito que encontra suas limitações, mas é plenamente correto em sua essência. José Afonso da Silva aponta que uma das limitações ao conceito de Lincoln se deve ao fato de ser a democracia um regime e não uma forma governo. Nessa esteira, a democracia é um regime de governo onde o poder e a responsabilidade cívica são exercido por todos os cidadãos.

Nas sociedades democráticas é característico a organização de grupos ou de indivíduos em forma de associações, movimentos sociais e populares, sindicatos de classes e etc., que, de certa forma, criam um contrapoder social que, direta ou indiretamente, limita o poder do Estado. As lutas históricas pela democracia mostram o quão difícil é alcançá-la e, muito mais do que isto, conservá-la. Adiante trataremos sobre as espécies de democracia e sua aplicação na República Federativa do Brasil.

#### 2.1 Espécies de Democracia

De um modo geral pode-se classificar os regimes democráticos em três espécies:

*Democracia direta* - espécie democrática onde a sociedade participa diretamente do Governo, tomando decisões sem a intervenção de representantes. Era a forma adotada pelos gregos no antigo Estado ateniense, onde os cidadãos se reuniam em assembleias populares para deliberarem sobre os mais variados temas. Nos tempos atuais, devido ao grande aumento da população nos Estados, a



democracia direta não é tão aplicada, só existindo mesmo em alguns Cantões suíços.

Nos Estados helênicos e romanos (...) a democracia foi idealizada e praticada sob a forma direta, isto é, o povo governava-se por si mesmo, em assembleias gerais realizadas periodicamente nas praças públicas. Tal sistema primitivo foi possível porque então o Estado-Cidade (Polis, na Grécia, e Civitas, em Roma) era pequeno, restringindo-se aos limites da comunidade urbana (MALUF, 2010, p.179)

Em síntese, a democracia direta se fez presente onde a quantidade populacional era reduzida a ponto de tornar viável a participação social nos moldes aduzidos.

*Democracia indireta* – também chamada de democracia representativa, teve seu surgimento associado a inviabilidades técnicas da democracia direta. É caracterizada pela concentração do poder público nas mãos de representantes eleitos pelo povo, que possuem investidura temporária e atribuições predeterminadas. A esta modalidade atribuiu-se o dever de resolver a impossibilidade prática da democracia direta em face do crescimento populacional e da maior complexidade na organização do Estado, o que inviabilizava as chamadas “assembleias populares” supracitadas. Logo, confere-se a um número reduzido de cidadãos mandato político, por meio do qual representarão o eleitorado, agindo em nome deste para a defesa do bem comum.

*A República Democrática Indireta, ou Representativa, é a solução racional, apregoada pelos filósofos dos séculos XVII e XVIII e concretizada pela Revolução Francesa. Firmado o princípio da soberania nacional e admitida a impraticabilidade do governo direto, apresentou-se a necessidade irrecusável de se conferir, por via do processo eleitoral, o poder de governo aos representantes ou delegados da comunidade. É o que se denomina sistema representativo... (MALUF, 2010, p. 113)*

No entanto, tal qual a modalidade direta, a democracia representativa encontrou algumas limitações a exemplo da distância em que o povo fica das decisões tomadas por seus representantes eleitos.

*Democracia semidireta* – nessa modalidade, de vital importância ao presente trabalho, há uma tentativa de aproximação do povo ao exercício do poder,

é um sistema híbrido onde se criam instrumentos para que o povo participe diretamente das decisões políticas, mas mantendo seus representantes. Da modalidade direta extrai-se a prerrogativa de a população intervir diretamente em certos atos, e, da modalidade indireta, extrai-se a representação popular por parte de um número limitado de políticos eleitos que agem em nome dos representados.

È unânime entre os doutrinadores que a democracia semidireta se mostra mas viável nos dias atuais, ao reunir uma parcela das outras duas espécies. Como dito acima, tal espécie é de fundamental importância para o presente trabalho, uma vez que nela se encontram previstos os instrumentos de participação popular direta no Estado Democrático de Direito, a saber: iniciativa popular; referendo popular; plebiscito; ação popular. Tais instrumentos serão analisados minuciosamente em um capítulo posterior do presente estudo.

## **2.2 A Democracia no Brasil**

O surgimento da democracia no Estado brasileiro esta associado a diversos acontecimentos, sendo o mais relevante e temeroso o período da Ditadura Militar, o qual manteve o país em regime essencialmente totalitário por aproximadamente vinte anos, compreendidos entre 1964 e fins de 1984, tendo seu domínio sucumbido aos movimentos insurgentes pró-redemocratização, tendo na eleição do então Presidente Tancredo Neves, em 15 de janeiro de 1985, o marco histórico que sucumbiu com duas décadas de plena ditadura.

Logo se vê que a luta pela normalização da democracia e do surgimento de um Estado Democrático de Direito, no Brasil, começara assim que se instalou o golpe de 1964 e especialmente após o AI nº 5. A redemocratização do país seguiu um rumo natural que culminou com a promulgação da Carta de 1988.

A assembleia Nacional Constituinte promulgou a Constituição da República Federativa do Brasil em 05 de outubro de 1988, tal Carta ficou conhecida como "Constituição Cidadã", predicado atribuído a ela por Ulysses Guimarães.

O regime brasileiro da Constituição de 1988 funda-se no princípio democrático. O preâmbulo e o art. 1º o enunciam de maneira insofismável. Só por aí se vê que a Constituição instituiu um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a

justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária e sem preconceitos, com fundamento na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. Trata-se assim de um regime democrático fundado no princípio da soberania popular, segundo o qual todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes, ou diretamente. (SILVA, 2010, p.125).

Vê-se, portanto, que a Constituição de 1988 tratou de temas de suma importância, visando assegurar, principalmente, os direitos e as garantias fundamentais do cidadão, que são baluartes de um regime democrático puro. A experiência brasileira pós-ditadura demonstra que a transição de regimes autoritários para governos eleitos democraticamente não encerra a tarefa de construção democrática, pelo contrário, ela inaugura a experiência de uma sociedade inapreensível, indomesticável, onde o povo será dito soberano, mas onde não cessará de questionar sua identidade, seus direitos e seus valores.

A Constituição Cidadã completa seus 25 anos de existência e, mesmo após vários processos de emendas, o que é natural visto que o direito é dinâmico por natureza, é a base de todo o nosso sistema jurídico e a prova de que os direitos e garantias ali encerrados devem sempre ser buscados, prova disso são os movimentos sociais que ecoam em todo o país, conquista de uma democracia construída ao longo do tempo.

## CAPÍTULO 3

### O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A democracia, vista sob a óptica de um regime de realização de valores de convivência humana (liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana), é conceito de maior abrangência do que o de Estado de Direito, o qual tem seu surgimento ligado a uma forma de expressão jurídica da democracia liberal. A superação do regime liberal colocou em debate a questão da sintonia entre o Estado de Direito e a sociedade democrática.

Com o passar do tempo, viu-se a insuficiência do Estado de Direito fato que culminou com o surgimento do conceito de Estado Social de Direito, nem sempre de conteúdo democrático. A evolução, mais uma vez, trouxe a tona um novo modelo de Estado, o Estado Democrático de Direito que a nossa Constituição acolhe como um conceito-chave do regime adotado.

O Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, que serão a seguir estudados, mas tal reunião não é apenas uma reunião formal dos respectivos elementos, pois na realidade revela um conceito novo que os supera, pois traz consigo um componente revolucionário de transformação. Para sua melhor compreensão trataremos da sua evolução e das características de seus elementos componentes, para, ao final, conceituá-lo e relacioná-lo aos instrumentos participativos.

#### 3.1 Estado de Direito

Em sua origem, o Estado de Direito esta vinculado a um conceito tipicamente liberal, daí ser conhecido como Estado Liberal de Direito que possuía como características básicas: a submissão ao império da lei; a divisão de poderes; garantia dos direitos individuais.

Para além da legalidade estatal, o Estado de Direito representa e referenda um algo a mais que irá se explicitar em seu conteúdo, ou seja, não é apenas a forma jurídica que caracteriza o Estado, mas, e, sobretudo, a ela agregam-se conteúdos. Assim, o Estado de Direito não é mais considerado somente como um dispositivo técnico de limitação de poder, resultante do

enquadramento do processo de produção de normas jurídicas, é também uma concepção que funda liberdades públicas, da democracia e do papel do Estado, o que constitui o fundamento subjacente da ordem jurídica.

Nesta tradição, pode-se definir o Estado Liberal de Direito como sendo um Estado cuja função principal é estabelecer e manter o Direito cujos limites de ação estão rigorosamente definidos por este, bem entendido que Direito não se identifica com qualquer lei ou conjunto de leis com indiferença sobre seu conteúdo (...) O Estado de Direito significa, assim, uma limitação do poder do Estado pelo Direito, porém não a possibilidade de legitimar qualquer critério concedendo-lhe forma de lei. (STRECK e MORAIS, 2003, p.89)

Portanto, não basta somente que um Estado possua uma legalidade qualquer, será indispensável que a seu conjunto de leis reflitam um determinado ideário. Logo, para um Estado ser de Direito não basta que seja um Estado Legal, do contrário teríamos o esvaziamento do conteúdo ideal para a simples legalidade, fato que causaria repulsa a ideia de um Estado realizador de atividades materiais e individuais.

### **3.2 Estado Social de Direito**

O individualismo e o abstencionismo do Estado Liberal geraram inúmeras injustiças, e os movimentos sociais do século passado, desvelando a insuficiência das liberdades burguesas, permitindo assim que nascesse uma consciência da necessidade da justiça social.

Neste rumo, O Estado de Direito, que já não podia justificar-se como liberal, necessitou abdicar de sua neutralidade, integrando em seu seio a sociedade, sem, no entanto, renunciar ao primado do direito. O Estado de Direito, na atualidade, deixa de ser formal, neutro e individualista, evoluindo para um Estado material de Direito, enquanto adota uma pragmática e pretende realizar a justiça social.

Transforma-se em estado Social de Direito, onde o qualificativo social refere-se à correção do individualismo clássico liberal pela afirmação dos chamados direitos sociais e realização de objetivos de justiça social. Caracteriza-se no propósito de compatibilizar, em um mesmo sistema, dois

elementos: o capitalismo, como forma de produção, e a consecução do bem-estar social geral. (SILVA, 2010, p. 115)

Os regimes constitucionais ocidentais prometem, de forma explícita ou implícita, realizar o Estado Social de Direito, quando definem um capítulo de direitos econômicos e sociais. A exemplo são as Constituições da República Federal Alemã e da Espanha, que definem os respectivos países como sociais e democráticos de Direito.

A doutrina aponta que ainda é insuficiente a concepção do Estado Social de Direito, por mais que este revele uma forma estatal tendente a criar uma situação de bem-estar geral que garanta o desenvolvimento da pessoa humana. Apontam-se, nessa forma de Estado, uma ambiguidade manifesta. Primeiro, porque a palavra social está sujeita à várias interpretações, incluindo várias ideologias com sua peculiar visão do que seja o social e do que seja o direito. Em segundo lugar, o importante não é o social qualificando o Estado, em lugar de qualificar o Direito.

### **3.3 O Estado Democrático**

As considerações acima esposadas demonstram que o Estado de Direito, quer como Estado Liberal de Direito quer como Estado Social de Direito, nem sempre irão caracterizar um Estado Democrático. Este se funda no princípio da soberania popular, o qual impõe como principal característica a participação efetiva e operante do povo na coisa pública. A participação popular não se exaure na simples participação do povo para a formação das instituições representativas, vai além, visando realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Assim, o Estado Democrático contrapõe-se ao Estado Liberal, pois, a ideia essencial do liberalismo não é a presença do elemento popular na formação da vontade estatal, nem a teoria igualitária de que todos tem direito igual a essa participação ou que a liberdade é formalmente esse direito.

### **3.4 Caracterização do Estado Democrático de Direito**

O Estado Democrático de Direito não resulta da simples união formal dos conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Na verdade, refere-se a criação de um conceito novo, que leva em conta os elementos componentes daqueles, mas os supera na medida que traz em si um componente de cunho revolucionário. Esse novo conceito tenta conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito, sob um conteúdo próprio onde estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídicas legais e principalmente a preocupação social.. Tudo constituindo um novo conjunto onde a preocupação básica é a transformação do *status quo*.

O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública quando o democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica. E mais, a ideia de democracia contém e implica, necessariamente, a questão da solução do problema das condições materiais de existência. (STRECK e MORAIS, 2003, p. 93)

É de extrema importância o artigo 1º da Constituição Federal de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, não como mera promessa de organização estatal, pois a Constituição aí já o está proclamando e fundando. A Constituição portuguesa, por sua vez, instaura o Estado de Direito Democrático, com o “democrático” vindo a qualificar o Direito e não o Estado. Aponta José Afonso da Silva que essa é uma diferença formal entre ambas as constituições, sendo que a brasileira emprega a expressão mais adequada onde o “democrático” qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado, inclusive sobre a ordem jurídica.

É um tipo de Estado que tende a realizar a síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo, superando o Estado capitalista para configurar um Estado promotor da justiça social que o personalismo e o monismo político das democracias populares sob o influxo do socialismo real não foram capazes de construir. É o Estado que abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais e pelo exercício dos instrumentos que

oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de Justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana.

Em relação a lei no Estado Democrático de Direito, temos que o princípio da legalidade é dos princípios basilares deste. É da essência de seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática. Sujeita-se, como todo Estado de Direito, ao império da lei, mas da lei que realiza o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualdade das condições dos socialmente desiguais.

É precisamente no Estado Democrático de Direito que se ressalta a relevância da lei, pois ele não pode ficar limitado a um conceito de lei, como o que imperou no Estado de Direito clássico. Pois ele tem que estar em condições de realizar, mediante lei, intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. Significa dizer: a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa influir na realidade social. E se a Constituição se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade brasileira requer, a lei se elevará de importância, na medida em que, sendo fundamental expressão do direito positivo, caracteriza-se como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição e aí exerce função transformadora da sociedade, impondo mudanças sociais democráticas, ainda que possa continuar a desempenhar uma função conservadora, garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceitos. (SILVA, 2010, p. 121-122).

Quanto aos demais princípios norteadores do estado Democrático de Direito temos como principais os seguintes: princípio da constitucionalidade; princípio democrático; princípio da justiça social; princípio da igualdade; princípio da divisão de poderes; princípio da segurança jurídica.

A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito, portanto, consiste no ideal de superar as desigualdades sociais por meio da instauração de um regime democrático que realize a justiça social.



## CAPÍTULO 4

### INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

#### 4.1 Da Ação Popular

A ação popular foi elevada ao nível constitucional em 1934, sendo depois retirada com a Constituição de 1937, retornando na Carta de 1946 e permanecendo até os dias atuais. Na atual Constituição encontra previsão no art. 5º, LX – LXIII, nos seguintes termos:

Art. 5. LXXIII - Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Assim como o voto, a iniciativa, o plebiscito e o referendo, a ação popular constitui importante instrumento de democracia direta e participação política do cidadão. Através deste instrumento, busca-se a proteção da *res publica* e dos interesses difusos, logo a ação popular garante o direito democrático de participação do cidadão na vida pública, tendo como base o princípio da legalidade dos atos administrativos e na ideia de que a *res publica* é patrimônio do povo.

Pela narrativa do dispositivo supratranscrito, depreende-se que qualquer cidadão é parte legítima para a propositura da ação popular, sem necessidade de representantes para tanto, o que a faz, indubitavelmente, meio soberano participativo direto no Estado Democrático de Direito.

Segundo o pensamento de Hely Lopes Meirelis, o cidadão que toma as rédeas da ação popular o faz em nome da coletividade, defendendo interesse dela, e não direitos pessoais.

É um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao

governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga. (LOPES, p. 186, 2009)

O exercício direto por qualquer cidadão implica em benefício a todos, mesmo que, o ingresso em juízo se dê por um único do povo. Tal fato pode levar à equívoca interpretação de que se defende direito próprio, quando na realidade se tutela interesses coletivos.

#### **4.1.1 Requisitos da Ação Popular**

Para a propositura da ação popular deve haver lesividade: ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe (entidades da administração direta, indireta, incluindo portanto as entidades paraestatais bem como toda pessoa jurídica subvencionada com dinheiro público); à moralidade administrativa; ao meio ambiente; ao patrimônio histórico e cultural.

Por lesividade deve-se entender também a ilegalidade, uma vez que, embora o texto constitucional não aluda à ilegalidade, ela esta sempre presente nos casos de lesividade ao patrimônio público.

Outro requisito diz respeito à legitimidade ativa, que pertence apenas ao cidadão, assim, a pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular, corroborando tal entendimento a súmula nº 365 do STF.

#### **4.1.2 Objeto da Ação Popular**

A lei nº 4.717/65 regulamenta a ação popular, e, pelo exposto acima, é possível deduzir que o objeto desta ação é ato ilegal-lesivo ao patrimônio público. Por atos ilegais e lesivos ao patrimônio público devem ser tidos os elencados nos arts. 2º e 4º da Lei nº 4.717/65, regulamentadora da ação popular:

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

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência de motivos;

e) desvio de finalidade.

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) concedido com desobediência de quaisquer normas legais, regulamentares, regimentais ou constantes de instruções gerais;

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

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

#### **4.1.3 Legitimidade Ativa e Passiva**

Somente poderá ser autor da ação popular o cidadão, considerado este o brasileiro nato ou naturalizado, desde que esteja em pleno gozo de seus direitos

políticos, provando tal situação através da apresentação do título de eleitor ou documento que a ele corresponda, sendo esta apresentação requisito essencial da inicial.

Desta maneira, excluem-se do polo ativo os estrangeiros, os apátridas, as pessoas jurídicas e até mesmo os brasileiros que estiverem com os seus direitos políticos suspensos ou perdidos. Cabe lembrar a necessidade de capacidade postulatória, logo o exercício do direito de ação, neste caso, requer a presença de um advogado.

No polo passivo, conforme o art. 6º da Lei nº 4.717/65, extremamente minucioso, figurarão o agente que praticou o ato, a entidade lesada e os beneficiários do ato ou contrato lesivo ao patrimônio público. O Ministério Público é parte pública autônoma, funcionando como fiscal da lei, mas se o autor popular desistir da ação, poderá promover o seu prosseguimento.

#### **4.1.4 Competência**

As regras de competência dependerão da origem do ato ou da omissão a serem impugnados. Se o patrimônio lesado for da União, competente será a Justiça Federal, e assim por diante.

Cabe ressaltar que a competência para julgar a ação popular contra ato de qualquer autoridade, até mesmo do Presidente da República, é, em regra, do juízo competente de 1º grau.

#### **4.2 Da Iniciativa Popular**

Trata-se de mais um dos instrumentos por meio dos quais se efetiva a participação direta. Com previsão no artigo 14, inciso III, da Constituição Federal, a iniciativa popular iguala-se aos outros instrumentos no tocante a possibilidade de o povo intervir diretamente no exercício do poder pelo Estado, quando satisfeitos certos requisitos.

É novidade introduzida pela Constituição 1988 e estabelece a oportunidade de o eleitorado nacional deflagrar processo legislativo de lei complementar ou ordinária. Por processo legislativo, no conceito de Silva, entende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos

órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos.

Nos termos do art. 61, § 2º da CRFB, a iniciativa popular poderá 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. Preciso é o entendimento de Alexandre de Moraes sobre o instrumento:

A Constituição Federal consagrou como instrumento de exercício da soberania popular ( CF, art.14, III) a iniciativa popular de lei, que poderá 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, conforme preceitua o §2º, do art.61, da Constituição Federal. Interessante ressaltar que as Constituições estaduais devem prever, nos termos do §4º do art.27 da Constituição Federal, a iniciativa popular de lei estadual. (MORAES, 2008, p.232)

Nota-se, da leitura do art. 61, § 2º da CRFB, os requisitos necessários ao exercício da iniciativa popular. São requisitos que atinam a um *quantum* de eleitores, distribuídos nos moldes descritos, que deverão subscrever (assinar) o projeto. A maioria dos Constitucionalistas atacam o rigor exagerado de tais requisitos. Pedro Lenza profetiza:

Para se ter uma ideia do número necessário, em julho de 2005 o eleitorado nacional, informado pelo TSE, era de 122.102.746 eleitores. Portanto, o número para a iniciativa popular seria de, pelo menos, 1.221.028, obedecendo-se, ainda, às regras expostas na Constituição de percentual mínimo por Estado. (LENZA, 2010, p. 576)

No mesmo rumo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, diante do rigor excessivo dos requisitos da iniciativa popular a intitula como "instituto decorativo". Mesmo diante das dificuldades impostas, o instituto da iniciativa popular já teve, e continua a ter, certa aplicação. De grande interesse é o relato de Glória Perez, renomada autora de telenovelas brasileiras, responsável por encabeçar um dos projetos de lei de iniciativa popular da história do Brasil:

Menos de 48 horas depois de ter assassinado Daniella, Guilherme de Pádua é solto por força de um habeas-corpus. Foi quando eu descobri que, de acordo com a legislação da época, matar não dava cadeia: os criminosos tinham direito de esperar, em liberdade, por um julgamento que podia ser adiado indefinidamente — bastava ter bons advogados, que soubessem explorar as brechas das leis e utilizar o número infinito de recursos para atrasar o andamento do processo: vide o caso Maristela Just, há 21 anos à espera do julgamento.

Aconteceu que, em 1990 entrou em vigor a lei dos crimes hediondos: uma espécie de listagem de crimes que deviam ser levados a sério. Para estes, que eram tidos como os mais graves, a prisão era imediata e não se admitia o pagamento de fiança. Matar botos, papagaios, animais que faziam parte do patrimônio, era crime hediondo - matar gente, não. Assassinato não entrou na lista. Por isso, Guilherme de Pádua estava solto.

E para quem se pergunta: como? Mas porque ele e a cúmplice ficaram presos à espera do julgamento? Não foi por terem assassinado Daniella: foi para proteção deles, foi porque o juiz considerou que corriam perigo nas ruas!

Minha indignação não conheceu limites. Então descobri um dispositivo da Constituição que permitia à sociedade fazer passar uma lei, desde que a reivindicação fosse assinada por uma certa porcentagem da população do país. Procurei o Dr. Biscaia, na época chefe do Ministério Público, e ele se encarregou de redigir a emenda: considerou que, ao invés de propor uma nova lei, o que se devia fazer era incluir o homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos.

E assim foi feito. Redigida a emenda, imprimimos um abaixo assinado, e a distribuição, numa época sem internet e sem contar com o apoio de nenhum grande órgão de imprensa, era feita de mão em mão. Gente de todo o país escrevia, pedindo as listas, que eram passadas em repartições, escolas, shows, nas ruas mesmo.

Foi uma campanha de mães, uma campanha encabeçada por mães que haviam perdido seus filhos: Jocélia Brandão (de Minas, mãe da Miriam Brandão), as mães de Acari, as vítimas de Vigário Geral, a Valéria Velasco, de Brasília, e tantas outras! A mudança não teria nenhuma interferência no caso dos nossos filhos, uma vez que a lei não retroage para punir, mas evitaria que outras mães viessem a passar pela humilhação e constrangimento a que éramos submetidas, vendo os assassinos de nossos filhos livres, leves e soltos pelas ruas.

Nessas condições, em três meses apenas, conseguimos reunir 1.300.000 assinaturas — o necessário era apenas 1.000.000. E as levamos ao Congresso. Lá, não foi fácil o percurso: muitos se esquivaram na hora da votação do projeto. Devo deixar registrado o agradecimento de todas nos ao senador Humberto Lucena, que abraçou nossa causa e se empenhou na aprovação da emenda.

Assim nasceu a primeira emenda popular da História do Brasil. Na prática, o que ela fez foi igualar a vida humana à vida dos botos e papagaios. Tudo bem, já é alguma coisa!<sup>1</sup>

Pelo relato acima, pode-se constatar a grandeza do instituto da iniciativa popular e como este instrumento está à disposição do povo para que este possa de certa forma, realizar o exercício do poder que dele emana. Apesar das

---

<sup>1</sup> Disponível em: [http://www.gloriafperez.net/?page\\_id=591](http://www.gloriafperez.net/?page_id=591). Acessado em: 10/12/2013

dificuldades citadas, deve-se levar em última análise o fim buscado por este instituto, que é, sem dúvidas, um dos mais belos instrumentos participativos dos quais dispõem o cidadão.

### 4.3 Do Plebiscito

O termo plebiscito tem origem do latim *plebis + scitum*, referindo-se às decisões soberanas da plebe, através de votação. Trata-se de meio de participação popular direta no Estado Democrático de Direito, manifestado mediante decisão política *a priori*, acerca de determinada medida, específica, munido do poder de delimitar o âmbito de criação legislativa daquele momento em diante, em razão da soberania da escolha cidadã.

Necessário se mostra a análise detalhada dos elementos formadores do conceito supramencionado.

#### 4.3.1 Plebiscito como vontade *a priori*

A expressão "*a priori*" indica uma constatação a que se chega fundamentada unicamente em hipóteses, sem nenhuma averiguação mais profunda. Ser o plebiscito uma decisão *a priori*, quer dizer que o mesmo não envolve um exame complexo, como o das nuances de uma lei.

Destarte, pode se considerar o plebiscito como instrumento viabilizador da vontade popular *a priori*, sem estruturas pré-definidas, prévia manifestação legislativa, seja de projetos, seja de leis em si. No dizer de Celso Ribeiro Bastos:

Conforme visto há pouco, o plebiscito não envolve um exame complexo, como das nuances de uma lei, sendo concernente a determinado caso ou medida. Podemos concluir, então, que ele é a manifestação prévia, que poderá dar origem a um esquema, ou seja, é ponto de partida para a criação legislativa. (BASTOS, 2004, p.68)

Entendendo-se o plebiscito como um ponto de partida para a criação legislativa tem que dele derivará o processo legislativo. Isso tanto é verdade que, na inquirição, cabe aos votantes escolher entre uma opção ou outra, da qual

logicamente uma será preferida, gerando assim a possibilidade de uma criação legislativa.

Cabe ressaltar que a proposta escolhida é coberta pela soberania popular, vedando a olhos vistos que o Legislativo opte pela hipótese rejeitada. Ao Legislativo só será possível, exclusivamente, silenciar no que toca ao resultado, mas nunca afrontar a decisão soberana.

#### **4.3.2 Plebiscito como decisão política**

Por decisão política entende-se a definição de uma postura governamental, ou seja, uma opção, diante de várias possibilidades, para se trilhar um caminho, regulamentar a vida social e perseguir os fins buscados pelo Estado.

O plebiscito como decisão política é, portanto, uma competência autorizada aos cidadãos para decidir sobre a inovação da ordem jurídica. Esta competência é exercida para definir uma postura governamental, um caminho a ser tomado diante de vários que se apresentam.

Cabe ressaltar que a decisão política é tida como não vinculante, uma vez que não tem o condão de impor quando e de que forma efetivar-se-á o resultado da ausculta. Contudo, como já exposto, detém a força de delimitar o campo de atuação à criação normativa.

Considerar o plebiscito como decisão não vinculante, simplesmente, é desprezá-lo como instrumento de exercício da soberania do povo. Apesar de a atuação legislativa não ficar atrelada à decisão popular, obrigando-os a um ato político positivo (*v. g.*, criação normativa), isso não retira do plebiscito sua importância à democracia e sua especial proteção pela Constituição Federal, muito menos retira a característica soberana de seu resultado, que notoriamente é capaz de restringir o campo de competência legislativa doravante.

#### **4.3.3 Utilização e exemplo histórico no Brasil**

Utilizar-se-á o plebiscito para consultas populares, às populações interessadas, a respeito de questões territoriais e de autodeterminação dos povos. Sua utilização está estritamente ligada a questões relevantes para os destinos de um Estado.



Um dos exemplos de realização de plebiscito no Brasil é o que ocorreu na data de 21 de abril de 1993, o qual consistia em uma consulta, *a priori* e de âmbito nacional, sobre a forma e o sistema de governo a serem adotados no país. Nesta ocasião, o povo decidiu pela forma Republicana e o sistema Presidencialista de governo. Nas palavras de José Afonso da Silva:

A Constituição preordenou dois dispositivos, no ADCT, que geraram controvérsias a debates. Um foi o art. 2º, que determinou que no dia 7 de Setembro de 1993 o eleitorado definiria, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deveriam vigorar no País. A data, como vimos, foi antecipada para 21.4.93 pela EC 2/92. O plebiscito teve lugar nessa data com expressiva maioria a favor da República Presidencialista. (SILVA, 2010, p. 105).

#### 4.4 Do Referendo

Para Paulo Bonavides, é com o referendo que o povo adquire o poder de sancionar as leis. Trata-se de mais um mecanismo de participação popular apresentado no art. 14, II, da Constituição Federal. O referendo é típico instituto de democracia semi-direta que vem sendo aplicado por vários países ao longo dos anos, permitindo a participação do povo nas decisões políticas do Estado.

A denominação deriva do termo latino *referendu*, mas é com a expressão *ad referendum*, que significa “para aprovação”, que o termo encontrou sua real identidade com o instituto que representa. Em síntese, o referendo significa à submissão ao eleitorado de todas ou algumas normas, após terem vigência, ou mesmo antes, para constituí-las, revogá-las, conservá-las ou modificá-las. Alexandre de Moraes (2008, p. 246) o conceitua como sendo “uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou ainda, para retirar a eficácia (condição resolutiva)”.

O referendo poderá ser obrigatório ou facultativo, a depender do que dispõe o texto constitucional. Será obrigatório quando a Constituição impuser a necessidade de consulta popular, e facultativo quando a sua realização depender de autorização de uma autoridade ou de requerimento de certo número de eleitores. Pode-se dizer, segundo doutrina majoritária, que nosso ordenamento

jurídico adota o regime facultativo, pois a Constituição Federal de 1988 não prevê hipótese de aplicação do instituto, limitando-se a explicitar no inciso XV do art. 49 a competência exclusiva do Congresso Nacional para "autorizar referendo", o qual deverá ser feito por meio de decreto legislativo.

#### **4.4.1 Distinção entre Referendo e Plebiscito**

Ao diferenciar os institutos, procuramos buscar os pontos de aproximação (semelhanças) e os pontos de distinção (diferenças). A semelhança entre eles reside no fato de ambos serem formas de consulta ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

A principal diferença está no momento da consulta. No plebiscito, a consulta é prévia, sendo convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo por meio do voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido à apreciação. Ou seja, primeiro consulta-se o povo, para depois, só então, a decisão política ser tomada, ficando o governante condicionado ao que for deliberado pelo povo. Por outro lado, no referendo, primeiro se tem o ato legislativo ou administrativo, para, só então, submetê-lo à apreciação do povo que o ratifica (confirma) ou o rejeita (afasta).

#### **4.4.2 Utilização do Referendo no Estado Brasileiro**

Um importante marco na evolução da democracia participativa no Brasil foi a realização do referendo para a manifestação do eleitorado sobre a manutenção ou rejeição da proibição da comercialização de armas de fogo e munição em todo o território nacional, conhecido como o referendo do desarmamento e realizado em 23 de outubro de 2005. Tal referendo conseguiu reunir cerca de quase 100 (cem) milhões de pessoas, segundo informações do Superior Tribunal Eleitoral divulgadas pela imprensa.

O pleito foi realizado em decorrência da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. O art. 35 da referida Lei dispunha o seguinte:

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.

A questão foi amplamente divulgada pela mídia nacional, sendo criado para tanto a Frente Parlamentar por um Brasil sem armas, favorável a proibição, e a Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa, contrária à proibição. A pergunta formulada no referendo popular foi a seguinte: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”.

Destarte, com a propaganda gratuita em rádio e televisão, as duas Frentes Parlamentares apresentaram seus argumentos na tentativa de angariar votos favoráveis à opção que cada uma defendia. O resultado do pleito foi o seguinte:

Como todos sabem, após apuração do referendo, de 23.10.2005, segundo fontes do TSE, o “NÃO” recebeu 59.109.265 votos (63,94%) e o “SIM” 33.333.045 votos. Foram registrados 1.329.207 (1,39%) de votos em branco e 1.604.307 (1,68%) votos nulos. Dos 122.042.825 eleitores, compareceram às urnas 95.375.824. (78,15%). A abstenção foi de 26.666.791 (21,85%). Assim, comércio de armas de fogo e munição continua, nos termos da lei, sendo permitido no Brasil. (LENZA, 2011, p. 1019-1020).

Por meio da realização do referendo supra, o povo exerceu, de fato, a soberania que lhe foi atribuída pela Lei Maior. A população teve a oportunidade de escolher de forma concreta questão relevante para o convívio em sociedade, despertando o amadurecimento democrático e estimulando o dever cívico dos cidadãos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do presente trabalho abordou-se desde a origem histórica do que hoje conhecemos por Estado, bem como às suas espécies e peculiaridades de acordo com a época na qual existiram; adiante, viu-se como surgiu um dos baluartes do Estado Brasileiro atual, qual seja, a democracia, bem como suas variantes, as quais mereceram um enfoque mais detalhado. Aqui, analisou-se as benesses e inviabilidades de cada uma, restando provado na teoria e sobretudo na prática a proeminência, no Estado Brasileiro, da modalidade semidireta ou participativa.

Quando da abordagem desta última, chegou-se ao ponto principal do estudo, que são os instrumentos de participação direta no Estado Democrático de Direito, instrumentos estes disponibilizados aos cidadãos, como forma de intervirem naquele, fiscalizando seus atos e decisões, que devem sempre primar pela satisfação do interesse público e realização do bem comum. Estudou-se a ação popular, a iniciativa popular, o plebiscito e, por fim, o referendo, cada qual em seus principais aspectos.

Resta salientar, em sede de considerações finais, a imprescindibilidade desses mecanismos: além de servirem como forma de o cidadão fiscalizar e limitar a atuação estatal, também são responsáveis por impedir que nossos representantes se desviem dos objetivos a que foram eleitos.

Sendo assim, entende-se que a democracia no Brasil avançou sobremaneira rumo à excelência com a previsão pela Carta de 1988 dos meios de participação direta, como mais uma forma de efetivá-la, de o cidadão intervir no Estado, no processo político, além do sufrágio, periodicamente utilizado. Outrossim, por intermédio daqueles tem-se condições de decidir sobre assuntos de grande interesse, diretamente.

Portanto, e em face ao que foi tratado neste trabalho, bem como às conclusões a que se chegou no decorrer do mesmo, pode-se dizer que nossa democracia realiza-se de fato, por completo, com a existência tanto da representatividade quanto dos meios participativos diretos, culminando na real ideia de democracia participativa. Apesar de serem poucas vezes utilizados, confirmou-se sua importância, e também as mazelas que sua não previsão

acarretaria ao Estado Democrático de Direito brasileiro, à própria sociedade, sem dúvida seu principal elemento.

Devemos tomar como principal lição o fato de a democracia não se encerrar no processo eleitoral, pelo contrário, ela depende e muito dos instrumentos participativos diretos, tanto que se diz governo do povo, pelo povo e para o povo. Este detém em suas mãos o privilégio de comungar esforços com o Estado e com os representantes, a fim de alcançar os caminhos traçados pela Carta Magna de 1988 e buscar constantemente a defesa e a realização plena de uma verdadeira democracia participativa, pilar fundamental de um Estado dito "Democrático de Direito".

## REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 48ª ed., São Paulo: Globo, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 6ª. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Gráfica do Senado, 2010.

BRASIL. **Lei 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10/12/2013.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Moderna, 1982.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

LENZA, Pedro. **Curso de Direito Constitucional Esquematizado**. 15ª Ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2011.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 29ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de Direito Administrativo**. 48ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SANTOS, Washington dos. **Dicionário Jurídico Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª Ed. rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.