



Fernando Rabello

# BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE PLEBISCITO, REFERENDO E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

51

## *BRIEF NOTES ON PLEBISCITE, REFERENDUM AND POPULAR PARTICIPATION IN BRAZIL*

Francisco Wildo Lacerda Dantas

### RESUMO

Analisa os instrumentos de participação popular no processo legislativo, buscando identificar-lhe as vantagens e desvantagens, tendo em vista a Lei n. 9.709/98, que regulamentou a execução do disposto nos incs. I, II e III do art. 14 da CF/88.

Define os institutos e analisa a experiência da adoção, procedendo ainda a uma crítica da possível utilização desse instrumental entre nós e das propostas que pretendem modificá-lo.

### PALAVRAS-CHAVE

Direito Constitucional; plebiscito; referendo; participação popular; *recall*; veto popular; Constituição Federal 1988 – art. 14 (inc. I – III); Lei n. 9.709/98.

### ABSTRACT

*The author evaluates the means of popular participation in the lawmaking process, showing their advantages and drawbacks, in the light of Law No. 9.709/98, which ruled the implementation of article 14 (subsections I, II, III) of the Brazilian Constitution.*

*He defines those institutes and analyzes their adoption results, still making some critical comments on their possible use within Brazilian society and on the existing proposals for their alteration.*

### KEYWORDS

*Constitutional Law; plebiscite; referendum; popular participation; recall; popular veto; 1988 Brazilian Federal Constitution – article 14 (subsections I – III); Law No. 9.709/98.*

## 1 INTRODUÇÃO

É conhecida a aversão de Rousseau pela democracia indireta. Ao atribuir a *volonté générale* somente ao povo, que passava a substituir os reis na titularidade do poder, não mais concebido como recebido por dádiva divina, passou a considerar, com base num raciocínio lógico perfeito, que, sendo o povo o único titular, não poderia tê-la revelada por representantes, pois estes não a expressam verdadeiramente, tendo em vista que serão eles, na verdade, meros mandatários e não representantes da vontade popular. Para esse autor, a vontade não era representada porque, se era verdade que alguém concordava com o que outrem havia afirmado, em seu nome – como seu representante, agora, neste momento – nada garantia que estivesse de acordo com o que este homem viesse a afirmar amanhã<sup>1</sup>.

Para substituir ou mitigar essa crítica feita ao processo legislativo indireto, em razão de reconhecer que a soberania popular (*volonté générale*) era indelegável, buscou-se criar um sistema legislativo semidireto, tendo em vista, sobretudo, que seria impossível adotar um sistema legislativo direto no mundo moderno em razão da quantidade enorme de eleitores existentes. Despontam, no sistema legislativo semidireto, institutos como o plebiscito, o referendo e a participação popular, como formas diretas de atuação do povo no processo legislativo. Na verdade, Dalmo de Abreu Dallari (1995, p. 130-132) refere que os mecanismos de participação popular mais conhecidos são cinco: plebiscito, referendo, iniciativa popular, *recall* e veto popular, dois a mais do que os existentes em nosso texto constitucional, mais precisamente no art. 14 da CF/88, embora já exista proposta de emenda à Constituição, para aumentá-los, como se examinará adiante.

Nesse sentido, Denise Auad observou, em recente artigo, que a democracia representativa, como sistema que responde ao ideal moderno de instituição de uma democracia, viabilizador do desenvolvimento social, da paz, do pluralismo, do diálogo político e do respeito aos Direitos Humanos apresenta sinais de crise. Observou essa autora o que denominou de *deslocamento dos ideais democráticos consolidados na doutrina política dos pensadores clássicos, em face da realidade concreta vivida pelos Estados que se consideram democráticos* (AUAD, 2005).

### **Despontam, no sistema legislativo semidireto, institutos como o plebiscito, o referendo e a participação popular, como formas diretas de atuação do povo no processo legislativo.**

Esta substituição – ou mitigação – tem provocado acesos debates no cenário nacional, sobretudo em razão de a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB – haver oferecido sugestões ao Congresso Nacional, que foram transformadas em projetos de lei: o de n. 4.718/2004, da Câmara dos Deputados e de n. 01/2006, do Senado Federal, no sentido de tornar possível e mais atuante a participação popular no processo legislativo, como se registra na troca de artigos da lavra dos mais importantes autores nacionais, como Fábio Konder Comparato e Bolívar Lamounier, publicados no jornal *Folha de São Paulo*.

Ainda que não se pretenda fazer uma remissão acerca da polêmica que então se instaurou em que, aparentemente, Fábio Konder Comparato defende a participação popular ativa, em

artigos como *Quem tem medo do povo?*, publicado no jornal *Folha de São Paulo*, edição de terça-feira, 13 de março de 2007, p. A3, enquanto Bolívar Lamounier sustenta que a busca desses instrumentos deve ser comedida para que não se limitem os partidos políticos, órgãos legitimados a representar a vontade popular, tendo em vista que o povo se revela como [...] *uma miríade não especificada de grupos corporativos e movimentos sociais*, segundo o artigo *Procurando Rousseau, encontrando Chávez*, publicado no mesmo jornal, na edição de 13 de março de 2007, na mesma Seção *Opinião do Leitor*, o presente trabalho tem o objetivo de proceder a uma análise dos instrumentos de participação popular no processo legislativo, como modalidade de processo legislativo semidireto, buscando identificá-lhe as vantagens e desvantagens, tendo em vista a existência da Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamentou a execução do disposto nos incs I, II e III do art. 14 da CF/88.

Como se sabe, nesses dispositivos se reconhece, no *caput*, que *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*: Os incs. I a III admitem que ela também possa ser exercida por *plebiscito, referendo e iniciativa popular*. O exame se dará, também, em respeito a Projeto de Emenda Constitucional – PEC – já mencionado, que visa alargar a participação popular prevista nesse dispositivo, bem como do Projeto de Lei n. 01, de 2006, em tramitação no Senado Federal, e o Projeto de Lei n. 4.718/2004, em tramitação na Câmara dos Deputados, que buscam regulamentar o mesmo art. 14 da CF/88.

Para isso, procurar-se-á bem definir os institutos e examinar-lhes a experiência na adoção, para, ao depois, apetrechado desses elementos, proceder-se a uma crítica, meramente acadêmica, da possível utilização desse instrumental entre nós e das propostas que pretendem modificá-lo.

## 2 RESUMO DOS MECANISMOS

Os mecanismos de participação popular foram muito bem estudados por José Afonso da Silva, cujo trabalho servirá de base para o esforçado resumo que será realizado a respeito, dentro dos propósitos deste artigo. Começa-se por relembrar que democracia é, sobretudo, um *conceito histórico*, que não se revela como um valor-fim, senão que *como um valor-meio e instrumento de realização de valores essenciais da convivência humana, que se traduzem basicamente na vigência dos direitos fundamentais do homem [...]*, para concluir que [...] *a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história*. (SILVA, 2003, p. 94)

### 2.1 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A participação política, por sua vez, é identificada como essência da democracia<sup>2</sup>, pois a depender dela, em grau maior ou menor, se terá uma democracia direta, uma democracia indireta ou uma democracia semidireta.

Identificam-se os institutos da democracia participativa, que, segundo esse autor, *combinam instituições de participação indireta com institutos de participação direta [...]*, para resumi-los em *iniciativa popular de leis, o referendo, o plebiscito, o veto*

popular, a revogação do mandato e a ação popular<sup>3</sup>.

Define-se a **iniciativa popular** como um fenômeno contemporâneo menos difundido do que o *referendo* e consistente **na outorga ao povo do poder de participar do processo legislativo**. Ela pode ser formal – quando se exige que ela se realize por meio de um projeto de lei ou de emenda constitucional, devidamente articulado, de sorte que o povo é chamado a subscrever esse projeto que se quer apresentar ao poder Legislativo, como aconteceu com o projeto de lei de iniciativa popular que criou a disciplina dos crimes hediondos – liderada pela novelista da Rede Globo Glória Perez, que teve a filha brutalmente assassinada. Pode ser, também, informal, quando acontece como uma iniciativa popular não formulada, em que não há uma elaboração de um projeto de lei específico, pois a iniciativa popular se limita a solicitar a criação de uma lei, o que se dá por meio do exercício legítimo do direito de petição.

## 2.2 O REFERENDO POPULAR

Importa ressaltar que a própria palavra **referendo** se apresenta com grande riqueza de significações. Pode-se identificá-la com um sentido mais abrangente e menos técnico, qual registrado no Dicionário de Houaiss, como *o ato de aceitar a responsabilidade de alguma coisa já aprovada por outrem, concorrendo assim para que ela se realize ou se cumpra*, que denomina de *ato de controle que uma autoridade ou um Poder exerce sobre outro*, como se identifica na previsão constitucional do art. 84, VIII de referendo do Congresso Nacional para os atos da competência do Presidente da República em que se firmam acordos internacionais, no mesmo art. 84, XIX e XX, quando, igualmente, se autoriza ao mesmo Congresso Nacional a referendar os atos do Presidente da República em que se declara guerra ou se celebra a paz.

No sentido mais técnico, porém, tem-se o conceito de referendo como ato próprio do processo político, cuja origem remonta à antiga organização federal suíça, onde, no início, nas palavras do mesmo autor, [...] *os delegados à Assembleia só tinham o poder de decidir ad referendum do conselho Cantonal, quer dizer, suas decisões eram submeti-*

*das à ratificação do Conselho Cantonal que esses delegados representavam.* (SILVA, 2003, p. 100)

Nesse sentido, tem-se o referendo popular, como observou Rodrigo Borja, como *el acto por el cual el cuerpo electoral – o sea el conjunto de ciudadanos con derecho a voto – aprueba o desaprueba ciertas decisiones de los organos legislativos del Estado*. Nessa definição, remete a Oberholzer, para quem o referendo é *la sumisión de los electores, para su aprobación o desaprobarción, de las disposiciones constitucionales o administrativas aprobadas por las Asambleas Legislativas*<sup>4</sup>.

**A participação política, por sua vez, é identificada como essência da democracia, pois a depender dela, em grau maior ou menor, se terá uma democracia direta, uma democracia indireta ou uma democracia semidireta.**

Registre-se, no entanto, a advertência de Reinhold Zippelius a respeito da adoção do referendo: *No entanto, resultam desde logo restrições do facto de à legislação do povo só poderem ser submetidas àquelas matérias que a comunidade seja capaz de julgar. Dever-se-á tratar, neste contexto, predominantemente de questões cujo ponto fundamental não resida na apreciação técnica, mas sim numa valoração ético-social, como p. ex., no caso de decisão incidindo sobre a admissibilidade da interrupção voluntária da gravidez ou sobre a introdução da pena de morte. E mesmo em relação a tais questões existe o risco de a opinião pública ser determinada não por uma ponderação racional das coisas, mas por emoções descontroladas.*

O autor encerra essa passagem com o registro, inteiramente pertinente: *Os opositores do referendo têm, sobretudo, advertido acerca do perigo de uma manipulação demagógica da opinião popular, cada vez mais maciça na era da televisão.* (ZIPPELIUS, 1994, p. 240)

Parece-me que se deve atentar para essa observação, ainda que não se faça oposição à adoção do referendo, como é o nosso caso, para que se tenha na medida uma forma legítima de participação popular e não um instrumento de se introduzir, sob essa veste, uma via de manobras demagógicas dos que não temem utilizar-se dos meios mais escusos para a tomada e a manutenção do poder.

## 2.3 SEMELHANÇAS E DESSEMELHANÇAS ENTRE O REFERENDO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Pode-se estabelecer uma comparação entre o referendo e a participação popular, em que se ressalta que:

a) o referendo se revela como um instrumento de participação do povo no processo de formação de normas jurídicas, tal como a iniciativa popular, com a diferença de que esta dá início ao processo legislativo, enquanto aquele (o referendo popular, observo) o encerra<sup>5</sup>;

b) a iniciativa promove a formação do ato legislativo, o referendo confir-

ma ou recusa a formação do ato já praticado pelo legislador ordinário ou constituinte;

c) o referendo se caracteriza pela adoção de certas exigências para a apreciação da vontade popular a respeito de projetos de lei ou de emenda constitucional, tais como pedido de certo número de eleitores, de certo número de parlamentares ou do próprio chefe do executivo etc. O ato legislativo ou constituinte será considerado aprovado apenas se receber votação favorável da maioria do corpo eleitoral, do contrário, reputar-se-á rejeitado.

A iniciativa popular, por sua vez, por se referir ao momento mesmo em que se desfecha o processo legislativo, ou seja, dá início a ele, não apresenta a característica de submeter o projeto de lei ou de emenda constitucional para que o povo o confirme.

## 2.4 O PLEBISCITO

O plebiscito (vocábulo de origem latina. Deriva de *plebi* = do povo, caso genitivo de *plebs* = povo e *scitum*, neutro de *sictus*, particípio passivo de *sciscere* = decretar, aprovar, de *scire* = saber. Revela-se como uma forma de participação popular na criação de norma (no processo legislativo, pois) que remonta aos romanos<sup>6</sup>. José Afonso da Silva (2003, p. 102), por exemplo, asse-  
*re que Plebiscitum era, na República Romana, uma decisão soberana da*

plebe aprovada em *concilium plebis* (assembléia da plebe, do povo), por proposta de um tribuno da plebe sobre alguma medida. O Dicionário de Política organizado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, por sua vez, registra que essa noção é controversa.

De um lado, considera indubitável tratar-se de pronunciamento popular, para acrescentar que a origem histórica do termo servia para designar, na *antiga Roma, uma deliberação do povo, ou mais exatamente, da plebe convocada pelo tribuno*; de outro, porém, observa que, após a Revolução Francesa e a difusão de ideologias fundadas na soberania popular, passou a designar as votações realizadas na Europa em geral, incluindo a própria Itália, sobre assuntos de importância constitucional.

**A iniciativa popular [...] por se referir ao momento mesmo em que se desfecha o processo legislativo, ou seja, dá início a ele, não apresenta a característica de submeter o projeto de lei ou de emenda constitucional para que o povo o confirme.**

Conceitua-o, então, como *uma votação popular sobre assuntos de relevância constitucional, sendo, por isso, um instrumento de democracia direta*, muito embora se observe, também, que, *como todos os dispositivos deste tipo, pode ser instrumentalmente usado por correntes autoritárias para legitimar o seu poder autocrático*. (BOBBIO *et al.*, 1985, p. 927)

A técnica de recorrer a essa consulta popular para a produção legislativa, porém, é fenômeno que surgiu no pós-guerra, conhecido como **plebiscitação da liderança do Executivo**. Ela já foi apontada como uma escolha política que, associada à concentração nos Governos – isto é, no Poder Executivo – de toda a dinâmica da atividade prestadora de serviços, bem como do núcleo de operações tecno-jurídicas e tecno-materiais que a instrumentaliza, produziu a perda da centralidade parlamentar, deslocando-a para uma discussão aberta com o próprio titular da soberania. (MORAIS, 1988, p. 74-75, 971)

Isso decorreu, sobretudo, da crise de representatividade dos partidos políticos. Observou-se que, no Brasil, há um desvio de finalidade na representação política, pois os interesses particulares, corporativos e oligárquicos se sobressaem ao interesse coletivo e público, uma vez constatado que, em nosso país, ainda se convive, nos rincões mais pobres, com a realidade desalentadora do clientelismo e voto de cabresto, em que não existe, absolutamente, liberdade para votar. A presuntiva liberdade do eleitor está submetida ao suborno ou à troca do voto pela promessa de alguma vantagem, quando não deixa de existir ante a ameaça do poder do mais forte<sup>7</sup>. Vale ressaltar, de outro lado, que há autores, como o consagrado Pinto Ferreira, que advertem para o perigo do uso indiscriminado do plebiscito, que, nesse caso, se revelará como uma ameaça ao Estado democrático de Direito, tendo em vista que a sua realização se dará no Brasil, onde a *publicidade da propaganda política é dominada pela mídia eletrônica em poder de autênticos monopólios de fato*. (FERREIRA, 1992, p. 191)

Segundo a doutrina, pode a participação popular através do

plebiscito ser considerada sob duas formas: a **ampla** e a **orgânica**.

A primeira forma – a ampla – é a que se realiza sobre qualquer questão de relevância nacional, sem nenhuma restrição quanto a matéria. Já a segunda – a orgânica – é a reservada para uma matéria específica, mais precisamente para a incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados e Municípios (FERREIRA, 1992, p. 18), previstos no art. 18, § 3º e § 4º da CF/88.

A participação popular – em ambas as hipóteses –, justifica-se porque “o interesse da população”, a que se referem os dois dispositivos é, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, [...] *uma variedade de interesse difuso, de todos e de cada um dos habitantes daquelas áreas (interesse direto), a emitir sufrágio (art. 14) sobre a organização político-administrativa de base territorial de sua preferência, no modelo federativo nacional*. (MOREIRA NETO, 1991, p. 63)

## 2.5 SEMELHANÇAS E DESSEMELHANÇAS ENTRE PLEBISCITO E REFERENDO

Embora já se tenha afirmado que os dois institutos são, a rigor, sinônimos<sup>8</sup>, isso resulta do fato de que, ainda hoje, se empregue o plebiscito, notadamente na Suíça, onde o instituto se originou de uma espécie de compensação dada ao corpo eleitoral, para criação da confederação naquele país, de que resulta o referendo obrigatório, por ser imposto constitucionalmente como condição da aprovação das leis em geral, incluídas, aí, as decisões dos órgãos legislativos do Estado. Nesse país, reservou-se o referendo obrigatório para as reformas constitucionais, que não têm validade nem podem ser promulgadas sem a indispensável consulta popular, enquanto o referendo facultativo é aplicado à aprovação das leis federais ordinárias, dos tratados de duração indefinida ou superior a quinze anos e aos decretos de alcance geral que não tenham caráter de urgência<sup>9</sup>.

Pode-se efetuar uma comparação entre ambos, com apontamentos das semelhanças e dessemelhanças existentes. Essa análise tomará como critérios para o discrimen: a natureza do processo legislativo a que servem, a matéria tratada em ambas as figuras e o momento do processo legislativo em que opera, bem como a extensão ou limites dessa atuação.

1º – Segundo a natureza do processo legislativo a que servem, o referendo resulta, segundo Nelson de Souza Sampaio, de [...] *um ato complexo, da concordância da vontade do órgão representativo com a vontade popular* [...], enquanto o plebiscito seria uma “simples consulta popular”. Em razão disso, o autor conclui que o primeiro – o referendo – é instituto do governo (e, acrescento, do processo legislativo respectivo) semidireto. Já o segundo – no caso, o plebiscito – é instituto do governo (e processo legislativo respectivo, volto a acrescentar) direto. (SAMPAIO, 1996, p. 54-55)

2º – Considerando-se a matéria de que tratam ambas as figuras, enquanto o referendo gira em torno de um ato legislativo – leis em geral – o plebiscito diz respeito a um ato executivo: aprovação ou rejeição de uma medida administrativa. (BORJA, 1991, p. 189)

Biscaretti de Rufia (1989, p. 465) prefere dizer que o plebiscito se dirige a um fato ou evento concernente à estrutura essencial do Estado e de seu governo, como, por exemplo, uma adjudicação de território, a manutenção ou modificação de uma

forma de governo, a proposição de uma determinada pessoa para um ofício particular etc.

Gomes Canotilho (1998, p. 285), por sua vez, refere que o plebiscito recai sobre escolhas ou decisões políticas, como, por exemplo, a confiança num chefe político, a opção por uma ou outra forma de poder. Quando a pronúncia popular incide sobre um texto normativo (uma lei, uma constituição) o plebiscito aproxima-se do referendo. Nela (nesse tipo de consulta popular, o plebiscito, explico) está, porém, presente um momento “decisionista” que não se verifica no referendo.

3º – Levando-se em consideração, por fim, o momento do processo legislativo em que se admite essa consulta, é o referendo admitido depois da votação do projeto de lei, como uma forma de autorização para que ele finalmente tenha vigência, enquanto o plebiscito se revela como uma consulta prévia à adoção de uma política, que pode, posteriormente, desdobrar-se em um ou mesmo em vários projetos de lei. Nesse sentido, Karl Lowenstein (1982, p. 326 e segs.) considera que, embora ambos sejam institutos de democracia direta, o referendo serve como instrumento de controle político para que, por meio dele, se confirme ou se recuse anterior decisão política ou do parlamento, enquanto o plebiscito é reservado para votações sobre questões não constitucionais e não legislativas.

4º – Em respeito à extensão do plebiscito e do referendo, por fim, ambas as figuras constituem-se formas de participação popular no processo legislativo. Logo, não podem servir – num autêntico regime democrático – para substituir as eleições de governantes nem para legitimar o poder de fato de eventuais ocupantes do poder.

## 2.6 LIMITES AO PLEBISCITO

### E AO REFERENDO

Cabe a definição de limites, pois, como bem observou Manuel Aragón e José Luiz López ([s/d], p. 4), a democracia representativa tem, em seu favor, sólidos fundamentos teóricos, que se impõem sobre as possíveis razões de mero pragmatismo: a sociedade não se apresenta de forma uniforme senão plural, e não se pode prescindir, para possibilitar a continuidade do Estado, de um labor,

permanente de integração.

Penso, pois, ser limite à realização tanto do plebiscito quanto do referendo – que nesse caso se apresenta como uma característica de semelhança – o fato de que nenhum desses institutos pode ser utilizado além da competência legislativa ou política prevista pelo próprio texto constitucional para o órgão que propõe a consulta popular.

Tais consultas são, pois, subsidiárias e, por conseguinte, complementares do processo legislativo – referendo – ou político – plebiscito, jamais substitutivas (ARAGÓN; LÓPEZ, [s/d], p. 6). Esses limites devem ser rigorosamente obedecidos, para que não se comprometa a legitimidade no emprego de tais institutos. Todos eles constituem técnicas de processo legislativo direto e/ou indireto – como explicou Nelson de Souza Sampaio (1996, p. 36 e ss).

Não se deve perder de vista que a democracia parlamentar é a regra geral que se segue no exercício do poder constituído, que assenta no papel do partido político, pois *La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos y así parecen exigirlos las complejas sociedades de nuestro tiempo. Unos partidos políticos estables, sin una componente burocrático excesivo, dotados de una estructura interna y funcionamiento democráticos y socialmente arraigados, es decir, capaces de movilizar a la ciudadanía para su participación e integración en el proceso democrático, garantizan el pluralismo y promueven una forma de organización política e eficaz* (ARAGÓN; LÓPEZ, [s/d])

**Observou-se que, no Brasil, há um desvio de finalidade na representação política, pois os interesses particulares, corporativos e oligárquicos se sobressaem ao interesse coletivo e público [...].**

Rodrigo Borja, por sua vez, faz uma observação quanto ao plebiscito que me parece estender-se ao referendo, num texto produzido em espanhol de que procedemos a uma livre tradução: *Em princípio, o plebiscito é indubitavelmente uma genuína manifestação democrática posto que seja uma espécie de consulta popular. Mas o mau uso que dele têm feito ditadores e dictadorzuelos (ditardoinhos?) de toda classe tem*

*convertido em um meio para coonestar as piores tiranias. Antigos e modernos ditadores, quanto têm querido legalizar de algum modo o exercício fático de seu poder, têm arranjado, manhosa-mente, plebiscitos para dar aparência democrática para o que era pura arbitrariedade democrática. Isto tem dado origem a uma justificada prevenção e desconfiança contra a instituição do plebiscito* (que me permito estender ao referendo, acrescento). *Os despostas o têm utilizado para dar aparência de legitimidade a seu despotismo ou para o seu continuísmo indefinido no governo.* (BORJA, 1991, p. 4)

O atual descrédito dos partidos políticos em nosso país<sup>10</sup>, quando já se aponta para sua inutilidade e se alardeia a necessidade de mudanças para a instituição de um autêntico regime democrático, é bem demonstrado pela recente busca dessas técnicas de democracia direta ou semidireta, a justificar inclusive estas breves reflexões.

Não se deve abandonar as velhas lições aprendidas ao longo dos séculos: se o regime é representativo e se funda nos partidos políticos – que, em dado momento, como agora em nosso país, são acusados, pela corrupção endêmica, pelo fisiologismo e por outras causas menos citadas, de não representarem o povo, por não significar a vontade da maioria da população –, não devem ser simplesmente eliminados e substituídos por essas técnicas próprias da democracia direta ou semidireta.

Devem ser aperfeiçoados, atentando-se para essa feliz observação do Prof.

si mesmo errado. (OTERO, 2001, p. 171)

Em respeito às modificações que se alardeiam, embutidas na reforma política, sempre em gestação e jamais aplicadas em nosso país, não me parece democrático exigir que o eleitorado passe a votar em uma lista de candidatos, sob o falaz argumento de que o voto pertence ao partido político e não ao candidato. Parece-me que o voto pertence ao povo – único titular da soberania – e o partido político é o instrumento pelo qual se disciplina a captação do voto, como legítima expressão da vontade popular. Exigir que o titular da soberania vote em um partido político para fortalecer essas instituições significa transferir a elas a soberania, que é do povo. Penso que se deve, sim, em primeiro lugar, fortalecer os partidos políticos, com modificações no sistema eleitoral que aproximem a vontade popular àquela apurada nas urnas, para o que parece correta a observação, de Paulo Bonavides, no sentido de aceitar a criação de partidos políticos regionais, para evitar-se as arranjos políticos dos donos desses partidos visando atender meros interesses de diretores partidários de outras regiões, pois, como afirmou: *A caminhada para o partido nacional deveria ter passado pelo partido regional, que a lei e a Constituição – desatentas à massa dos grandes interesses vivos onde se estampa o descompasso de progresso que fez o País desigual com seus bolsões de atraso econômico, social e político – sempre teimaram em ignorar.* (BONAVIDES, 1998, p. 450)

### 3 DISCIPLINA NO BRASIL

#### 3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Registram os autores que o plebiscito, no Brasil, quando passou a ser previsto no texto constitucional, o foi na sua forma orgânica. Com efeito, observa Denise Auad que foi a Constituição de 1937 a que primeiro tratou do instituto entre nós (2005, p. 16).

**[...] a democracia representativa tem, em seu favor, sólidos fundamentos teóricos, que se impõem sobre as possíveis razões de mero pragmatismo: a sociedade não se apresenta de forma uniforme senão plural [...]**

Realmente, pode-se ler no art. 5º e seu parágrafo único, nestes exatos termos: *Art. 5º – Os Estados podem incorporar-se, subdividir-se ou desmembrar-se para anexar-se a outros, ou formar novos Estados, mediante a aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões anuais consecutivas, e aprovação pelo Parlamento Nacional. Parágrafo único – A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas.* (Grifo nosso)

Nada obstante, não se tem notícia de que o rasgo democrático dessa Carta autoritária – denominada mesmo de a “Polaca”, por inspirada na ditadura exercia na Polônia – houvesse sido posto em prática<sup>11</sup>.

De qualquer modo, o plebiscito foi introduzido no texto constitucional brasileiro pela forma orgânica. Tanto que, após o retorno do país à democracia, a Constituição de 1946 manteria

essa previsão no art. 2º, com essa redação: *Art. 2º – Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros a formarem novos Estados, mediante voto das respectivas assembléias legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional.* (Grifo nosso)

Já no período da ditadura militar – quando vigoraram as Constituições de 1967 e a célebre EC de 1969 – deixou-se de fazer tal referência, limitando-se o art. 3º da Carta de 1967 e na EC de 1969, a prever: *Art. 3º – A criação de novos Estados e territórios dependerá de lei complementar, não se tendo notícia da criação de nenhuma lei complementar que disciplinasse essa criação.*

Na Constituição atual, o plebiscito está incluído entre as hipóteses de exercício direto da soberania popular, ao lado do referendo e da iniciativa popular, sem que se houvesse disciplinado esse dispositivo por uma década. Realmente, somente com a Lei 9.709/98 – após dez anos da entrada em vigor da Constituição, precisamente em 5.10.1988 – seria regulamentado o legítimo exercício da soberania popular. Precisamente em respeito ao plebiscito, o art. 18, § 3º deste texto constitucional dispõe: *Art. 18 – Omiss, § 1º – Omiss, § 2º – Omiss, § 3º – Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.* (Grifo nosso).

Idêntico dispositivo está previsto em respeito aos Municípios, no § 4º deste mesmo art. 18: *§ 4º – A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.* (Grifo nosso).

Por sua vez, o art. 49, XV, da mesma Constituição, estabelece: *Art. 49 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional: Incisos I a XIV – Omiss, XV – autorizar referendo e convocar plebiscito.*

Esse último dispositivo revela que tanto o plebiscito como o referendo, como formas da participação popular no processo legislativo, somente podem realizar-se com a participação do Poder Legislativo, que o convoca, no primeiro caso e o autoriza, no segundo. Evidente que não se poderia deixar de mencionar o primeiro plebiscito de âmbito nacional realizado no país, em 1963, a respeito da adoção ou não do sistema de governo parlamentarista, em lugar do sistema presidencialista.

Como se sabe, o sistema parlamentarista foi introduzido no Brasil, nessa época, com o único propósito de impedir o governo de então – o de João Goulart – que sucedera a Jânio Quadros, que renunciara, de exercer a presidência com todos os poderes, até então existente, em face do receio representado pelas tendências socialistas do novel presidente, sendo certo que tal plebiscito reintroduziu o sistema presidencialista<sup>12</sup>.

Finalmente, o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispôs sobre a realização do plebiscito, com o que se procurou atribuir maior legitimação à nova forma de governo ou, como prefere o “Dicionário de Política”, forma

de Estado<sup>15</sup>, que foi introduzida entre nós mediante um Golpe de Estado e não uma revolução de que o povo – titular da soberania – participasse ativamente. Realmente, em 1993, realizou-se um plebiscito no Brasil em que o povo preferiu a forma de governo e de Estado republicana e, também, o sistema de governo presidencialista em lugar do parlamentarista também ali proposto.

### 3.2 DISCIPLINA CONSTITUCIONAL E LEGAL

A disciplina constitucional, no Brasil prevê, apenas, como formas de participação popular no processo legislativo, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, tal como previstos no art. 14, I a III, da CF/88. Registra-se, porém, que somente uma década depois se viria regulamentar esse dispositivo, o que aconteceu com a Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998, de cujos dispositivos se extraem outros, em que são identificados:

a) O conceito e a distinção dos institutos:

*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 posteridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.*

*Art. 13 – A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de eleitores de cada um deles.*

b) Procedimento de cada qual:

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

*Art. 4º – A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.*

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

***O atual descrédito dos partidos políticos em nosso país, quando já se aponta para sua inutilidade e se alardeia a necessidade de mudanças para a instituição de um autêntico regime democrático, é bem demonstrado pela recente busca dessas técnicas de democracia direta ou semidireta [...].***

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

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

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

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

*Art. 13 – Omiss*

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

*§ 2º – O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais*

*impropriedades de técnica legislativa ou de redação.*

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

Deve-se registrar que, antes da Lei n. 9.709/98, cujos dispositivos principais se encontram transcritos acima, existia a Lei Complementar n. 01/67, que dispôs sobre os limites materiais do plebiscito, sendo certo que se circunscreveu à realização do plebiscito orgânico em respeito

ao Município, com atribuição específica a cada Tribunal Regional Eleitoral para estabelecer o procedimento, na forma das resoluções que baixassem.

Nesse sentido, o art. 3º e parágrafo único da Lei Complementar n. 01/67 dispunha: *Art. 3º – As Assembleias Legislativas, atendidas as exigências do artigo anterior, determinarão a realização de plebiscito para consulta à população da área territorial a ser elevada à categoria de Município. Parágrafo único – A forma de consulta plebiscitária será regulada mediante resoluções expedidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais.*

Observe-se que essa lei não disciplinava a realização do plebiscito sob a forma ampla – na forma agora referida no art. 2º da Lei atual, n. 9.709/98 – para realizar *consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância*, daí por que não se admitia convocação de plebiscito para outro tipo de consulta. Nesse sentido, Reginaldo Fanchin (1991, p. 159-162) transcreveu decisão do TRE (Tribunal Regional Eleitoral) do Paraná a respeito da consulta popular que lhe fora dirigida pela Câmara de Vereadores de Curitiba, nos seguintes termos: **EMENTA. CONSULTA ACERCA DA APLICABILIDADE DO DISPOSTO NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 3º DA LEI COMPLEMENTAR**

1/67 PARA A FORMA DE CONSULTA PLEBISCITÁRIA PREVISTA NO ART. 109 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CURITIBA. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL PARA TANTO. 1. A Lei complementar 1/67 atribui ao TE a competência para designação de data para realização de plebiscito apenas nos casos de criação de novos municípios. 2. O caput do art. 14 da CF que criou novas formas de consulta popular (onde se insere a aludida no art. 109 da Lei Orgânica do Município de Curitiba) ainda depende de Lei Federal regulamentadora para sua eficácia.

Há de registrar-se, além disso, que a Lei Complementar n. 01/67 se limitava – segundo o dispositivo transcrito, art. 3º – a regulamentar o plebiscito para consulta à população da área territorial a ser elevada à categoria de município – forma orgânica de plebiscito – revestindo-se em forma de lei complementar. Tratava-se de lei complementar por exigência do art. 14 da CF/67, que dispunha: *Art. 14 – Lei Complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos Municípios.*

Naturalmente, o assunto se encontra disciplinado, atualmente, na Lei n. 9709/98, que é uma lei ordinária, porque a disciplina constitucional atual – o art. 14, I a III – apenas refere que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei (sem exigir que se trate de lei complementar), mediante: I – plebiscito, II – referendo e III – iniciativa popular<sup>14</sup>. (Grifo nosso)

Importa acrescentar, também, a observação de que a nova Lei – n. 9709/98 – faz expressa referência, no art. 3º acima transcrito – às **questões de relevância nacional**, como aquelas que autorizam a convocação popular para pronunciamento em plebiscito ou referendo, com o que se tem um alargamento da matéria submetida a esse tipo de votação, ou seja, a ampliação dessas figuras, sobretudo do plebiscito, para admitir-se a participação popular em sua forma plena. Dir-se-á que o texto constitucional atual não prevê matéria que não a criação, desmembramento ou fusão de Estados ou Municípios como matéria própria do plebiscito e que, portanto, a lei não a poderia incluir, como o fez. Não creio.

58

**Na Constituição atual, o plebiscito está incluído entre as hipóteses de exercício direto da soberania popular, ao lado do referendo e da iniciativa popular, sem que se houvesse disciplinado esse dispositivo por uma década.**

O texto constitucional que prevê a participação popular no processo legislativo, em seu art. 14, limita-se a estabelecer que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, quanto através do plebiscito, referendo e iniciativa popular, nos termos da lei<sup>15</sup>.

Ou seja, a Constituição não estabelece limite de qualquer matéria, reservando para a lei ordinária (nos termos da lei) a disciplina dessas figuras. Logo, parece-me que a lei pode entender o plebiscito e o referendo para matéria de relevância

nacional, como o fez, forte no princípio de hermenêutica de que não cabe ao intérprete distinguir onde a lei não distingue.

### 3.3 PROPOSTAS DE MUDANÇAS: CONSTITUCIONAL E LEGAL

A crise do sistema representativo tem reforçado a tendência atual de revigorar as formas de participação popular que, segundo Paulo Bonavides, ainda que previstas no texto constitucional – mais precisamente no art. 14, I a III – tinham sido [...] *deploravelmente relegadas ao esquecimento pela inconstitucionalidade omissiva do legislador* (BONAVIDES, 1998, p. 450), em razão das que foram identificadas como propostas de mudança, tanto em nível constitucional quanto legal.

Procederemos a um resumo delas, com nossas modestas críticas a respeito, para apresentar, ao depois, as conclusões de nossas reflexões.

a) Constitucional

Em nível constitucional, tem-se uma proposta de Emenda à Constituição, mais precisamente ao art. 14 e 49, com o acréscimo do art. 14-A, do teor seguinte: **Art. 1º – O art. 14 e 49 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:**

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

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

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

**Art. 49 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional:**

[...]

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

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

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

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

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

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

§ 4º – Os signatários da iniciativa popular devem declarar o seu nome completo, a sua data de nascimento e o município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer

outra informação adicional.

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

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

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

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

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

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

#### b) Crítica

Muito embora se tenha argumentado, na justificativa que acompanha a proposta de reforma do texto constitucional, que a relação básica de confiança estabelecida com a democracia representativa não se confunde com o chamado mandato imperativo [...], a proposta considera-a assim.

Como se sabe, no mandato imperativo, os parlamentares são eleitos para exercerem um mandato, sendo certo que o mandante (o que outorga o mandato, no caso o eleitor) dita ao mandatário (o que recebe o mandato, no caso o eleito), especificamente, as ações ou declarações de vontade que este deve manifestar. Na mesma justificativa se reconhece, corretamente: *Os eleitos são livres de desempenhar como entendem as suas funções*. Não obstante se tenha feito essa observação – repita-se – no entanto, o projeto pretende introduzir modificações profundas no texto constitucional, para revogar tais mandatos pelo eleitorado, sem sequer definir as razões por que devem ser praticadas tais revogações: o novel art. 14-A estabelece, simplesmente, que, *transcorrido um ano da*

*data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República, ou os membros do Congresso Nacional, poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular, na forma do disposto nos parágrafos seguintes*.

E a proposta prossegue, disciplinando como isso se fará, sem que, para essa brutal revogação, se precise apresentar a mais mínima justificativa. O § 1º deste novel dispositivo bem resume o espírito da brutal modificação: § 1º – *O mandato de senador poderá ser revogado pelo eleitorado do Estado por ele representado*.

**[...] parece-me que a lei pode estender o plebiscito e o referendo para matéria de relevância nacional, como o fez, forte no princípio de hermenêutica de que não cabe ao intérprete distinguir onde a lei não distingue.**

Não há mais nada. O mandato poderá ser revogado, pura e simplesmente. Nada se exige para que isso aconteça. Nem mesmo se alega que o senador não se conduziu de acordo com o que o eleitorado havia disposto e que o eleito não houvesse se conduzido, no exercício do mandato, como seu legítimo representante por alguma razão específica, como acontece no mandato imperativo. Ou seja, a modificação que se pretende introduzir transforma o mandato do Presidente da República e do Senador em muito menos do que um mandato imperativo.

Mas isso não é tudo.

Embora o Brasil mantenha um regime presidencialista, pois, no último plebiscito realizado para transformá-lo em parlamentarista, tal modificação foi rejeitada, pretende-se, agora, mediante uma simples emenda à Constituição – que sequer será apreciada por um referendo popular obrigatório, como na Suíça, mas apenas pelos congressistas, na qualidade de constituintes derivados, constituintes de segundo grau, ou constituintes reformadores e com as limitações que a estes se impõe – transformar, por um passe de mágica, mercê de uma emenda à Constituição, o regime presidencialista em parlamentarista, por atribuir-se ao eleitorado nacional o poder de dissolver a Câmara dos Deputados. E, acrescenta-se, novamente sem que se apresente a mais mínima justificativa para isso senão o fato – verdadeiro – de que o povo é o

único titular da soberania.

Creio que essas modificações, ainda que peçadas de bons propósitos, trarão uma enorme insegurança jurídica. Observe-se bem: estabelece-se uma data limite, o transcurso de um ano da data da posse nos respectivos cargos. Depois disso e a partir daí, pode-se revogar o mandato do Presidente da República ou dos congressistas, ou dissolver-se a Câmara dos Deputados, sem que se precise apresentar uma singela razão.

Muito embora considere que a modificação da redação do art. 14 realmente

corrija a imprecisão atual constante do art. 14, *caput*, por não ter ficado claro que o princípio do sufrágio universal e do sigilo do voto se aplica, por igual, tanto às eleições quanto aos plebiscitos e referendos, penso que as alterações pretendidas, a serem introduzidas com a criação de um *recall* caboclo<sup>16</sup>, mesclado com a prática de dissolução do parlamento, de feição nitidamente parlamentar, em regime já repudiado por consulta popular, nada trarão de proveitoso ao país, uma vez que geram a instabilidade do regime, não se devendo esquecer que o valor justiça – acaso buscado na modificação, como regra para que se tenham representantes mais justos – não reina absoluto, cedendo, muita vez, ao valor segurança.

De nada valerá estabelecer-se um novo regime destinado a tornar os governantes mais afinados com a vontade popular se esse novo modelo sacrifica a segurança da ordem política e jurídica. Chega de copiar a experiência estrangeira, sem antes amadurecê-la com a própria experiência nacional. Creio que, no particular, bem se aplica a lição dos modernistas quando os pensadores paulistas desse movimento artístico entre nós recomendavam a prática do antropofagismo cultural em que primeiro se devorasse as ideias estrangeiras, aclimatando-as no próprio organismo social, para então digeri-las em novo produto genuinamente nacional. Já basta a aventura de copiar a reeleição america-

na, sem sequer se estabelecerem os limites ali existentes, da proibição de mais de uma vez: o político americano só pode recandidatar-se apenas uma vez. Não mais.

Não me parece que se deva dar a esse instituto uma característica que vem se tornando muito a gosto dos modelos sul-americanos, em que se pretende renovar a recandidatura, indefinidamente, como parece ser a hipótese da Venezuela, nos tempos atuais, porque a eternização no poder significa a transmutação do estado democrático em estado autoritário. Como se sabe, o próprio Montesquieu já havia assinalado que *o poder corrompe e o poder absoluto corrompe absolutamente*. (MONTESQUIEU, 1748).

*De nada valerá estabelecer-se um novo regime destinado a tornar os governantes mais afinados com a vontade popular se esse novo modelo sacrifica a segurança da ordem política e jurídica.*

c) Legal

No campo das propostas legislativas de mudanças na disciplina da matéria – infraconstitucional, pois – identificaram-se dois projetos: um do Senado Federal, n. 01, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, e outro da Câmara dos Deputados, sem número, mas de 2004, originário da Comissão de Legislação Participativa SUG n. 84/2004, sem indicação de autor, embora assinado pelo Deputado André de Paula, os quais serão, também, transcritos e, depois, submetidos à nossa modesta crítica.

Observe, porém, que ambos os projetos tomam por base a Lei n. 9.709/98, pelo que não me parece recomendável reproduzir a proposta por inteiro, senão as modificações que pretendem introduzir à lei já existente.

Em primeiro lugar, o projeto de lei que tramita no Senado Federal, mais precisamente o Projeto de Lei do Senado n. 01, de 2006: *Art. 2º – A soberania popular é exercida mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, pelo voto universal, obrigatório e secreto, com valor igual para todos. Art. 3º – O povo decide soberanamente em plebiscito: I – a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados ou Municípios, bem como a criação de Territórios Federais, a sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem; II – a execução de serviços públicos e programas de ação governamental, nas matérias de ordem econômica e financeira, bem como nas de ordem social, reguladas nos títulos VII e VIII da Constituição Federal; III – a concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades, bem como a alienação de controle de empresas estatais; IV – a concessão administrativa para a exploração de fontes e reservatórios públicos de água; V – a realização de obras públicas suscetíveis de causar grande impacto ambiental; VI – a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial; VII – a concessão, pela União federal, a empresas sob controle direto ou indireto de estrangeiros, da pesquisa e da lavra de recursos minerais e do aproveitamento de potenciais de energia hidráulica; VIII – a concessão, pela União Federal, da realização das atividades previstas nos*

*incisos I a IV do art. 177 da Constituição Federal. Parágrafo único. Os plebiscitos mencionados nos incisos I, VII e VIII deste artigo são obrigatórios, e realizar-se-ão previamente à edição de leis ou à celebração dos atos neles indicados, sob pena de invalidade. Art. 4º – A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados, bem como a criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem, serão decididos pelos cidadãos com domicílio eleitoral nas Unidades da Federação envolvidas, em plebiscito realizado na mesma data e horário, conforme determinação da Justiça Eleitoral. § 1º – A iniciativa do plebiscito competirá ao Senado Federal, mediante resolução aprovada pela maioria absoluta de seus membros, ou a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na decisão plebiscitária. § 2º – Nas hipóteses de criação, subdivisão ou desmembramento de estado ou Território Federal, a realização do plebiscito será procedida da divulgação de estudo de viabilidade da nova ou das novas unidades políticas. § 3º – Se o resultado da consulta popular for favorável à configuração político-territorial proposta, ela será objeto de lei complementar. Art. 5º – A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de município far-se-ão, em cada caso, por determinação prévia de lei estadual, dentro do período máximo de dois anos após a sua promulgação e dependerão de consulta, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados de acordo com o disposto na lei estadual de autorização. Art. 6º – Os plebiscitos mencionados nos incisos II a V do art. 3º serão realizados mediante iniciativa do próprio povo, ou por requerimento de um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional. § 1º – A iniciativa popular, que será dirigida ao Presidente do Congresso Nacional, exige a subscrição do pedido de manifestação do povo 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, observando-se o disposto no art. 13m § 1º. § 2º – O objeto do plebiscito limitar-se-á a um só assunto. § 3º – Conforme o resultado do plebiscito, os Poderes competentes tomarão as providências necessárias à sua implementação, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição. Art. 7º – O plebiscito, em qualquer de suas modalidades (art. 39) é convocado pelo Congresso Nacional. Art. 8º – Por meio do referendo, o povo aprova ou rejeita, soberanamente, no todo ou em parte, o texto de emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos normativos baixados pelo Poder Executivo. Parágrafo único – É obrigatório o referendo popular das leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular. Art. 9º – O referendo é realizado por iniciativa popular, ou mediante requerimento de um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, dirigida ao Presidente deste, com observância, no caso de iniciativa popular, dos requisitos indicados no art. 6º, § 1º, bem como do disposto no art. 13, § 1º. Art. 10 – O referendo é autorizado pelo Congresso Nacional e convocado pela Justiça Eleitoral. Art. 11 – Uma vez proclamado o resultado do referendo pela*

Justiça Eleitoral, compete ao congresso Nacional, mediante decreto legislativo, declarar que o texto normativo, objeto da consulta popular, foi confirmado ou rejeitado pelo povo. Parágrafo único – Os efeitos revocatórios do referendo têm início na data da publicação do decreto legislativo. Art. 12 – Compete à Justiça Eleitoral, em matéria de plebiscitos e referendos: I – fixar a data de sua realização e expedir instruções para tanto; II – assegurar a gratuidade da divulgação, no rádio e na televisão, da propaganda sobre o objeto do plebiscito ou do referendo, de parte dos partidos políticos, do conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, da confederação sindical ou central ou entidade de classe de âmbito nacional, bem como de associação civil registrada para atuar junto à Justiça Eleitoral; III – proclamar o resultado da votação, correspondente à maioria absoluta dos votos válidos, desconsiderados os em branco. Art. 13 – A matéria submetida à decisão popular em plebiscito ou referendo não poderá ser objeto de nova decisão, pelo prazo de cinco anos. Art. 14 – A Iniciativa de projetos de lei pode ser feita, junto à Câmara dos Deputados, pela subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. § 1º – Os signatários devem declarar o seu nome completo, sua data de nascimento, bem como o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional. § 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 da técnica legislativa ou de redação. Art. 15 – O projeto de lei de iniciativa popular tem prioridade, em sua tramitação, nas duas Casas do Congresso Nacional, sobre todos os demais projetos de lei, não apresentados sob o regime de urgência, previsto no art. 64, § 1º, da Constituição Federal. Art. 16 – A lei originária de iniciativa popular conterá essa indicação em sua ementa. Parágrafo único – A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto foi de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve inicia-

tiva do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular. Art. 17 – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

**[...] foi também o propósito da proposta de Emenda Constitucional já examinada: o de tornar claro que o princípio do sufrágio universal, bem como a regra do segredo de voto, aplicam-se, indistintamente, tanto às eleições quanto aos plebiscitos e aos referendos.**

Em seguida, e de novo com a transcrição dos dispositivos que modificam, de algum modo, a Lei n. 9.709/98, transcrevo o projeto de lei apresentado na Câmara dos Deputados: Art. 2º – A soberania popular exercida, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, pelo voto universal, obrigatório e secreto, com valor igual para todos. Art. 3º – O povo decide soberanamente em plebiscito: I – a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados ou Municípios, bem como a criação de territórios Federais, a sua transformação em estado ou reintegração ao Estado de origem; II – a execução de serviços públicos e programas de ação governamental nas matérias de ordem econômica e financeira, bem como de ordem social, reguladas nos Títulos VII e VIII da Constituição Federal; III – a concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades, bem como a alienação de controle de empresas estatais; IV – a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial; V – a alienação, pela União Federal, de jazidas, em lavra ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica. Parágrafo único – Os plebiscitos mencionados nos incisos IV e V deste artigo são obrigatórios, e realizar-se-ão previamente à edição de leis ou à celebração dos atos neles indicados, sob pena de invalidade. Art. 4º – A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados, bem como a criação de territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem, serão decididos pelos cidadãos com domicílio eleitoral nas unidades da Federação envolvidas, em plebiscito realizado na mesma data e horário, conforme determinação da Justiça Eleitoral. § 1º – A iniciativa do plebiscito competirá ao Senado Federal, mediante resolução aprovada

pela maioria absoluta de seus membros, ou a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na deci-

são plebiscitária. § 2º – Nas hipóteses de criação, subdivisão ou desmembramento de Estado ou Território Federal, a realização do plebiscito será precedida divulgação de estudo de viabilidade da nova ou das novas unidades políticas. § 3º – Se o resultado da consulta popular for favorável à configuração político-territorial proposta, ela será objeto de lei complementar. Art. 5º – A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão, em cada caso, por determinação prévia de lei estadual, dentro do período máximo de dois anos após a sua promulgação, e dependerão de consulta, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados de acordo com o disposto na lei estadual de autorização. Art. 6º – A iniciativa dos plebiscitos mencionados nos incisos II e III do art. 3º compete ao próprio povo, ou a um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional. § 1º – A iniciativa popular, que será dirigida ao Presidente do Congresso Nacional, exige a subscrição do pedido de manifestação do povo 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, observando-se o disposto no art. 13, § 1º. § 2º – O objeto do plebiscito limitar-se-á a um só assunto. § 3º – Conforme o resultado do plebiscito, os Poderes competentes tomarão as providências necessárias à sua implementação, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição. Art. 7º – O plebiscito, em qualquer de suas modalidades (art. 3º), é convocado pelo Congresso Nacional. Art. 8º – Por meio do referendo, o povo aprova ou rejeita, soberanamente, no todo ou em parte, o texto de emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados

ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos normativos baixados pelo Poder executivo. *Parágrafo único* – é obrigatório o referendo popular das leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular. Art. 9º – O referendo é realizado por iniciativa popular, ou por iniciativa de um terço dos membros da cada Casa do Congresso Nacional, dirigida ao Presidente deste, com observância, no caso de iniciativa popular, dos requisitos indicados no art. 6º, § 1º, bem como do disposto no art. 13, § 1º. Art. 10 – O referendo é convocado pela Justiça Eleitoral. Art. 11 – Uma vez proclamado o resultado do referendo pela Justiça Eleitoral, compete ao Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, declarar que o texto normativo, objeto da consulta popular, foi confirmado ou rejeitado pelo povo. *Parágrafo único* – Os efeitos revocatórios do referendo têm início na data da publicação do decreto legislativo. Art. 12 – Compete à Justiça Eleitoral, em matéria de plebiscitos e referendos: I – fixar a data da consulta popular; II – expedir instruções para a sua realização; III – assegurar a gratuidade da divulgação, no rádio e na televisão, da propaganda sobre o objeto do plebiscito ou do referendo, de parte dos partidos políticos, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, da confederação sindical ou de central ou entidade de classe de âmbito nacional, bem como de associação registrada para atuar junto à Justiça Eleitoral; IV – proclamar o resultado da votação, correspondente à maioria absoluta dos votos válidos, desconsiderados os em branco. Art. 13 – A iniciativa de projetos de lei pode ser feita, junto à Câmara dos Deputados, pela subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. § 1º – Os signatários devem declarar o seu nome completo, sua data de nascimento, bem como o município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional. § 2º – O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação. Art. 14 – O projeto de lei de iniciativa popular tem prioridade, em sua tramitação, nas duas Casas do Congresso Nacional, sobre todos os demais projetos de lei, não apresentados sob o regime de urgência, previsto no art. 64, § 1º, da Constituição Federal. Art. 15 – A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto seja originário de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

d) Crítica

**[...] as modificações que se pretendem introduzir em ambas as propostas são bem vindas – inclusive as relativas ao referendo, sobretudo por estendê-lo ao texto das emendas constitucionais, que deveria tornar-se obrigatório [...].**

Observa-se que, em ambas as propostas, há uma preocupação de corrigir a imprecisão técnica constante do art. 14, *caput*, da Constituição Federal, em sua vigente redação, como, aliás, foi também o propósito da proposta de Emenda

Constitucional já examinada: o de tornar claro que o princípio do sufrágio universal, bem como a regra do segredo de voto, aplicam-se, indistintamente, tanto às eleições quanto aos plebiscitos e aos referendos.

Depois, ambas as propostas revelam o propósito de estender o plebiscito para mais além do previsto no próprio texto constitucional, de natureza puramente orgânica, por dizer respeito, unicamente, à criação de novos Estados, com a separação de territórios dos Estados existentes ou a reincorporação de territórios anteriormente separados, a transformação de porções de glebas brasileiras em Territórios Federais e destes em Estados, bem como semelhantes operações, no que couber, à criação de novos Municípios.

Vale dizer, a disciplina legal pretende alargar a previsão da realização para mais além do plebiscito orgânico, tradicionalmente admitido no texto constitucional (aquele que diz respeito à desmembramento, criação ou refundição de novos Estados, Municípios ou Territórios Federais), como também em respeito ao referendo. Tal alargamento, por via infraconstitucional, parece-me possível porque, como já observado, o texto constitucional apenas prevê a realização do plebiscito, do referendo e da consulta popular, remetendo para a lei – repita-se lei ordinária – a disciplina, o que inclui a matéria sobre a qual pode versar<sup>17</sup>.

Nesse sentido, as novas propostas apenas alargam o que já havia sido previsto no art. 2º da Lei n. 9.709/98: *Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa* (Grifo nosso). Inova-se também em respeito ao referendo por estabelecer, no art. 8º e seu parágrafo único de cada uma das propostas: *Art. 8º – Por meio do referendo, o povo aprova ou rejeita, soberanamente, no todos ou em parte, o texto de emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos normativos baixados pelo Poder executivo. Parágrafo único – É obrigatório o referendo popular das leis de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular.*

Parece-me que as modificações que se pretendem introduzir em ambas as propostas são bem vindas – inclusive as relativas ao referendo, sobretudo por estendê-lo ao texto das emendas constitucionais, que deveria tornar-se obrigatório, tal como na Suíça, como consta do parágrafo único em respeito à legislação eleitoral, não me parecendo que mereçam nenhuma restrição nem qualquer outra observação. Penso, porém, que tais propostas, por se tratarem de projeto da iniciativa das duas Casas do Congresso, devem ser reunidas em um projeto único.

Permito-me, tão-somente, sugerir pequena modificação que viria atender a criação do *recall* pretendido pela proposta de Emenda Constitucional anteriormente apreciada e por nós rejeitada, em face da profunda insegurança que traz para a ainda tenra democracia brasileira. Penso que se poderia estabelecer uma nova espécie de referendo, com sabor de *recall*. Assim, no art. 8º de ambas as propostas, se poderia acrescentar: *Art. 8º – Por meio do referendo, o povo aprova ou rejeita, soberanamente, no todo ou em parte, o texto de emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos baixados pelo Poder Executivo, bem*

*como a proposta de revogação popular do mandato eletivo de quem tenha, após eleitos, mudado de partido político* (o trecho em destaque é o acréscimo que se propõe).

Como se sabe, nosso país já havia admitido a perda do mandato pela infidelidade partidária, como constava expressamente do art. 35, § 5º, das Cartas de 1967/1969, até o advento da Emenda Constitucional n. 25, de 15 de maio de 1985. A modificação que ora se sugere introduz uma espécie de *recall*, dessa vez ajustado às nossas experiências, o que me parece que virá atender ao desejo popular de se criar um mecanismo que elimine de uma vez essa prática tão contrária à natureza da democracia.

### 3.4 RESUMO GERAL DAS CRÍTICAS ÀS PROPOSTAS DE MUDANÇAS

Ao cabo da análise proposta, pode-se, já agora, apresentar uma opinião crítica a respeito da aparente polêmica travada entre os dois grandes juristas pátrios Fábio Konder Comparato e Bolívar Lamounier: não se deve imaginar que tais modificações sejam boas ou más, *a priori*. Penso que as propostas de mudanças na disciplina da participação popular visam a aperfeiçoar o suprimento da omissão legislativa a que se refere Paulo Bonavides, que somente se deu com a Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998 e, nesse sentido, pretendem corrigir incorreções técnicas da própria disciplina do art. 14, *caput*, do atual texto constitucional.

Em nível constitucional, pretendeu-se introduzir Emenda Constitucional que, além de atender a esses propósitos, criaria uma forma de *recall* que me parece divorciado da realidade e que introduziria uma brutal insegurança na tenra democracia brasileira, por submeter os candidatos eleitos – a partir do prazo de um ano da assunção do cargo e sem mais nenhuma justificativa – à revogação do mandato, parecendo-me que se deva refletir mais demoradamente contra o açodamento dessas medidas, ainda que se reconheça a boa intenção de quem as promove – pois, como diz o adágio popular, de boas intenções o inferno anda cheio. Creio que se deveria refletir mais demoradamente sobre a introdução dessa medida, sem esquecer as observações

feitas pelo jornalista Helio Schwartzman acerca do *recall* realizado na Califórnia, no ano de 2003, e que resultou na revogação do mandato do Governador Davis e posterior eleição do famoso ator de origem austríaca Arnold Schwarzenegger: *No fundo, o princípio do “recall” não é muito diferente do “impeachment”, que está consagrado na esmagadora maioria das constituições presidencialistas. Nesse sentido, o “recall” seria até mais democrático do que o “impeachment” pois é decidido diretamente pelos eleitores e não através de representantes. [...] existe uma questão séria que pretendo agora abordar: o instrumento do “recall” é democrático? Em princípio, parece difícil discordar. Se “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido”, como dizia a nossa velha Constituição, parece justo que o povo possa retirar do poder os que nele colocou.*

**[...] o sistema eleitoral brasileiro carece de uma urgente reforma para que a eleição realmente represente a escolha, independente e segura, do povo, único titular da soberania [...].**

*Como filósofo, aprezem-me discussões em torno de princípios, mas, como jornalista, sensível a manobras políticas, não posso deixar de reparar que há algo de errado com o mecanismo de “recall” californiano. Como diz o ditado “o diabo mora nos detalhes”. É exatamente pelos detalhes que se esvai boa parte do conteúdo democrático do “recall”, do qual uma descrição possível é: milhões de republicanos inconformados com mais uma derrota para os democratas na Califórnia lançam uma maciça campanha paga contra o governador Davis nos meios de comunicação e contratam um exército de recrutadores para colher – prometendo sabe-se lá o quê – as assinaturas convocando o referendo. Este “recall” lembraria um pouco o que, no Brasil, já foi chamado de “terceiro turno”. Lembra também a campanha da classe média venezuelana contra o presidente Hugo Chávez.*

*Com efeito, mesmo um instrumento em princípio democrático como é o do “recall” pode ter utilizações menos democráticas. Em casos como esse, a regulamentação costuma fazer a diferença entre o possível e o impossível,*

*o justo e o injusto. Um “impeachment” quase impossível; de modo análogo, um processo de “recall” que requeira assinaturas do equivalente a 12% dos eleitores para ser convocado pode ser considerado fácil demais, tornando-se limite antidemocrático. (Agrava o problema o fato de serem americanos a contar e supostamente a conferir as assinaturas. Eles já deram mostras de que não são muitos bonés para organizar processos eleitorais)<sup>18</sup>.*

Basta que se imagine o que poderia acontecer aqui no Brasil, onde uma poderosa rede de televisão já contribuiu para eleger Presidente da República e foi envolvida em tentativa de fraudar a contagem de votos para a eleição de um Governador do Estado. Qual o valor do mandato de um candidato que lhe contrariasse os interesses<sup>19</sup>, se fosse aprovada a proposta de Emenda Constitucional, tal como elaborada.

Em respeito às propostas de alteração em nível legal, observa-se que as duas únicas identificadas são boas, em tese, trazem uma disciplina técnica cuidadosa – em alguns pontos até colaboram para corrigir imprecisões técnicas da redação do art. 14, *caput*, do texto constitucional – em que se revela a preocupação em alargar os limites estreitos de emprego desses institutos, sendo uma proposta, nesse particular, uma cópia da outra.

Imagino, pois, que essas propostas devam ser reunidas em um mesmo projeto para apreciação oportuna no Congresso, tendo em vista que são originárias de cada uma das Casas ali existentes. Considero-as, de modo geral, muito boas. Usei, no entanto, oferecer sugestão de acréscimo na redação apresentada, para incluir, no art. 8º de ambas, dispositivo que introduziria uma espécie de memorando revogatório, o que me parece mais ajustado à nossa realidade, tanto mais que já existiu, em nosso Direito Constitucional uma hipótese de perda de mandato por infidelidade partidária, providência a que se destina o acréscimo sugerido.

Outra conclusão é a de que o sistema eleitoral brasileiro carece de uma urgente reforma para que a eleição realmente represente a escolha, independente e segura, do povo, único titular da soberania, parecendo-me que o sistema majoritário ou distrital – em que os parlamentares são eleitos através dos eleitores de cada distrito, exatamente o candidato que receber mais votos, pois isso aproximaria o eleitor do candidato – diminuiria os gastos da campanha eleitoral, fontes da corrupção e tornaria o sistema mais compreensível, por evitar a eleição de um candidato sem representatividade<sup>20</sup>, o que não ocorre com a proposta, atualmente em discussão, para que o eleitor vote nos candidatos constantes de uma lista fechada, elaborada pelo partido, ainda que se pretenda, com essa proposta, atender a um bom propósito: reforçar o sistema partidário.

Mas esse assunto já é tema para outro artigo.

## NOTAS

- 1 Cf. Rousseau (1978, cap. I, p. 44). Paulo Bonavides resume bem a lógica fulminante do filósofo: o raciocínio parte da premissa de que a vontade é geral ou não é. Se a vontade é geral é a vontade do povo. Os regimes representativos negam a liberdade, visto como acarretam a alienação da soberania em assembleias, pois que *O soberano pode bem dizer: 'Eu quero atualmente o que quer um tal homem, ou pelo menos o que ele diz querer', mas não pode dizer: 'o que este homem quiser amanhã, eu hei de querer também.* Cf. *A Democracia e a Liberdade no 'Contrato Social', de Rousseau*, como se pode ler às mesmas fl. 44 da obra anteriormente referida, matéria inserta no livro de Bonavides (1998, p. 126-136). Para Nelson Sousa Sampaio, a crítica de Rousseau era indelmente: para ele – Rousseau – [...] *os ingleses só eram livres no dia da eleição, passando, no dia seguinte, a ser subjugados por seus representantes.* (SAMPAIO, 1996, p. 53).
- 2 Embora não se trate de um constitucionalista e não tenha escrito sobre a participação popular como matéria mesma da constituição, Ovidio A. Baptista da Silva, eminente processualista pátrio, escrevendo sobre o processo, observou que a tendência moderna, atual, é de reconhecer-se a democracia não apenas como a forma de um autogoverno, como representada na fórmula clássica de Abrahão Lincoln do governo do povo, pelo povo e para o povo, muito menos de identificá-la como uma *democracia representativa*, onde o povo se limitaria a eleger os seus representantes, para se defini-la como uma *democracia participativa*, o que implicaria, para essa adoção, *processualizar-se* o processo administrativo, por meio do estabelecimento de um *contraditório prévio* entre as partes interessadas em sua produção, para observar que *Antes de decidir pela realização de certa obra pública, ou antes de decretar certa medida administrativa, procura o administrador auscultar e debater com a comunidade que será diretamente atingida por tais atividades administrativas, a sua conveniência e oportunidade.* (SILVA, 1991, p. 11).
- 3 Cf. obra citada, p. 99. Não custa lembrar, no entanto, que, ao mesmo tempo que se busca privilegiar a participação popular com as novas propostas já transformadas em projeto e em curso no Congresso Nacional, já ali se encontra proposta de Emenda Constitucional que, de modo inverso, restringe essa participação. Refiro-me à EC n. 358, de 2005, que pretende acrescentar uma alínea **d** ao inc. I do art. 102 da CF/88, em que se atribui apenas ao STF a competência para julgar **O habeas corpus**, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas **a**, **b** e **c**; o **mandado de segurança** e o **habeas data** contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador Geral da República e o do próprio Supremo Tribunal Federal; e a **Ação Popular** e a **Civil Pública contra atos do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.**
- 4 Cf. Borja (1991, p. 187-235). A obra de Oberholtzer, mencionada, é *Tratado de Derecho Político, Tomo II*, p. 464.
- 5 Como, aliás, restou diferenciado no art. 2º da Lei n. 9.708/99 que, finalmente disciplinou a realização do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular na elaboração de lei, entre nós. Cf. Araújo; Nunes Jr (2005, p. 227).
- 6 Denise Auad explicou que isso ocorreu porque, na antiga Roma, havia uma grande diferença de classes sociais, bastando referir que entre os patrícios e plebeus – duas dessas classes – enquanto a primeira representava a aristocracia romana, possuindo privilégios relacionados a direitos políticos e civis,

a segunda, que representava a grande maioria da população, supondo-se que fossem descendentes dos povos conquistados e subjugados, não gozavam desses privilégios. Esse quadro social bem serve para demonstrar o sério problema social existente nos atuais países europeus – conquistadores do passado – que trouxeram para o seu território mão de obra barata dos povos conquistados, considerados – já agora – nacionais desses países. Em Roma, como agora, as classes dominadas exigiram direitos e prerrogativas só reconhecidos aos patrícios – ou cidadãos primitivos do país – o que se deu através da primeira greve de que se tem notícia, tendo conseguido algumas concessões como o “Tribunato da Plebe”, em que se permitiu aos plebeus vetarem as leis que fossem contrárias a seus interesses. Posteriormente, a *Lex Hortensia* reconheceu-lhes o direito de votar as resoluções da assembleia popular, com força de lei. Essa decisão passou a ser denominada de *plebiscitum* (dom latim *plebis* = da plebe + *scitum* = decreto), ou decreto da plebe.

- 7 Como observou Denise Auad (2005, p. 8-9).
- 8 Tal qual se encontra no verbete *plebiscito*, no *Dicionário de Política*, organizado por Norberto Bobbio (2005, p. 927).
- 9 Como explica Rodrigo Borja (1991, p. 187-235).
- 10 O escritor português José Saramago, por exemplo, detentor do prêmio Nobel de Literatura, afirmou, em entrevista que concedeu à TV Globo, em 22 de maio de 2007, da ilha em que se refugiou, que não existem verdadeiros partidos políticos no Brasil, mas meras agremiações, que mudam ao sabor dos interesses do momento.
- 11 Aliás, esse não foi o único dispositivo que não teve aplicação prática. Como demonstram os autores – entre eles José Afonso da Silva – *Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do executivo.* (SILVA, 1990 p. 74).
- 12 Observe-se que esse plebiscito havia sido conclamado pelo próprio Jango Goulart, com o objetivo de trazer de volta o presidencialista e, com isso, recuperar os poderes que lhe haviam sido retirados com a mudança anterior. Cf. Denise Auad (2004, p. 291-323).
- 13 José Afonso da Silva (1990, p. 90) conceitua a república como uma forma de governo, enquanto o *Dicionário de Política* define o vocábulo *república* como um dos tipos de formas de Estado, em oposição à Monarquia. (Cf., na obra citada, o verbete *república*). Seguramente, os conceitos não são excludentes; república é uma forma de governo e uma forma de Estado, ou, se se quiser, uma forma de governo do Estado.
- 14 Nesse sentido, ver Lima (1999).
- 15 Trata-se, no dizer de Paulo Bonavides (1998, p. 440), de *transformações qualitativas de elevado grau, capazes de melhorar, como nunca se fez, a estrutura democrática do regime*, terminando por acrescentar, de modo eufórico: *Vamos acordar pois o soberano (referendo ao povo, titular da soberania).*
- 16 Para Paulo Bonavides (1978, p. 352), o *recall* é *a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando.* Vinícius Cordeiro, advogado no Rio de Janeiro e Especialista em Direito Eleitoral escreveu que as origens do *recall* são controversas. Para alguns – explicou – tem correspondência com as votações gregas do ostracismo (deposição com exílio), mas outros pesquisadores atribuem-no aos suíços, como Haynes (o autor faz remissão a Joshua Spivak, na obra *What is the history of recall elections?*, extraído do site [www.igs.berkeley.edu/library/htRecall12003.htm](http://www.igs.berkeley.edu/library/htRecall12003.htm), da universidade Californiana de Berkeley. Observa, porém, que o instituto tem sido praticado nos Estados Unidos da América, desde o século XVII e que se enxerga inspiração marxista, *pelo fato do (rectius: de o) próprio Karl Marx havê-la citado, ao lembrar que a revogação dos mandatos dos conselheiros municipais era possível a qualquer momento, na comuna de Paris.* Cf. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7200>.
- 17 Vale repetir o que diz o *caput* do art. 14 da 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 (grifos nossos), mediante I – plebiscito II – referendo III – iniciativa popular.* O legislador ordinário não pode acrescentar outras formas de participação popular, além das previstas no texto constitucional. Foi, porém, este texto que estabeleceu que a participação realizada mediante as formas ali previstas se desse **nos termos da lei**.
- 18 Cf. artigo *O futuro do Governador*, publicado no jornal *Folha de São Paulo*, em 28.08.2003, transcrito no trabalho *O controle dos mandatos populares pelo Legislativo no direito brasileiro. O instituto do "recall" e dos referendos revogatórios.* In <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7200>.
- 19 Importa referir que o atual Presidente da República, eleito e reeleito com surpreendente maioria, se permitiu, após a primeira eleição, passar um dia inteiro à disposição dessa emissora, para conceder-lhe entrevistas sempre exclusivas.

20 Como demonstrou o jornalista Roberto Pompeu de Toledo, no ensaio publicado na revista "Veja", edição 2013, ano 40, n. 24, de 20 de junho de 2007, p. 134.

## REFERÊNCIAS

- AUAD, Denise. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e participação popular. *Revista eletrônica UNIBERO de Produção Científica*. 2005. Disponível em: <<http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05-ArtDIR-PROF/DENISE.OK.pdf>>. Acesso em: 11.04.2007.
- \_\_\_\_\_. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 3, jan-jul. 2004, p. 291-323.
- ARAGÓN, Manuel; LÓPEZ, José Luiz. *Democracia, elecciones, participación política, referéndum*. Disponível em: <[http://www.iidh.ed.cr/comunidade/redelctoral/docs/red\\_diccionario/plebiscito.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidade/redelctoral/docs/red_diccionario/plebiscito.htm)>. Acesso em: 14/3/2007.
- \_\_\_\_\_. *Plebiscito*. Disponível em: <<http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelocal/docs/red-diccionario/plebiscito.htm>> ou <<http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/plebiscito.htm>>. Acesso em: 14/3/2007.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 227.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs). *Diccionario de política*. 8. ed. Tradução: Carmen C. Varralle, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Caçais e Renzo Dini. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.
- BISCARETTI DI RUFIA, Paolo. *Direito costituzionale*. 15 ed. Napoli: E. Jovene, 1989.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 352.
- \_\_\_\_\_. *Reflexões, política e direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BORJA, Rodrigo. Formas de participación del pueblo en las tareas oficiales del Estado. In: *Derecho político y constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.
- CANOTILHO, Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FANCHIN, Reginaldo. Justiça eleitoral e plebiscito. *Revista de direito público*, São Paulo, v. 25, n. 100, p. 159-162, out./dez. 1991.
- FERREIRA, Pinto. O problema da revisão constitucional e seus limites. In: SIMPÓSIO SOBRE REVISÃO CONSTITUCIONAL E PLEBISCITO, 1992, Brasília. Brasília: Conselho Federal da OSB, Comissão de Estudos Constitucionais, 1992.
- LIMA, Flávio Roberto Ferreira de. Manifestação popular e os limites materiais à convocação do plebiscito e referendo: uma análise da Lei n. 9.709/98. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 3, n. 34, ago. 1999. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1508> Acesso em abr. 2009.
- LOWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Traducción y esdío sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1982.
- MONTESQUIEU, Charles de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996. Título original : L'Esprit des lois.
- MORAIS, Carlos Blanco. *As leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*. Coimbra: Coimbra Editora, 1988.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e revisão: temas de direito político e constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- OTERO, Paulo. *Democracia totalitária: do estado totalitário à sociedade totalitária: a influência do totalitarismo na democracia do século XXI*. Estoril: Principia, 2001.
- ROSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Tradução de Lourdes Santos Machado. 2. ed.. São Paulo: Nova Cultural, 1978. Coleção Os Pensadores.
- SAMPAIO, Nelson de Souza. *O processo legislativo*. 2. ed. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 90.
- \_\_\_\_\_. O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa. *Revista do advogado*, v. 23, n. 73, p. 94, nov. 2003.
- SILVA, Ovidio A. Baptista. *Curso de direito civil*. 2. ed. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1991.
- ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do estado*. 12. ed. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. Coordenação de J.J. Gomes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

Artigo recebido em 14/4/09.

**Francisco Wildo Lacerda Dantas** é desembargador federal do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.