

A DEMOCRACIA E SUAS VÁRIAS ROUPAGENS

André Felipe Veronez¹

Rosângela Mara Sartori Borges²

RESUMO: Este artigo apresentará noções básicas sobre os três tipos de democracia, os três instrumentos e as duas formas para seu exercício semidireto. No tocante às democracias representativa, semidireta e direta, será analisada a diferença fundamental entre elas, destacando-se a semidireta. Será desenvolvida uma crítica à democracia coercitiva idealizada por Bruce Ackerman, porque ela viola os princípios fundamentais de qualquer democracia, igualdade e liberdade. Trará três instrumentos para o exercício semidireto da democracia: a ação popular, a iniciativa popular e o mandado de injunção, sendo este último a novidade no exercício da cidadania. Ainda, as duas formas para o exercício da democracia semidireta, que são o referendo e o plebiscito também serão estudados. Diante disto, será realizada uma análise de como esses instrumentos e formas podem ser usados como meio de exercer o direito de resistência. Objetiva-se demonstrar que o Brasil possui meios de o cidadão intervir na atividade política do Estado.

Palavras-chave: democracia; cidadania; soberania popular.

ABSTRACT: This article will present basic notions about three types of democracy, three instruments and two ways to your semidirect exercise. as for representative, semidirect and direct democracy, will be analyze the fundamental difference between them, highlighting the semidirect. will be developed a critique of bruce ackerman's coercitive democracy, because it violates the fundamental principle of any democracy, equality and freedom. will bring three instruments for exercise the semi-direct democracy, namely popular action, popular initiative and the injunction, the latter being novelty in exercise of citizenship. also, the two ways to exercise the semidirect-democracy, which are the referendum and the plebiscite will be also studied. given this, it will be also done, an analysis of how these instruments and ways can be used as a form of exercising the right of resistance. the objective is to demonstrate that brazil has the means to the citizen intervene in the political activity of the state.

Keywords: democracy; citizenship; popular sovereignty.

1 INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de direito possui uma democracia provida de

¹ Pós-graduando em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina - UEL. Pós-graduado em Direito Constitucional Contemporâneo pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania - IDCC. Bacharel em Direito pela Universidade Norte do Paraná - UNOPAR.

² Mestre em Direito do Estado pela Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro- FUNDINOPI.

várias ramificações. Para provar basta observar seus três tipos, duas formas e três instrumentos para seu exercício, especificamente a democracia do tipo semidireta que se ramifica em formas e instrumentos para exercê-la. Como o enfoque são os instrumentos (ação popular, iniciativa popular e o mandado de injunção) e formas (referendo e plebiscito) para o exercício da democracia semidireta (além do recall e o veto popular), a pesquisa sobre o direito de resistência complementou-os, sabendo-se que “todo o poder emana do povo”, possuindo este a soberania, deve exercê-la de modo adequado e utilizar-se dos instrumentos que a Constituição Federal garante de modo responsável.

2 DOS TIPOS DE DEMOCRACIA

Classifica-se a democracia neste trabalho da seguinte maneira: 1) a representativa, 2) semidireta e 3) direta. Todas serão analisadas individualmente enfatizando-se o exercício semidireto.

2.1 REPRESENTATIVA

Entende-se por democracia representativa um regime de governo no qual o povo escolhe, por intermédio do voto direto, um representante para o poder executivo e legislativo. Percebe-se que este regime não se faz de modo puramente democrático, mas o Estado, para se obter esse título, assim se considera³. A título de exemplo veja-se o Brasil, governado democraticamente mediante eleições de representantes, que exercem o poder em nome dos que o elegeram.

Nos moldes do artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal, “todo o poder emana do povo que o exerce por meio de *representantes eleitos (...)*”^{4e5}. Eis a essência da democracia representativa brasileira. Exercem esta modalidade de democracia – poderes legislativo e executivo respectivamente – os Vereadores e Prefeito em âmbito municipal; Deputados Estaduais e Governador na esfera estadual; e pelos Deputados Federais, Senadores e Presidente da República na seara federal.

³ Obviamente por meio dos representantes que o povo elege para representá-los.

⁴ Destaque não original.

⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2014.

A democracia representativa confunde-se com a indireta, tendo-se em vista que, conceitualmente, são similares. Para Pontes de Miranda, a democracia indireta *ou* representativa possui duas variantes extremas, veja-se a primeira:

(1) o extremo máximo, em que o parlamento pode expressar o que quer – fazer leis, revogá-las, derogá-las, dispor dos dinheiros públicos – sem que o povo tenha meio legal de se opor a tais atos (por exemplo, dissolução do Parlamento), sendo o próprio veto, se o há, do Chefe do Estado ou do Chefe do governo, suscetível de rejeição, e sem limites constitucionais precisos e rígidos às funções do Parlamento.⁶

A segunda variante extrema que menciona Pontes de Miranda seria o “extremo mínimo, em que os membros do parlamento recebem instruções definidas, especiais e claras para a ação do parlamento”.⁷

Por analogia, o fato de o parlamento fazer o que quer sem a intervenção popular, ou fazer mediante instruções definidas, implica em afirmar que existe, neste caso, a democracia representativa, ou seja, os representantes do povo exercendo o poder em nome deles, assumindo a responsabilidade de governabilidade, para que tome decisões pensando no bem do Estado, e produza normas de modo que regule a vida em sociedade buscando não se furtar de seus valores morais.

2.2 SEMIDIRETA

Na democracia semidireta o povo exerce a sua soberania por meio de instrumentos ou formas que, anterior ou posteriormente, dependendo de cada caso, serão analisados pelo Congresso Nacional, ou seja, existe intervenção estatal na vontade popular, sendo, deste modo, a soberania popular exercida semidiretamente.

A título de melhor entendimento quanto às formas e instrumentos utilizados para o exercício da democracia semidireta, destaca-se o referendo e o plebiscito como formas⁸ e o mandado de injunção, a ação popular e a iniciativa popular como instrumentos. As duas formas e os três instrumentos serão estudados

⁶ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Democracia, Liberdade, Igualdade**. Campinas: Bookseller, 2002. p. 215-216.

⁷ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Democracia, Liberdade, Igualdade**. Campinas: Bookseller, 2002. p. 216.

⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 153.

em momento oportuno, cabe no presente oferecer noções básicas acerca de cada um deles.

Pelo mandado de injunção o povo emanará sua vontade exclusivamente em âmbito legislativo. Na ação popular há a participação do povo na vida efetiva do Estado quando há algum ato lesivo ao patrimônio público, conforme art. 5º, LXXIII da Constituição Brasileira⁹, por meio da iniciativa popular o povo atua diretamente na confecção de lei ou ato normativo, desde que atendidos determinados critérios previstos na Constituição Federal e lei específica (lei 9.709 de 1988).

O referendo e o plebiscito são formas de consulta popular com o intuito de ratificar determinado ato do Congresso Nacional. Realiza-se o primeiro posteriormente à deliberação do Poder Legislativo da União, o segundo anteriormente aos debates do Congresso Nacional¹⁰.

Resumidamente, existem cinco modos de o povo exercer a democracia semidiretamente, pelas formas referendária e plebiscitária e por intermédio de três instrumentos processuais, a iniciativa popular, ação popular e mandado de injunção.

2.3 DIRETA

Quando se estuda a democracia direta, inevitável recorrer às fontes gregas, onde a presença dos cidadãos era essencial para o seu exercício – apesar de apenas 10% de toda a população ateniense deliberar de modo legal. No tocante ao conceito de democracia direta e à necessidade da presença física dos cidadãos no momento das deliberações e votações, Pontes de Miranda traz ensinamento pertinente, veja-se:

Democracia direta é aquela em que os membros que compõem o grupo social resolvem sobre o que há de ser a lei ou o ato de execução, inclusive julgamento judicial, relativo a interesse público. Muitas vezes, ao falar-se de democracia direta, alude-se, explícita e implicitamente, à proximidade espacial, ao estarem juntos todos os que deliberam. Reminiscência das reuniões democráticas da Antiguidade. Tal elemento é supérfluo. Os

⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2014.

¹⁰ BRASIL. **Lei n. 9709, de 18 de novembro de 1988**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II, III do artigo 14 da Constituição Federal. <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2014.

indivíduos que constituem o grupo social podem exercer a democracia direta sem se acharem perto uns dos outros, sem se verem, sem se conhecerem sequer. O que mais importa é que o resultado seja a expressão da maioria dos votos, quer se trate de iniciativa popular, quer de consulta popular.¹¹

Conclui afirmando que o essencial ao conceito consiste em não haver interposta vontade entre a deliberação e os que votam¹². No Brasil isso nem sempre se observa, a vontade da maioria e os anseios populares são representados verdadeiramente por meio do voto, em virtude daqueles que votam serem plenamente influenciados por aqueles que pretendem o mandato, tanto positiva quanto negativamente por meio de propagandas e discursos persuasivos.

3 CRÍTICA À DEMOCRACIA COERCITIVA DE BRUCE ACKERMAN

Bruce Ackerman entende por democracia coercitiva, o antídoto para a apatia, a ignorância e o egoísmo do povo, tendo em vista que, segundo ele, “a maioria das pessoas não leva a política nacional a sério” e, para que isso cesse, há de se forçá-los a prestar mais atenção neste fato.¹³

Para isso, cada cidadão deveria ser forçado a passar uma ou duas horas discutindo acontecimentos correntes e, conseqüentemente, passar a realizar julgamentos políticos razoáveis. Futuramente, tais cidadãos tornar-se-iam habilitados para se envolverem na vida pública, com o escopo de demonstrar aos compatriotas os problemas da nação.¹⁴

O princípio da liberdade faz-se imperioso num regime democrático, como se pode defender a ideia de forçar os cidadãos a fazerem algo que não querem ou estudar e discutirem algo desprovido de interesse? A democracia fundamenta-se na liberdade e na igualdade, a dita democracia coercitiva viola ambos os princípios.

Transgride-se a liberdade nesse caso por tratar-se de coerção à discussão sobre a política nacional. Não parece moralmente válido forçar o indivíduo

¹¹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Democracia, Liberdade, Igualdade**. Campinas: Bookseller, 2002. p. 215.

¹² PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Democracia, Liberdade, Igualdade**. Campinas: Bookseller, 2002. p. 215.

¹³ ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano**: fundamentos do direito constitucional. Trad. Mauro Raposo Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 328.

¹⁴ ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano**: fundamentos do direito constitucional. Trad. Mauro Raposo Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 328.

a fazer algo que não queira ou que não tenha interesse, há violação tanto do princípio da igualdade quanto da liberdade de pensamento. Se isso ocorresse, todos os cidadãos estariam habilitados para concorrer à vida pública e a Constituição não poderia prever a inelegibilidade¹⁵.

A democracia fundamenta-se nos princípios da igualdade e da liberdade¹⁶. Se eventualmente, um deles for infringido, não há se falar em democracia. Igualmente não há se falar em democracia coercitiva, pois a etimologia das palavras são contrárias e inarmônicas. Entende-se como melhor alternativa permutar a expressão “forçar” pela “motivar”. Motivar a discussão, despertar o interesse e educar politicamente o povo para que tome a melhor decisão com base em seu julgamento pessoal. A nomenclatura coagir parece bastante inadequada. Mantenha-se a ideia de motivação ao debate político excluindo-se a noção de coação, de modo que a educação política prospere sobre as intempéries da ausência de interesse popular.

4 O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA

Pode-se exercer a democracia semidireta por intermédio de três instrumentos e duas formas, quais sejam: mandado de injunção, ação popular e iniciativa popular; referendo e plebiscito respectivamente. A partir do estudo que se segue demonstrar-se-á como esses instrumentos e formas constitucionalmente previstos podem ser usados para tal exercício.

4.1 MANDADO DE INJUNÇÃO COMO INSTRUMENTO

Entende-se por mandado de injunção um instrumento que pode ser utilizado pelo povo como meio de intervir no poder legislativo, deste modo, ele pode

¹⁵ Vale destacar que pensando hipoteticamente, como Ackerman, afirmar que a ausência de possibilidade de a Constituição prever a inelegibilidade é plenamente válida.

¹⁶ Observe-se que a democracia é baseada em uma e na outra (no sentido de *inclusive*, ou seja, ambas estão interligadas, incluídas no mesmo contexto, como se fossem dependentes), não em uma ou outra (no sentido de *exclusivo*, ou seja, marcadas por contextos diferentes, não estando interligadas, como se elas fossem independentes).

ter participação semidireta neste poder, exercendo, assim, sua soberania. Este instrumento visa suprir uma omissão legislativa do Poder Público, com a finalidade de viabilizar o exercício de um direito ou uma prerrogativa prevista na Constituição da República.

Trata-se, pois, de um “meio constitucional posto à disposição de quem se considerar prejudicado pela falta de norma regulamentadora”¹⁷, desde que o exercício da nacionalidade, da soberania e da cidadania estejam inviabilizados.

O STF entendeu pela autoaplicabilidade do mandado de injunção, sustentando que “o Tribunal, por unanimidade, conheceu da Questão de Ordem que lhe submeteu o Sr. Ministro-Relator e a decidiu no sentido de reconhecer a natureza mandamental do Mandado de injunção e a autoaplicabilidade do art. 5º, inciso LXXI, da Constituição [...]”¹⁸.

Entendimento este baseado no § 1º, do mesmo artigo, do Diploma Fundamental, o qual dispõe que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”¹⁹. Qualquer pessoa que tiver o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania inviabilizadas por ausência de norma, poderá impetrar tal instrumento em face dos entes estatais.

Como qualquer pessoa possui legitimidade ativa para impetrar este meio constitucional, pode ele ser utilizado como instrumento para o povo exercer a sua soberania de forma semidireta. Todavia, apesar de a legitimidade ativa ser genérica, a propositura por profissional do direito plenamente habilitado para tal apresenta-se imperiosa.

Existe a possibilidade de impetrar o mandado de injunção coletivo, aplicável por analogia do inciso LXX, do artigo 5º, da Carta Política, destacando-se que uma coletividade de impetrantes indubitavelmente tem muito mais força constitutiva do que um particular. Chega-se a esta conclusão, pois o procedimento adotado ao mandado de injunção aplica-se analogicamente ao do mandado de

¹⁷ LAURINO, Salvador Franco de Lima. Mandado de Injunção In. DIMOULIS, Dimitri; et al. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 225.

¹⁸ STF. Mandado de Injunção 107. Rel. Min. Moreira Alves, **Diário da Justiça**, Seção I, 21, setembro de 1990. p. 9782.

¹⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2014.

segurança²⁰.

Contudo, apesar de qualquer pessoa ter legitimidade para impetrar o mandado de injunção, há entendimentos que restringem a legitimidade ativa aos que tem os direitos violados, a propósito, veja-se:

Somente tem legitimidade ativa para a ação o titular do direito ou liberdade constitucional, ou de prerrogativa inerente à nacionalidade, à soberania e à cidadania, cujo exercício esteja inviabilizado pela ausência de norma infraconstitucional regulamentadora [MI 595-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 17-3-99, Plenário, DJ de 23-4-99]²¹

Não bastante, veja-se ainda:

Suposta provisoriamente a veracidade dos fatos alegados pelo autor, a existência 'em abstrato e em hipótese', do direito, afirmado como suporte da pretensão de mérito ou de relação jurídica prejudicial dele, ainda se comporta na questão preliminar da legitimação ativa para a causa: carece, pois, de legitimação *ad causam*, no mandado de injunção, aquele a quem, ainda que aceita provisoriamente a situação de fato alegada, a Constituição não outorgou o direito subjetivo cujo exercício se diz inviabilizado pela omissão de norma regulamentadora. [MI 188, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 11-6-90, Plenário, DJ de 22-2-91]²²

Paulo Hamilton Siqueira Jr. leciona, *a priori*, em sentido oposto:

A legitimidade é universal. Pode ser o mandado interposto por qualquer pessoa que deseje implementar norma constitucional e conseqüentemente suprir a lacuna do sistema jurídico infraconstitucional referente a um dos objetos previstos no art. 5º, LXXI, da Constituição Federal.²³

Observe-se a expressão “*qualquer pessoa que deseje*”, ou seja, numa leitura apriorística pode-se concluir que, um terceiro desinteressado, inconformado com a omissão legislativa, pode impetrar mandado de injunção. Porém, *a posteriori*, posiciona-se conforme a corrente majoritária, afirmando que “a legitimidade ativa é do titular do direito cujo exercício encontra-se impedido pela falta de norma regulamentadora”²⁴.

²⁰ SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 383.

²¹ BRASIL. STF. **A Constituição e o Supremo**. 2. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2009. p. 373.

²² BRASIL. STF. **A Constituição e o Supremo**. 2. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2009. p. 374.

²³ SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 367.

²⁴ SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 378.

O fato de a legitimidade ativa ser concedida apenas a quem tem o direito lesado pela omissão legislativa, não implica na perda da característica de instrumento democrático do mandado de injunção. Quando determinado cidadão percebe que direito ou prerrogativa inerente à cidadania, à soberania e à nacionalidade inviabilizou-se em decorrência de ausência de norma regulamentadora, cogente a propositura do mandado de injunção, desde que devidamente fundamentado e, ainda, tenha o devido reconhecimento e provimento deste instrumento perante o STF.

O mandado de injunção, deste modo, se demonstra como um instrumento para que o povo exerça a soberania, participando, mesmo que de modo semidireto, da vida governamental do Estado, ainda que em âmbito exclusivamente legislativo.

Alguns Ministros do STF posicionam-se, isoladamente, a respeito de reconsiderar os efeitos da decisão em sede de mandado de injunção distinguindo-os dos efeitos da ADIn por omissão²⁵. A respeito, vide MI 670/ES, quando o Ministro Gilmar Mendes propôs que uma lei já vigente fosse aplicada ao caso enquanto a lacuna não fosse suprida (MI 712-8/PA), quando o Ministro Eros Grau afirmou que imperioso se faz verificar se as decisões do STF são ineficazes, pois quando da solicitação do Poder Legislativo, este não cumpre seu dever, tornando as decisões do STF ineficazes de certa forma²⁶. Tais entendimentos conferiram ao STF função normativa sem afrontar a separação de poderes, visto que função atípica do judiciário.

4.2 AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO

A ação popular visa anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe inerentes ao meio ambiente, à moralidade e ao patrimônio cultural e histórico, de acordo com o inciso LXIII do artigo 5º do Diploma Maior. A lei 4.717/65 que a regulamenta, em seu artigo primeiro, dispõe que qualquer cidadão é parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de

²⁵ TAVARES, André Ramos. **A novíssima jurisdição constitucional brasileira**: o caso do mandado de injunção. Disponível em: <www.cartaforense.com.br>. Acesso em: 15 maio 2014.

²⁶ TAVARES, André Ramos. **A novíssima jurisdição constitucional brasileira**: o caso do mandado de injunção. Disponível em: <www.cartaforense.com.br>. Acesso em: 15 maio 2014.

nulidade de atos lesivos ao patrimônio público.

Conforme leciona Sergio Cruz Arenhart, a ação popular:

[...] é uma medida judicial que se presta, acima de tudo, a permitir a democracia participativa, autorizando qualquer cidadão a debater atos públicos, no intuito de anulá-los quando lesivos ao patrimônio público (ou de entidade de que o Estado participe), à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.²⁷

Guilherme Amorim Campos da Silva conceitua a ação popular como o “direito político de participação no poder, na vontade e nos assuntos do Estado, por ser expressão de direito próprio dos cidadãos ao bem coletivo”²⁸. Ainda, no que tange à função deste instrumento, o mesmo jurista afirma que “é de controle, que pressupõe o regular funcionamento dos sistemas de fiscalização”²⁹, em que se verifica a boa-fé da Administração.

Trata-se, portanto, de instrumento que tem por finalidade precípua a proteção da cidadania e do interesse público, não a defesa de direitos individuais³⁰. Apresenta-se como instrumento eficaz a título de se amenizar qualquer situação política imoral, podendo o povo, fiscalizar o poder executivo com tal medida.

4.3 INICIATIVA POPULAR COMO INSTRUMENTO

A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, conforme dispõe o artigo 13, da lei 9709/98, o § 2º do art. 61 e o artigo 14, III, da Carta Fundamental.

²⁷ ARENHART, Sérgio Cruz. Artigo 5º, inciso LXXIII. In. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 291.

²⁸ SILVA. Guilherme Amorim Campos da. Ação Popular. In. DIMOULIS, Dimitri [et al.] **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 8.

²⁹ SILVA. Guilherme Amorim Campos da. Ação Popular. In. DIMOULIS, Dimitri [et al.] **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 8.

³⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. Artigo 5º, inciso LXXIII. In. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 291.

Entende-se por instrumento, tendo em vista que o povo elabora a lei e submete à Câmara dos Deputados. Os requisitos exigidos para a submissão de lei ao Poder Legislativo são limitadores, porque colher a anuência de um por cento do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos cinco estados com não menos do que três décimos por cento de eleitores de cada um deles, caracteriza-se como limitação à vontade do povo e o exercício de sua soberania.

Não obstante, o projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, todavia, não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara sanar os vícios de redação e técnica legislativa, conforme preceitua o artigo 13, §§ 1º e 2º da lei 9.709. Além da iniciativa popular de âmbito federal, tem-se a de seara estadual. Exigência do artigo 27, § 4º, da Constituição Federal.

Pensa-se que caberia ao Presidente da Câmara receber e sanar os vícios de redação da iniciativa popular, pois sucessor presidencial eis que “a representação do povo é mais importante do que a dos Estados”³¹, logo, como representante máximo do povo excluindo-se o Presidente da República, deve ele receber a iniciativa popular e dar a ela o devido provimento.

Os requisitos para sua propositura dependem do que dispuser cada Constituição estadual. A título de exemplo, a Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 22, IV, possibilita sua alteração por proposta dos cidadãos, mediante iniciativa popular assinada por, no mínimo, um por cento dos eleitores³². Ainda como exemplo, o Estado do Paraná prevê que este instrumento será “subscrito por um por cento do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos cinquenta municípios, com um por cento de eleitores inscritos em cada um deles”³³.

Isto posto, observa-se que a iniciativa popular resulta em um instrumento que a Constituição Federal outorgou ao povo. Cabe a este saber quando e onde usá-lo para que sua soberania possa ser exercida nos termos do artigo 1º do Diploma Magno.

³¹ PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. Artigos 89 ao 91. In. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 1163.

³² BRASIL. **Constituição do Estado de São Paulo**. Promulgada em 05 de outubro de 1989. Disponível em: < www.al.sp.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2014.

³³ BRASIL. **Constituição do Estado do Paraná**. Publicado no Diário Oficial n. 3116 de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2014.

4.4 PLEBISCITO COMO FORMA

A lei n. 9709/98, em seu artigo 2º, § 1º dispõe que convoca-se o plebiscito com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido em consulta. Com previsão constitucional no Art. 14, inciso I, o plebiscito apresenta-se como forma de exercício de democracia semidireta, visto que a iniciativa vem do Congresso Nacional, e não do povo, submetendo determinada matéria de acentuada relevância à vontade deste.

Exerce-se a soberania popular de forma preventiva, ou seja, antes de qualquer deliberação do Congresso Nacional na confecção de atos legislativos, o povo dá a sua anuência ou não sobre a matéria.

No Brasil houve apenas uma consulta plebiscitária em 1993, Jorge Miranda explica-o:

Na Constituinte havia uma larga corrente parlamentarista. Manteve-se o sistema presidencial; mas, à luz duma fórmula conciliatória, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou a realização, em 7 de setembro de 1993, dum plebiscito para se decidir o problema, e também para se escolher entre república e monarquia (art. 2º). Os resultados do plebiscito viriam a ser favoráveis tanto ao presidencialismo quanto à república e a Constituição deixou, assim, de ser provisória no referente a estes dois aspectos – aliás, fundamentais – a partir de então.³⁴

Outro exemplo, uma das hipóteses constitucionais em que se exige a consulta plebiscitária, quando há proposta de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios³⁵. O Supremo Tribunal Federal decidiu que lei que cria município sem consulta plebiscitária, não é compatível com a Constituição Federal³⁶.

Paulo Bonavides faz severas críticas ao plebiscito, não como forma de exercício da democracia, mas como instrumento de os ditadores buscarem

³⁴ MIRANDA, Jorge. A Constituição de 1988 – Uma Constituição de Esperança. In. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. LXVI.

³⁵ MELLO, Marco Aurélio. Artigos 14 ao 16. In. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 493.

³⁶ ADI n. 1373/MC *apud* MELLO, Marco Aurélio. Artigos 14 ao 16. In. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 493.

legitimidade, sendo que por meio de recursos semelhantes consolida-se o poder do partido, que precisam ter pelo menos uma aparência de apoio nas bases do sistema.³⁷

A veracidade se extrai quando em 1993 foi realizada consulta plebiscitária com o escopo de o povo escolher entre o regime presidencialista ou parlamentarista. O presidencialista só se manteve porque o povo possuía poucas informações sobre o parlamentarista e preferiu manter o que já regia.

Não obstante, ainda assevera:

Graças ao sufrágio plebiscitário os ditadores fizeram as reformas que desejavam para obter faculdades ilimitadas de poder, prestigiar-se perante a opinião de outros países com o presumido assentimento das classes populares, sancionar a usurpação ou por último fazer legítima a perpetuidade no exercício das funções de governo.³⁸

Conclui ainda que muitas Constituições foram decepadas pela lâmina do plebiscito, pois golpe de Estado deferido em nome do povo³⁹.

Apesar de ser uma das formas de se exercer a democracia semidireta, os argumentos de Bonavides merecem atenção especial, pois no ato de convocação do plebiscito, podem existir segundas intenções por parte dos que o convocaram. Cabe ao povo tomar a decisão adequada e estudar as possíveis consequências da decisão.

Independentemente de o plebiscito ser um instrumento para os ditadores alcançarem legitimidade, este continua sendo uma poderosa ferramenta nas mãos do povo para que este exerça sua soberania. Sem sua aprovação, o Congresso Nacional fica de mãos atadas e com o poder limitado.

4.5 REFERENDO COMO FORMA

O § 2º, do artigo 2º, da lei 9709/98, dispõe que se convoca o referendo com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

Previsto no art. 14, inciso II, da Constituição Federal, confere ao

³⁷ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7. ed. São Paulo: Malheiros. 2008. p. 311.

³⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7. ed. São Paulo: Malheiros. 2008. p. 312.

³⁹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7. ed. São Paulo: Malheiros. 2008. p. 312.

povo o exercício de sua soberania de forma semidireta, pois, após deliberar sobre determinado assunto, o Congresso Nacional convoca tal forma de consulta popular para que o povo aprove ou não seu ato. Exerce-se a soberania popular de forma repressiva, ou seja, o Congresso Nacional já elaborou o ato legislativo ou administrativo, e o povo apenas ratifica, ou não, o que já foi matéria de estudos pelo poder legislativo.

A convocação do referendo será realizada trinta dias após a promulgação da lei. Conta-se da promulgação, porque devido à pendência de aprovação popular ainda não foi publicada a lei. Se houver aprovação popular, publica-se; caso contrário, a proposta será arquivada.

Observa-se que no referendo, o povo decide se determinado ato governamental deverá ou não ser realizado, caracterizando uma das formas de exercício da democracia semidireta.

4.6 OUTRAS FORMAS PARA O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA

Não bastassem as formas já mencionadas, Dalmo de Abreu Dallari faz referencia a outras duas: o veto popular e o *recall*. Na primeira, “dá-se aos eleitores após a aprovação de um projeto pelo Legislativo, um prazo, geralmente de sessenta a noventa dias, para que requeiram a aprovação popular”⁴⁰; no segundo, a aplicação se dá em duas distintas hipóteses: para *revogar* a eleição de um ocupante de cargo eletivo ou legislador ou para *reformular* decisão judicial sobre constitucionalidade de lei⁴¹. Apesar de ser uma instituição norte-americana, o *recall* seria um dos instrumentos mais aptos para o exercício da democracia semidireta pela sua finalidade.

O veto popular possui a mesma força, pois a lei não entra em vigor antes de decorrido o prazo ou que haja solicitação de certo número de eleitores para suspender até a próxima eleição, quando então será decidido se a lei entrará, ou não, em vigor. Duas formas poderosas de exercício da democracia não previstas no ordenamento jurídico brasileiro, razão pela qual, sugere-se emendar o artigo 14 da

⁴⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 155.

⁴¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 154.

Constituição Federal Brasileira, acrescentando-se essas duas formas no texto constitucional a serem devidamente reguladas por lei complementar posterior.

5 O IMPLÍCITO DIREITO DE RESISTENCIA NOS INSTRUMENTOS E NAS FORMAS

Ingeborg Maus muito fala sobre o direito de resistência baseando-se nas obras de Immanuel Kant⁴². Para este trabalho, o direito de resistência mencionado por ela merece adaptações. A doutrinadora mostra que Kant explica o tema sob seu conceito tradicional referindo-se “àquela teoria dos absolutistas moderados que admitiam, a partir da concepção do contrato de submissão condicional, um direito do povo à resistência quando o próprio governante estivesse a ponto de destruir violentamente a comunidade”⁴³.

Ainda compara o “direito de resistência” com o “direito de defesa”, sendo o primeiro referente a afastar um perigo físico e o segundo concernente à defesa contra um agressor⁴⁴.

Eis o ponto de vista sociológico. Adaptando-o para a esfera democrática, pode-se afirmar que os instrumentos e formas apresentados podem ser considerados como meios de exercer o direito de resistência em face de representantes improbos e despreocupados com a sociedade. Ora, as formas apresentadas podem ser caracterizadas no âmbito do direito de resistência por ser a vontade popular ratificadora ou denegadora de determinado ato dos representantes e governantes.

Da mesma forma os instrumentos podem ser úteis aos cidadãos para que estes demonstrem seu inconformismo com o parlamento. Deste modo, os instrumentos e formas apresentados, além de meios hábeis para o exercício da democracia, podem ser, caracterizados como meios de exercer o direito de resistência.

⁴² MAUS, Ingeborg. **O direito e a política**: teoria da democracia. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

⁴³ MAUS, Ingeborg. **O direito e a política**: teoria da democracia. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 93.

⁴⁴ MAUS, Ingeborg. **O direito e a política**: teoria da democracia. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 94.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia é muito mais ampla do que se imagina. Como demonstrado pelo trabalho, existem vários tipos, meios e formas de democracia e de exercê-la. Essas considerações propedêuticas alcançaram o objetivo de introduzir o jurista ao mundo da democracia. Ela abrange muito mais do que isso, mas esses breves comentários são valiosos para quem quer entender a essência da democracia brasileira principalmente na questão prática e não meramente teórica.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional**. Trad. Mauro Raposo Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ARENHART, Sérgio Cruz. Artigo 5º, inciso LXXIII. In. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. **Teoria do Estado**. 7. ed. São Paulo: Malheiros. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2014.

_____. **Lei n. 9709, de 18 de novembro de 1988**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II, III do artigo 14 da Constituição Federal. <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2014.

_____. STF. **A Constituição e o Supremo**. 2. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2009.

_____. **Constituição do Estado do Paraná**. Publicado no Diário Oficial n. 3116 de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2014.

_____. **Constituição do Estado de São Paulo**. Promulgada em 05 de outubro de 1989. Disponível em: < www.al.sp.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DIMOULIS, Dimitri; et al. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

LAURINO, Salvador Franco de Lima. Mandado de Injunção In. DIMOULIS, Dimitri; et al. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MAUS, Ingeborg. **O direito e a política: teoria da democracia**. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

MELLO, Marco Aurélio. Artigos 14 ao 16. In. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MIRANDA, Jorge. A Constituição de 1988 – Uma Constituição de Esperança. In. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. Artigos 89 ao 91. In. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Democracia, Liberdade, Igualdade**. Campinas: Bookseller, 2002.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. Ação Popular. In. DIMOULIS, Dimitri [et al.] **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

STF. Mandado de Injunção 107. Rel. Min. Moreira Alves, **Diário da Justiça**, Seção I, 21, setembro de 1990.

TAVARES, André Ramos. **A novíssima jurisdição constitucional brasileira: o caso do mandado de injunção.** Disponível em: <www.cartaforense.com.br>. Acesso em: 15 maio 2014.