



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

LUIZ MATHEUS RIBEIRO NAVARRO LINS

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DECISÕES POLÍTICAS: POR MEIO DE
INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS**

Recife
2023

LUIZ MATHEUS RIBEIRO NAVARRO LINS

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DECISÕES POLÍTICAS: POR MEIO DE
INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS**

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Bacharelado em Direito pela Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco.

Área de Conhecimento: Direito Constitucional.

Orientador: André Vicente Pires Rosa

Recife
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Lins, Luiz Matheus Ribeiro Navarro.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DECISÕES POLÍTICAS: POR MEIO DE
INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS / Luiz Matheus Ribeiro Navarro

Lins. - Recife, 2023.

42

Orientador(a): André Vicente Pires Rosa

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2023.

9.

Inclui referências.

1. Participação Popular na Construção da Sociedade. 2. Democracia Direta,
Representativa e Participativa. 3. Instrumentos Constitucionais de Soberania
Popular. 4. Participação Social e Tecnologia. 5. Direito Comparado. 6. Críticas e
Propostas de Aperfeiçoamento dos Mecanismos de Participação. I. Rosa, André
Vicente Pires . (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

LUIZ MATHEUS RIBEIRO NAVARRO LINS

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DECISÕES POLÍTICAS: POR MEIO DE
INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovado em: 27/04/2023

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dr. André Vicente Pires Rosa (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dra. Camila Montanha de Lima (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dra. Maria Lucia Barbosa (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

A construção do Estado e a formação da sociedade tem como protagonista principal o povo, o qual foi e é a principal força de transformação política e social, ao longo da história, por meios de movimentos e revoluções com a finalidade de atender às suas necessidades e interesses. No entanto, no contexto hodierno brasileiro, com a preponderância da democracia indireta por meio da qual o exercício do poder, constitucionalmente assegurado ao povo, é desempenhado por representantes políticos, essa situação tem retirado o protagonismo do povo em decisões políticas importantes para a construção do país. Diante disso, propõe-se esta monografia analisar os instrumentos de participação popular estabelecidos na Constituição Federal de 1988, além de outras ferramentas, que possam fomentar a atuação da sociedade, previstas em ordenamentos jurídicos estrangeiros, aliados com a influência da tecnologia na contemporaneidade, com o intuito de possibilitar um papel mais ativo do povo com a finalidade de que este exerça de maneira efetiva o seu poder.

Palavras-chave: Participação popular; democracia; povo;

ABSTRACT

The construction of the State and the formation of society has as its main protagonist the people, who were and are the main force of political and social transformation, throughout history, through movements and revolutions in order to meet their needs and interests. However, in today's Brazilian context, with the preponderance of indirect democracy through which the exercise of power, constitutionally guaranteed to the people, is carried out by political representatives, this situation has removed the protagonism of the people in important political decisions for the construction of the country. In view of this, this monograph proposes to analyze the instruments of popular participation established in the Federal Constitution of 1988, in addition to other tools that can encourage the action of society, provided for in foreign legal systems, allied with the influence of technology in contemporary times, with in order to enable a more active role of the people in order for them to effectively exercise their power.

Keywords: Popular participation; democracy; people;

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS DECISÕES POLÍTICAS E SOCIAIS	8
2.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE	8
2.2 DEMOCRACIA DIRETA X DEMOCRACIA REPRESENTATIVA; CRISE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	11
3 INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE EXERCÍCIO DIRETO DA SOBERANIA POPULAR	15
3.1 PLEBISCITO: ORIGEM, COMO SE DESENVOLVEU NO CENÁRIO NACIONAL E COMO FUNCIONA NA ATUAL CONJUNTURA	15
3.2 REFERENDO: ORIGEM, COMO SE DESENVOLVEU NO CENÁRIO NACIONAL E COMO FUNCIONA NA ATUAL CONJUNTURA	21
3.3 AÇÃO POPULAR: ORIGEM, COMO SE DESENVOLVEU NO CENÁRIO NACIONAL E COMO FUNCIONA NA ATUAL CONJUNTURA	24
3.4 O INSTITUTO DA INICIATIVA POPULAR.....	26
4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TECNOLOGIA, UMA NOVA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA	30
5. PARTICIPAÇÃO POPULAR E O DIREITO COMPARADO	34
CONCLUSÃO	37
REFERÊNCIAS	40

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo primeiro traz como um dos fundamentos do Estado a cidadania, a qual pode ser definida como um atributo conferido às pessoas a fim de que elas possam participar das decisões políticas de do Estado, por isso para que para exercer seu direito de votar e ser votado, é preciso ser cidadão. Dito isso, a Constituição consagra também o Estado Democrático de Direito, o qual permite o exercício da cidadania por meio da democracia.

A Carta Magna consagra, no artigo 1º, parágrafo único, a democracia semidireta e a direta ou participativa, conferindo liberdade às pessoas de exercerem seu poder.

Dessa forma, o escopo deste trabalho é abordar as formas de controle e participação social, como, por exemplo, plebiscito, referendo e iniciativa popular, que possam influenciar nas decisões políticas do país, previstas na Constituição Federal. Além disso, pensar em estratégias que possam alargar a participação popular nas decisões, dentro dos limites constitucionais, tendo em vista os avanços tecnológicos, os quais o Direito não deve se esquivar de suas influências no meio social e mostrar a importância da participação social ativa na construção da sociedade, influenciando no dia a dia das pessoas.

A democracia participativa concede a oportunidade de a população exercer a soberania, assegurada constitucionalmente, que pode ser exercida por meio de instrumentos como o referendo, plebiscito, iniciativa popular e ação popular.

Nessa perspectiva, o presente trabalho de conclusão de curso irá percorrer acerca dos institutos jurídicos constitucionais que viabilizam a participação popular de maneira direta, ademais, buscar formas de aprimorar e modernizar a utilização desses instrumentos com a finalidade de promover uma maior eficiência desses meios. Além disso, realizar uma análise comparada com outros instrumentos de participação social de outros países e analisar a viabilidade da introdução desses institutos no contexto jurídico brasileiro, tudo em prol de uma democracia efetiva, que, concretamente, o povo exerça seu poder a fim de atender suas necessidades e demandas.

2 PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS DECISÕES POLÍTICAS E SOCIAIS

2.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE

O ser humano enquanto ser social organizou-se de várias formas com a finalidade de perpetuar sua existência e viver. Nesse sentido, desde a organização em tribos nômades até a fixação em territórios específicos, o ser humano, ao longo da história, procurava meios para a convivência de maneira coletiva, assim, as grandes famílias constituídas começaram a gerir a maneira como a sociedade era regida, se formando ali um embrião do que seria futuramente a figura institucional do Estado.

Por sua vez, os gregos, por volta do ano 510 a.C., entendiam a necessidade de participação social nas tomadas de decisões, acreditavam que a participação política era parte essencial no exercício da cidadania, estava ali sendo lançado as bases do que hoje conhecemos como democracia. Entretanto, é válido destacar que a cidadania dos gregos era restrita a uma parte da sociedade, excluindo escravos, mulheres, que na época não eram considerados cidadãos. (EDUCA+BRASIL, 2019)

Ademais, na perspectiva filosófica vários estudiosos procuraram entender e criaram teorias acerca do que seria a figura do Estado, dentre eles, os mais conhecidos teóricos acerca desse tema são Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau. Estes eram conhecidos como os filósofos contratualistas, que substancialmente entendiam que os indivíduos outrora viviam em um estado natural, em que se portavam de acordo com suas necessidades e desejos, onde os mais fracos eram subjugados pelos mais fortes, a partir disso o ser humano com a finalidade de garantir sua sobrevivência procura algo ou alguém que possa tutelá-lo, assim, surge a figura do Estado.

Nesse sentido, o indivíduo abre mão de parcela de sua liberdade e direitos e passa a ser regido de acordo com os mandamentos da sociedade e do Estado, dessa maneira o indivíduo firma uma espécie de contrato social com o Estado, este por sua vez procura estabelecer diretrizes para que as pessoas possam conviver, preservando o bem comum.

Nesse Contexto, Thomas Hobbes entendia que o homem por natureza tem um espírito egoísta e por esse motivo na busca de satisfazer seus interesses subjuga os mais débeis, estabelecendo, assim, um estado de desigualdade e guerra, por isso é preciso que o

Estado, como um poder superior, se estabeleça a fim de firmar a paz entre os indivíduos para que possam viver em condições favoráveis.

Do mesmo modo que tantas outras coisas, a natureza (a arte mediante a qual Deus fez e governa o mundo) é imitada pela arte dos homens também nisto: que lhe é possível fazer um animal artificial. Pois vendo que a vida não é mais do que um movimento dos membros, cujo início ocorre em alguma parte principal interna, por que não poderíamos dizer que todos os autômatos (máquinas que se movem a si mesmas por meio de molas, tal como um relógio) possuem uma vida artificial? Pois o que é o coração, senão uma mola; e os nervos, senão outras tantas cordas; e as juntas, senão outras tantas rodas, imprimindo movimento ao corpo inteiro, tal como foi projetado pelo Artífice? E a arte vai mais longe ainda, imitando aquela criatura racional, a mais excelente obra da natureza, o Homem. Porque pela arte é criado aquele grande Leviatã a que se chama Estado, ou Cidade (em latim Civitas), que não é senão um homem artificial, embora de maior estatura e força do que o homem natural, para cuja proteção e defesa foi projetado. E no qual a soberania é uma alma artificial, pois dá vida e movimento ao corpo inteiro; os magistrados e outros funcionários judiciais ou executivos, juntas artificiais; a recompensa e o castigo (pelos quais, ligados ao trono da soberania, todas as juntas e membros são levados a cumprir seu dever) são os nervos, que fazem o mesmo no corpo natural; a riqueza e prosperidade de todos os membros individuais são a força; Salus Populi (a segurança do povo) é seu objetivo; os conselheiros, através dos quais todas as coisas que necessita saber lhe são sugeridas, são a memória; a justiça e as leis, uma razão e uma vontade artificiais; a concórdia é a saúde; a sedição é a doença; e a guerra civil é a morte. (HOBBS, 1999, p. 27)

Já John Locke afirmara que o homem em seu estado natural não tinha organização social e política, o que impossibilitava um melhor desenvolvimento social. Assim, para que ocorresse o desenvolvimento social, os homens concordaram em se organizarem politicamente e estabelecerem o Estado a fim de que este salvaguarde os direitos dos indivíduos e promova a evolução comunitária.

O homem nasceu, como já foi provado, com um direito à liberdade perfeita e em pleno gozo de todos os direitos e privilégios da lei da natureza, assim como qualquer outro homem ou grupo de homens na terra; a natureza lhe proporciona, então, não somente o poder de preservar aquilo que lhe pertence – ou seja, sua vida, sua liberdade, seus bens – contra as depredações e as tentativas de outros homens, mas de julgar e punir as infrações daquela lei em outros, quando ele está convencido que a ofensa merece, e até com a morte, em crimes em que ele considera que a atrocidade a justifica. Mas como nenhuma sociedade política pode existir ou subsistir sem ter em si o poder de preservar a propriedade, e, para isso, punir as ofensas de todos os membros daquela sociedade, só existe uma sociedade política onde cada um dos membros renunciou ao seu poder natural e o depositou nas mãos da comunidade em todos os casos que os excluem de apelar por proteção à lei por ela estabelecida; e assim, excluído todo julgamento particular de cada membro particular, a comunidade se torna um árbitro; e, compreendendo regras imparciais e homens autorizados pela comunidade para fazê-las

cumprir, ela decide todas as diferenças que podem ocorrer entre quaisquer membros daquela sociedade com respeito a qualquer questão de direito e pune aquelas ofensas que qualquer membro tenha cometido contra a sociedade com aquelas penalidades estabelecidas pela lei; deste modo, é fácil discernir aqueles que vivem daqueles que não vivem em uma sociedade política. Aqueles que estão reunidos de modo a formar um único corpo, com um sistema jurídico e judiciário com autoridade para decidir controvérsias entre eles e punir os ofensores, estão em sociedade civil uns com os outros; mas aqueles que não têm em comum nenhum direito de recurso, ou seja, sobre a terra, estão ainda no estado de natureza, onde cada um serve a si mesmo de juiz e de executor, o que é, como mostrei antes, o perfeito estado de natureza.

(...)

Por isso, todas as vezes que um número qualquer de homens se unir em uma sociedade, ainda que cada um renuncie ao seu poder executivo da lei da natureza e o confie ao público, lá, e somente lá, existe uma sociedade política ou civil. E isso acontece todas as vezes que homens que estão no estado de natureza, em qualquer número, entram em sociedade para fazerem de um mesmo povo um corpo político único, sob um único governo supremo; ou todas as vezes que um indivíduo se une e se incorpora a qualquer governo já estabelecido. Esta sua atitude autoriza a sociedade ou seu corpo legislativo, que é a mesma coisa, a fazer leis por sua conta, quando o bem público o exigir, e requerer sua assistência para fazê-las executar (assim como decretos dos quais ele mesmo seria o autor). Os homens passam assim do estado de natureza para aquele da comunidade civil, instituindo um juiz na terra com autoridade para dirimir todas as controvérsias e reparar as injúrias que possam ocorrer a qualquer membro da sociedade civil; este juiz é o legislativo, ou os magistrados por ele nomeados. E onde houver homens, seja qual for seu número e sejam quais forem os elos que os unem, que não possam recorrer à decisão de um tal poder, eles ainda estão no estado de natureza. (LOCKE, 2001, p. 58-59).

Por fim, Jean-Jacques Rousseau, em uma perspectiva diferente dos pensadores anteriores, acreditava que o homem em seu estado natural vivia harmoniosamente com seus iguais, mas a partir do convívio em sociedade, ele se corromperia. Por essa razão, era preciso firmar um “pacto social” com a finalidade de que pudesse conviver sem se destruírem.

Suponhamos os homens chegando àquele ponto em que os obstáculos prejudiciais à sua conservação no estado da natureza sobrepujam, pela sua resistência, as forças de que cada indivíduo dispõe para manter-se nesse estado. Então, esse estado primitivo já não pode subsistir, e o gênero humano, se não mudasse de modo de vida, pereceria.

Ora, como os homens não podem engendrar novas forças, mas somente unir e orientar as já existentes, não têm eles outros meios de conservar-se senão formando, por agregação, um conjunto de forças, que possa sobrepujar a resistência, impelindo-as para um só móvel, levando-as a operar em concerto. [...]

‘Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um,

unindo-se a todos, só obedece, contudo, a si mesmo, permanecendo assim tão livres quanto antes.’ Esse, o problema fundamental cuja solução o contrato social oferece. (ROSSEAU, 1999, p. 69-70)

Fica claro, portanto, que os indivíduos formariam os Estados com a finalidade que este preservasse direitos e exigisse o cumprimento de deveres, havendo uma relação umbilical entre indivíduo e Estado.

2.2 DEMOCRACIA DIRETA X DEMOCRACIA REPRESENTATIVA; CRISE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia surgiu na Grécia Antiga, especificamente em Atenas em meados do ano 510 a.C., esse novo sistema político oportunizou a participação dos cidadãos em temas de grande relevância para a pólis. A expressão democracia vem do termo grego *demokratia*, sendo “demo” (povo) e “kratia” (poder).

No Brasil, a democracia se estabeleceu com a Proclamação da República em 1889, que rompeu com o período imperial. É bem verdade que ao longo da história brasileira a democracia sofreu altos e baixos e muitas vezes suplantada por agentes políticos.

Em um primeiro momento a democracia se manifestou com a República Velha, período entre 1889 e 1930, inicialmente o governo foi dominado pelos militares e depois as grandes oligarquias agrárias de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro dominaram o poder, estabelecendo a “política do café com leite”. Em 1930 marcou o fim da República Velha e instalando-se a Era Vargas, que no período de 1930 e 1934 estabeleceu o governo provisório com Getúlio Vargas, onde em várias ocasiões violou a Constituição de 1891. Avançando historicamente, em 1937 Vargas deu mais um golpe, estabelecendo um regime ditatorial, conhecido como Estado Novo, que perdurou até 1945. Dessa forma, em 1945 com a queda do Estado Novo é restabelecido o regime democrático com eleições livres para o Parlamento e Presidência. Porém, prosseguindo historicamente, em 1964 ocorreu um dos grandes ataques à democracia brasileira, o golpe militar em que se instalou a Ditadura Militar, momento marcado pela repressão e restrições de liberdades e direitos.

Após 21 anos de ditadura militar, a democracia ressurgiu, iniciando um período de transição entre a ditadura e a redemocratização, com a eleição de José Sarney em 1985. Nesse cenário, foi formada a Assembleia Constituinte para a elaboração da nova constituição em 1987, o desenvolvimento da nova constituição teve ampla participação

popular, sendo recebida mais 70 mil sugestões de cidadãos e 12 mil sugestões de constituintes e entidades representativas. Dessa forma, após 20 meses de intenso trabalho, tendo a elaboração da constituição passado por 25 fases, em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição Federal, constituindo-se como um símbolo da redemocratização do país, sendo conhecida como a Constituição Cidadã. (CAMARA, 2018)

A Constituição Federal de 1988 trouxe à baila novamente a democracia, assim, nesse novo contexto a democracia pode ser compreendida em três espécies: a democracia direta, a democracia representativa e a democracia semidireta ou participativa.

A democracia direta é entendida como o sistema político em que o povo, sem intermediários, exerce o poder, não havendo a necessidade de representantes para defender seus interesses, porquanto o próprio povo pelos poderes que lhes são conferidos toma as decisões a fim de atender aos seus desejos. Em nossa Constituição vigente, os principais instrumentos que revelam a democracia direta são o plebiscito e referendo. Nesse sentido, a democracia representativa, que é a mais conhecida em nosso contexto brasileiro, o povo exerce seu poder não de forma direta, mas por meio de representantes eleitos. Dessa forma, o povo como detentor do poder outorga parte do poder aos seus representantes para que governem o país. A democracia representativa é visualizada por meio das eleições dos membros do Poder Legislativo e dos chefes do Poder Executivo. Por fim, a democracia semidireta ou participativa é um modelo intermediário que reúne aspectos da democracia direta e da democracia representativa, conferindo ao povo instrumentos para exercício do poder de forma direta, bem como a possibilidade de o povo exercer seu poder, por intermédio de representantes.

A Constituição Federal de 1988 acolhe a democracia participativa, porém, fica claro, na realidade concreta, que há uma preponderância da democracia representativa. Nesse contexto, apesar de entender que o sistema representativo alicerçado nas disposições constitucionais tem uma configuração positiva para a democracia representativa, o que vem se mostrando no contexto fático é uma crise na democracia representativa, não em seu aspecto teórico que tem suas bases fincadas nas previsões constitucionais, mas no cenário fático tendo em vista os diversos escândalos de corrupção e ilegalidades no país.

Nesse sentido, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), um dos principais indicadores de corrupção no mundo, avaliou mais de 180 países e atribui notas de 0 a 100, quanto maior a nota, melhor o país se encontra no combate à corrupção. No IPC 2021 a nota atribuída ao Brasil foi apenas 38 pontos, abaixo da média global que foi de 43 pontos, o Brasil ficou na posição 96 de de 180 países, o que revela a deficiência e estagnação do Brasil no combate a esse mal.

A corrupção sistêmica atenta contra os direitos dos indivíduos e contra a própria democracia representativa, enfraquecendo a legitimidade popular. O próprio IPC afirma:

A corrupção possibilita violações de direitos humanos, dando início a uma espiral perversa e desenfreada: à medida que os direitos e as liberdades vão se erodindo, a democracia entra em declínio, dando lugar ao autoritarismo — que, por sua vez, possibilita níveis maiores de corrupção.

Cada vez mais, tanto os direitos quanto os sistemas de freios e contrapesos vêm sendo comprometidos, não só em países onde a corrupção é sistêmica e as instituições são fracas, mas também em democracias bem estabelecidas. **Combater a corrupção é fundamental para garantir direitos humanos.** (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2022)

Conforme o estudo realizado pelo Fiesp (Federação das Indústrias de São Paulo) aponta que “o custo médio da corrupção no Brasil é estimado entre 1,38% a 2,3% do PIB, isto é, de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões (em reais de 2008)”. (FIESPE, 2010, p. 27). São números exorbitantes que demonstram a infeliz realidade que vivenciamos.

E, de fato, as insuficiências da democracia representativa se tornaram evidentes ao longo do tempo, acentuando-se durante o século XX, na medida em que, passado o encantamento inicial, a representação causou um progressivo distanciamento do indivíduo dos centros de decisão política, começando a existir entre o cidadão e o Parlamento várias instâncias representativas intermediárias, tais como associações, sindicatos e, principalmente, os partidos políticos, que provocaram na população um sentimento de impotência por pouco ou quase nada poderem realmente influir sobre as decisões políticas de seus representantes.

A chamada crise da representação política, isto é, o hiato entre a vontade popular, cada vez mais filtrada por instâncias intermediárias, e a vontade do Parlamento, levou a uma permanente tensão e desconfiança das massas em relação à classe política, a ponto de hoje a atuação dos parlamentares e dos políticos em geral figurar entre as mais mal avaliadas pela população na maioria dos países democráticos.

Esse sentimento de impotência, se não alimenta revoltas populares, gera efeitos diametralmente opostos, quais sejam, a apatia ou o niilismo político, demonstrados por sufrágios marcados por crescentes abstenções dos eleitores, do que resultam governos sem capacidade de ação, porque

carentes de apoio popular, postos diante de parlamentos pouco representativos do espectro social, em suma, instituições de baixa densidade democrática ou uma democracia apenas formal. (COLOMBANO, 2017, p. 44).

Por essas razões, é perceptível o cenário preocupante que a democracia representativa enfrenta. Dessa maneira, a democracia direta se mostra com uma possibilidade razoável de retomada, de forma efetiva, do poder pelo povo e para o povo, por meio, por exemplo, da iniciativa popular, no qual a sociedade pode propor projetos de lei que atendam suas vontades, com a finalidade de que possa defender seus interesses e necessidades de forma direta, conforme os ditames constitucionais. Portanto, conforme prevê a própria Constituição Federal, o povo é quem detém o poder das decisões políticas e sociais, assim, em um Estado Democrático de Direito existem vários meios para que a população exerça influência nas decisões que regem a nação, não se restringindo apenas ao voto, que é o mais conhecido.

Nesse contexto, a Constituição apresenta instrumentos que o cidadão pode utilizá-lo para exercer o seu poder na conjuntura política do país, a saber o plebiscito, referendo e a ação popular, instrumentos que serão abordados ao longo deste trabalho.

3 INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE EXERCÍCIO DIRETO DA SOBERANIA POPULAR

3.1 PLEBISCITO: ORIGEM, COMO SE DESENVOLVEU NO CENÁRIO NACIONAL E COMO FUNCIONA NA ATUAL CONJUNTURA

O plebiscito vem do latim *plebiscitu*, que remonta sua origem da *Lex Hortensia de plebiscitiis* (287 A.C.) que foi uma lei outorgada, no período da República Romana, por Quinto Hortênsio. Essa lei promoveu um certo equilíbrio de poderes entre os patrícios e os plebeus, porquanto, conforme essa lei, as resoluções discutidas e aprovadas pelos plebeus, no Concílio da Plebe, gozariam de força legal, devendo ser atendidas e respeitadas por todos os cidadãos romanos, sem que fosse necessário a prévia aprovação pelo Senado Romano.

Historicamente no Brasil, as primeiras constituições, especificamente a de 1824, a de 1891 e a de 1934 não disciplinaram acerca do plebiscito, mas a partir das constituições de 1937, a terceira constituição do período republicano, conhecida como a constituição polaca que foi outorgada pelo então presidente Getúlio Vargas que estabeleceu o Estado Novo. A constituição polaca tinha grande influência ideológica do nazismo alemão e do fascismo italiano, em que ocorreu uma grande centralização do poder na mão do Poder Executivo.

Entretanto, de forma até controversa, diante do contexto social e histórico da época, em que foi estabelecido a ditadura do Estado Novo, a Constituição de 1937 trouxe as primeiras previsões acerca do plebiscito, ao todo o termo plebiscito aparece em nove oportunidades, nos artigos 5, parágrafo único; 63 e seu parágrafo único; 174, § 4; 175; 178 e 187:

Art. 5º - Parágrafo único - A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao *plebiscito* das populações interessadas.

Art. 63 - A todo tempo podem ser conferidos ao Conselho da Economia Nacional, mediante *plebiscito* a regular-se em lei, poderes de legislação sobre algumas ou todas as matérias da sua competência.

Parágrafo único - A iniciativa do *plebiscito* caberá ao Presidente da República, que especificará no decreto respectivo as condições em que, e as matérias sobre as quais poderá o Conselho da Economia Nacional exercer poderes de legislação.

Art. 174 - § 4º - No caso de ser rejeitado o projeto de iniciativa do Presidente da República, ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderá, dentro de trinta dias, resolver que o projeto seja submetido ao plebiscito nacional.

O plebiscito realizar-se-á noventa dias depois de publicada a resolução presidencial. O projeto se transformará em lei constitucional se lhe for favorável o plebiscito.

Art. 175 - O primeiro período presidencial começará na data desta Constituição. O atual Presidente da República tem renovado o seu mandato até a realização do plebiscito a que se refere o art. 187, terminando o período presidencial fixado no art. 80, se o resultado do plebiscito for favorável à Constituição.

Art. 178 - São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parlamento nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187.

Art. 187 - Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República. (BRASIL, 1937, p. 38, 69, 92-93).

Assim, de forma até surpreendente, observamos as primeiras formas de participação popular em decisões políticas, por meio do plebiscito, foram estabelecidas em uma constituição outorgada, fruto de uma ditadura. É certo afirmar que, apesar das previsões constitucionais da possibilidade de realização do plebiscito, no período da constituição de 1937, não houve essa consulta popular, revelando o caráter ditatorial da época.

Um dos autores da Constituição de 1937, Francisco Campos, entendia que substancialmente não havia diferença conceitual entre plebiscito e referendo, sendo, portanto, ambas formas de consulta popular.

Não se sabe ao certo como era o processo detalhado de consulta popular por meio dos plebiscitos sob a égide da Carta Magna de 1937, pois nunca foi realizado.

Com a nova Constituição Federal de 1946, a quinta constituição brasileira e quarta republicana, refletiram um período de retomada das ideias liberais em um contexto de redemocratização do país, tendo em vista o fim do Estado Novo Getulista, e o enfraquecimento dos regimes totalitários nazifascista após a segunda guerra mundial. A nova Constituição buscou trazer alguns ideais democráticos da pregressa constituição de 1934.

No que se refere ao plebiscito nessa nova Constituição, apesar de seu caráter democrático e influenciada por uma maior participação popular, a Constituição de 1946 se mostrou tímida quanto a previsão do plebiscito, sendo encontrado apenas uma citação que está previsto no artigo 2º da Constituição de 1946:

“Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembleias Legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional.” (BRASIL, 1946, p. 51).

A supracitada previsão mostra muitas similaridades com o art. 5º da Carta de 37. Dessa forma, percebemos que a Carta Magna de 1946 foi bastante tímida quanto a previsões de práticas plebiscitárias, se limitando apenas a reproduzir o art. 5º da Constituição Polaca.

No período do Golpe Militar de 1964, que estabeleceu a ditadura militar no Brasil, foi outorgada a Constituição Federal de 1967 que legitimava o Governo militar, provocando um retrocesso democrático, revogando a constituição de 1946. Nesse contexto, extremamente complexo e arbitrário houve poucas previsões constitucionais que trouxessem ao cenário político a participação social, reflexo disso é que há apenas uma previsão de consulta popular na Carta Magna de 1967:

“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.” (BRASIL, 1967).

Entretanto, com a derrocada do regime militar e a redemocratização do Brasil, foi promulgada a nossa atual Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã, que representou um avanço gigantesco em restabelecer o poder ao povo, tornando este agente central em várias decisões políticas no país.

Em um contexto democrático de uma participação popular mais intensa provocada pela CF/88, houve um grande incentivo para que a sociedade exercesse sua soberania política, assim, um dos institutos da democracia direta é o plebiscito que se trata de uma consulta popular prévia acerca de determinado ato, que na Carta de 88, encontra-se previsto em 5 ocasiões, no art. 14, inciso I; art. 18, §§ 3º e 4º; art. 49, inciso XV e art. 2 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias.

A forma como a plebiscito funciona, conforme a Constituição Cidadã, trata-se de uma consulta popular de maneira prévia ao ato administrativo ou legislativo em discussão, assim, a sociedade por meio do voto aprova ou nega o seguimento do que está sendo posto para consulta. Nesse contexto, há uma deliberação popular anterior e posteriormente o governante toma a decisão política, de acordo com o que o povo decidiu.

Pedro Lenza conceitua o plebiscito como: “Consulta formulada ao povo, efetivando-se em relação àqueles que tenham capacidade eleitoral ativa, para que deliberem sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.” (LENZA, 2012, p. 1127).

Outrossim, Uadi Lammêgo Bulos conceitua o plebiscito da seguinte forma:

Plebiscito é uma consulta popular a todos os eleitores sobre um ou mais assuntos que antecede o processo de elaboração de determinada lei. Através dele a pergunta a ser feita é direta, sem maiores digressões. O eleitor responde apenas sim ou não a quantas indagações forem necessárias. Quem decide quantas perguntas serão feitas no plebiscito é o Congresso Nacional (BULOS, 2005, p.493).

Na sistemática vigente da CF/88 o plebiscito é convocado pelo Congresso Nacional, conforme o art. 49, inciso XV, que detém a competência exclusiva para estabelecer essa consulta por meio do decreto legislativo, é preciso que seja proposto por no mínimo um terço dos membros de qualquer Casa do Congresso Nacional.

O plebiscito passou a ser regulamentado, estabelecendo sua aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Lei Nº 9.709 de novembro de 1988 que prevê no art. 2º, § 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”. (BRASIL, 1988). Além disso, previu os procedimentos para que fosse estabelecido o plebiscito.

Ao longo da história do Brasil ocorreram algumas consultas populares em forma de plebiscito. Dessa forma, uma das mais conhecidas ocorreu em 21 de abril de 1993, esse plebiscito foi realizado com a finalidade de que o povo escolhesse entre a monarquia ou república como forma de governo e entre o presidencialismo ou parlamentarismo como sistema de governo. Dessa forma o povo deliberou escolhendo pela manutenção da

república constitucional e pelo sistema presidencialista de governo. Essa consulta popular foi o primeiro plebiscito no Brasil e ocorreu de acordo com o art. 2 do ADCT.

Ademais, houve também dois plebiscitos no Estado do Pará. Essas consultas trataram da possibilidade do desmembramento desse Estado para que fosse formado mais dois Estados que seriam os Estados do Carajás (decreto legislativo n.136/2011) e Tapajós (decreto legislativo n.137/2011). Esses plebiscitos se fundamentaram na previsão constitucional do art. 18, § 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”. (PARÁ, 2011).

No caso do plebiscito quanto à formação do Estado do Carajás houve um total de votos apurados de mais de 3 milhões, em que 66,60% dos votos foram contrários a criação desse Estado. Em relação ao Estado do Tapajós 66,08% dos votos válidos também foram contra a formação desse Estado.

Esses foram alguns dos exemplos de plebiscito que ocorreram na vigência da CF/88, em que a escolha popular foi fundamental para a decisão política tomada.

Além disso, é sabido que para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Município, um dos requisitos é a consulta da população envolvida, por meio do plebiscito. No entanto, chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) a seguinte situação: se houvesse uma lei que alterasse os limites territoriais do Município, fugindo das possibilidades do art.18, § 4º da CF/88, seria preciso realizar plebiscito para população do Município se manifestar sobre essa alteração? O STF entendeu que para que fosse alterado os limites territoriais dos municípios seria necessária uma consulta prévia, mediante plebiscito, das populações envolvidas, sob pena da lei que modificou os limites territoriais ser declarada inconstitucional, por não observar os termos do art. 18, § 4º da CF/88, conforme a ADI 2921/RJ:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.196, de 15 de março de 1999, do Estado do Rio de Janeiro. Alteração dos limites territoriais dos Municípios de Cantagalo e de Macuco. Violação do art. 18, § 4º, da Constituição Federal. Precedentes. Ausência de convalidação pela Emenda Constitucional nº 57/2008. Lei nº 2.497, de 28 de dezembro de 1995, do Estado do Rio de Janeiro. Controle de norma de direito pré-constitucional por ação direta. Impossibilidade. Não conhecimento.

Ação da qual se conhece parcialmente e a qual se julga parcialmente procedente.

1. A Lei nº 3.196/1999 estabeleceu novos limites territoriais para os Municípios de Cantagalo e Macuco sem que **fossem observadas as disposições do art. 18, § 4º, da Constituição Federal, inclusive sem a realização da imprescindível consulta popular. A jurisprudência da Corte se consolidou no sentido de que os requisitos constitucionais previstos no art. 18, § 4º, da Lei Maior devem ser sempre observados, mesmo quando não se trate propriamente de criação, mas de alteração ou retificação de limites, especialmente a exigência de realização de consulta plebiscitária.** Precedentes: ADI nº 1.262/TO, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 12/12/97; ADI nº 1.034/TO, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 25/2/2000; ADI nº Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 13911114. Supremo Tribunal Federal Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 87 846 Ementa e Acórdão ADI 2921 / RJ 2.812/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 28/11/03; ADI nº 2.632//BA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 12/3/04; ADI nº 2.994/BA, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 4/6/04.

2. A Emenda Constitucional nº 57/2008 convalidou os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios que tenham obedecido, cumulativamente, a dois requisitos: 1) publicação da lei até 31 de dezembro de 2006 e 2) atendimento aos requisitos estabelecidos na legislação do respectivo estado à época de sua criação. Embora atenda à primeira exigência, a Lei nº 3.196/1999 não atende aos requisitos estabelecidos na legislação do Estado do Rio de Janeiro vigente à época de sua criação, os quais exigiam a realização de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, razão pela qual a lei estadual não restou convalidada pela Emenda Constitucional nº 57/2008.

3. A Lei nº 2.497/1995 ingressou no ordenamento jurídico sob a vigência do § 4º do art. 18 da Constituição, com sua redação original. No entanto, na época em que a presente ação foi proposta, já vigorava a redação dada ao dispositivo pela EC nº 15/1996, o que põe a questão em termos de um pretendido controle de norma de direito pré-constitucional via ação direta, o que é rechaçado por firme jurisprudência da Corte.

4. A Lei nº 2.497/1995 foi invalidada por decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Portanto, a declaração de inconstitucionalidade da Lei estadual nº 3.196/1999 restaura os limites territoriais fixados pelos Decretos-Lei 1.055 e 1.056/1943, não se fazendo necessária a modulação dos efeitos da decisão de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.196/1999.

5. Ação direta da qual não se conhece relativamente à Lei estadual nº 2.497, de 28 de dezembro de 1995. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.196, de 15 de março de 1999, do Estado do Rio de Janeiro. (RIO DE JANEIRO, 2017, p. 1-2).

Nesse sentido, percebemos que no que tange à organização político administrativa para criação, fusão, desmembramento e incorporação de novos Estados e Municípios, a

consultar popular prévia (plebiscito) é condição essencial para a regularidade desses procedimentos, sob pena de inconstitucionalidade.

3.2 REFERENDO: ORIGEM, COMO SE DESENVOLVEU NO CENÁRIO NACIONAL E COMO FUNCIONA NA ATUAL CONJUNTURA

O instituto do referendo remonta ao termo “ad referendum”, que pode ser entendido como “para aprovação”. No contexto hodierno, o referendo trata-se de uma forma de ratificar determinado ato ou decisão realizados pelos agentes políticos.

O referendo teve sua origem na Suíça, que conforme Dalmo de Abreu Dallari (1998, p. 154), o início das consultas populares, por meio do referendo se encontra nas antigas Dietas das Confederações Helvéticas, que era limitado a alguns locais da Suíça, a exemplo dos cantões de Valais e Grisons, a capacidade de aprovar todas as leis “ad referendum do povo”.

Organizada sob a forma de confederação desde o século XIII, quando, em 10 de agosto de 1291, os cantões de Schwyz, Uri e Untewald firmaram um pacto perpétuo para defender suas liberdades, a Suíça foi, ao que se sabe, o primeiro país a submeter à aprovação popular as deliberações de suas assembleias cantonais.

A pequena dimensão territorial, a reduzida população, o isolamento geográfico propiciado pelos Alpes e a tradição de organizações comunais explicam o surgimento, primeiro na Suíça, das condições necessárias ao desenvolvimento de um sistema político que privilegia a participação popular direta, condições semelhantes, aliás, às que haviam propiciado na antiga Grécia o nascimento da democracia em Atenas, dezesseis séculos antes. (COLOMBANO, 2017, p. 53).

O instituto do referendo começa a se popularizar entre os países democráticos por volta do século XX.

Logo após a Primeira Guerra Mundial, várias constituições adotaram o referendo: Alemanha (1919), Tchecoslováquia, Espanha republicana de 1931 e os lãnder alemães. Mas a utilização feita por Hitler levou os constituintes, depois da Segunda Guerra Mundial, a tomarem muitas precauções para evitar o uso do plebiscito que poderia favorecer ditaduras; é por isso que o referendo não aparece na Carta alemã de 1949. Atualmente, está presente nos textos constitucionais da Austrália, Canadá, Espanha, França, Itália, Grécia, Suíça, Irlanda, Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo, Países Baixos e vários países da África de expressão francesa. (BENEVIDES, 2000, p. 41).

No cenário nacional, o referendo alcançou status constitucional apenas com a Constituição Federal de 1988, contendo no total quatro previsões: art. 14, inciso II; art. 49,

inciso XV; art. 84, incisos VIII, XX. Todas as demais constituições anteriores não fazem nenhuma referência a esse instituto democrático.

Sendo o Brasil um país federado de enorme território, grande população e forte centralização política na União, marcado, ainda, por recente e descontinuada tradição democrática, faltaram-lhe as condições propícias à afirmação por aqui da prática do referendo como instrumento de exercício da democracia semidireta ou participativa. (COLOMBANO, 2017, p. 55)

Cabe ressaltar que o primeiro referendo que ocorreu no território brasileiro foi em 6 de janeiro de 1963, não obstante o referendo não tinha a salvaguarda constitucional, recorreu-se à vontade popular para escolher acerca da continuação ou não do sistema de governo parlamentarista até então vigente no país. O povo rejeitou o parlamentarismo e optou pelo presidencialismo. É interessante notar que na época entendia-se que estava realizando um plebiscito, porém, o que ocorreu foi que depois de ter instituído o parlamentarismo no Brasil o povo foi consultado para ratificar ou rejeitar a decisão tomada. Então, percebe-se que na realidade tratou-se de um referendo e não um plebiscito, em razão de ter sido uma consulta posterior ao ato realizado.

A mesma lei que disciplinou sobre o plebiscito também tratou sobre o referendo, art. 2, § 2º da Lei 9.709/98: “O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”. (BRASIL, 1998).

Para o professor Darcy Azambuja, em sua obra Teoria Geral do Estado, compreende o referendo como: “é o que mais aproxima o Governo da democracia pura, mas também é o mais complexo, tanto por sua intimidade com outros instrumentos, como o plebiscito e o veto popular, como pelas diferentes classificações que abriga”. (AZAMBUJA, 1988, p. 97).

Para Bonavides “com o referendum, o povo adquire o poder de sancionar leis”. (BONAVIDES, 2003, p. 282). Assim, este autor entende que por meio do referendo a legislação ordinária é submetida ao crivo popular, cabendo ao Parlamento legislar as leis e o povo votá-la, aceitando ou rejeitando.

O referendo encontra bastante similitudes com o plebiscito, porquanto compete de forma exclusiva ao Congresso Nacional autorizar, por meio de decreto legislativo, que

ocorra o referendo, por no mínimo um terço da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Por tudo que foi exposto, percebemos que o referendo assume uma posição importante para a concretização de uma democracia participativa em que o povo de forma efetiva exerce o poder conferido pela CF 88.

Assim, nessa perspectiva de participação popular nas decisões políticas em 2005, por meio do referendo, a população decidiu sobre a manutenção ou rejeição da proibição da comercialização de armas de fogo e munição. O Estatuto do Desarmamento, Lei n.10.829/2003, trazia a vedação da comercialização de armas de fogo e munição no território brasileiro, conforme o art. 35 da referida lei. No entanto, tal vedação para entrar em vigor dependia da aprovação popular pela via do referendo, de acordo com o § 1º do art.35. Assim, mediante o Decreto Legislativo n. 780/2005, foi promovido o referendo em 23 de outubro de 2005. A pergunta elaborada foi a seguinte: “o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”. Compareceram ao referendo popular mais de 90 milhões de eleitores e, segundo os dados oficiais disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, mais de 60% dos eleitores votaram pelo “NÃO”. Portanto, de acordo com a lei e com o resultado do referendo, o comércio de armas de fogo e munição continua sendo permitido no Brasil.

Ademais, é importante notar que tanto o referendo como o plebiscito têm o poder de legitimar determinado ato jurídico de forma plena, porquanto confere a este ato uma das maiores tutelas jurídicas, senão a maior, tendo em vista que sua legitimidade decorre diretamente do detentor do poder jurídico que é o povo, em um Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, a decisão decorrente da vontade popular tem uma força jurídica plena, não podendo nenhum dos poderes ir de encontro a esta vontade manifestada. Portanto, a vontade popular exposta mediante plebiscito ou referendo não pode ser contrariado, sob pena de inconstitucionalidade por violação do princípio da soberania popular, art.1º parágrafo único da CF/88.

Pedro Lenza em sua obra aduz:

Em outras palavras, proclamado o resultado do plebiscito ou do referendo, poderia o legislador contrariar a manifestação popular editando lei ou emenda à Constituição (EC) em sentido contrário?

(...)

Entendemos que tanto a lei como a EC seriam flagrantemente inconstitucionais. Isso porque, uma vez manifestada a vontade popular, esta passa a ser vinculante, não podendo ser desrespeitada. No caso, seus dispositivos seriam inconstitucionais por violarem o art. 14, I ou II, c/c o art. 1º, parágrafo único, qual seja, o princípio da soberania popular.

Assim sendo, parece-nos possível concluir que a democracia direta prevalece sobre a democracia representativa. (LENZA, 2012, p. 1126).

Com efeito ambos os institutos, referendo e plebiscito, apresentam a vontade do povo de forma decisiva para a aprovação ou formação de determinado ato.

3.3 AÇÃO POPULAR: ORIGEM, COMO SE DESENVOLVEU NO CENÁRIO NACIONAL E COMO FUNCIONA NA ATUAL CONJUNTURA

No que tange à ação popular, podemos afirmar que no contexto brasileiro sua aparição vem desde a época do império com a Constituição de 1824, porém a ação popular, na referida Constituição, apresenta um caráter mais interligado ao direito penal, distinta da característica que apresenta hoje. Na Constituição de 1824, a ação popular tem previsão no art. 157:

"Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra eles **ação popular**, que poderá ser intentada dentro de ano, e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei." (BRASIL, 1824).

A ação popular se manteve na Constituição de 1934, mas com contornos diferentes de como esse instrumento se apresentava na constituição anterior. Na Constituição de 1934, a ação popular apresenta similaridades como esse instituto é visto hoje, como um instrumento para tutelar o interesse público. No entanto, a ação popular foi retirada da Constituição de 1937, entretanto, retornou na de 1946 e se manteve até a presente Constituição de 1988, com previsão no art. 5º, LXXIII:

"qualquer cidadão é parte legítima para propor **ação popular** que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência". (BRASIL, 1988).

Neste contexto, ação popular é um instituto da democracia direta, por meio da qual o cidadão detém a legitimidade para se insurgir contra atos e ações lesivas aos bens públicos, protegendo, assim, os interesses difusos.

A jurista Ada Pellegrini Grinover afirma que:

A ação garante, em última análise, o direito democrático de participação do cidadão na vida pública, baseando-se no princípio da legalidade dos atos administrativos e no conceito de que a coisa pública é patrimônio do povo; já nesse ponto nota-se um estreito parentesco com as ações que visam à tutela jurisdicional dos interesses difusos, vistas como expressão de participação política e como meio de apropriação coletiva de bens comuns. (GRINOVER, 1979, p. 38).

Diante disso, esse instituto constitucional tem como uma de suas finalidades, além de tutelar a moralidade administrativa, pode servir como instrumento de controle do cidadão para que este, como titular do poder, esteja em vigilância de como a coisa pública está sendo tratada e que possa agir para corrigir as distorções que possam surgir para denegrir o interesse público.

A ação popular tem seus contornos mais bem delineado na Lei 4.717/65, que regulamenta esse instituto. Interessante perceber que a titularidade para esta ação é exclusiva do cidadão e o ser “cidadão”, conforme essa lei, é comprovado por meio do título de eleitor, de acordo com Art. 1º e § 3º. Diante disso, a jurisprudência dos tribunais possui entendimento unânime acerca da legitimidade ativa do cidadão para a ação popular:

Súmula 365/STF: **Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular.**

Ação popular – ilegitimidade ativa *ad causam* – pessoa jurídica – sindicato

1. A **ação popular é um instrumento judicial de exercício direto da soberania**, com caráter cívico, que viabiliza que o cidadão controle a legalidade dos atos administrativos e impeça lesividades, fazendo valer seu direito subjetivo a um governo probo, desprovido de corrupção e desonestidade.

2. **De acordo com a Constituição Cidadã, a legitimidade para a propositura da Ação Popular é do cidadão**, seja brasileiro nato ou naturalizado e que se encontre no gozo dos direitos políticos. 3. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento sumulado de que a pessoa jurídica não detém legitimidade para propor ação popular. Súmula nº 365. 4. No presente caso, entidade sindical não possui legitimidade para ajuizar ação popular, pois como sabido, não se enquadra no conceito de cidadão, nos termos do inciso LXXIII do art. 5º da Constituição Federal. (DISTRITO FEDERAL, 2021).

Nesse contexto, podemos entender que a ação popular se apresenta como instrumento poderosíssimo para salvaguardar o interesse social coletivo, pois busca coibir atos lesivos praticados por agentes da Administração pública ou por aqueles que têm algum vínculo com a Administração. O STF em sede de repercussão geral entendeu que a demonstração de danos ao erário público não é condição para interposição da ação:

Tema 836 – **Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos**, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor *ação popular* e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe. (BRASIL, 2016)

De acordo com Márcio André Lopes Cavalcante, “A Ação Popular deve ser apreciada, quanto às hipóteses de cabimento, da maneira mais ampla possível, de modo a garantir, em vez de restringir, a atuação judicial do cidadão.” (CAVALCANTE, 2015)

Além disso, cabe destacar que na ação popular o autor fica isento das custas judiciais e do ônus de sucumbência, dessa forma, a CF torna mais acessível esse instrumento ao cidadão, retirando o caráter econômico, que eventualmente, poderia ser tornar uma barreira para o cidadão, caso não pudesse arcar com os custos da ação. Porém existe uma possibilidade de o autor arcar com as custas judiciais, se porventura ajuizasse a ação movida de má-fé, quando o escopo do autor não é o interesse público, mas prejudicar de alguma maneira o agente, réu na ação.

Diante do exposto, fica claro, que a ação popular é um instrumento de controle social da democracia direta, por meio da qual as pessoas têm o poder exercer sua cidadania, na perspectiva de fiscalizar o trato com a coisa pública, colocando os agentes públicos sob a vigilância da sociedade. A ação popular, como uma espécie do direito fundamental de ação, revela a soberania do povo, resguardada constitucionalmente. Nesse contexto, a Constituição concede ao cidadão um instrumento que lhe é privativo para resguardar o bem público

3.4 O INSTITUTO DA INICIATIVA POPULAR

Outro instrumento constitucional que busca promover a participação social no cenário político do Estado Brasileiro, é a iniciativa popular, que é outro reflexo da soberania popular.

Com efeito, a iniciativa popular foi uma novidade que veio com a CF/88. As constituições posteriores não tinham previsões acerca desse instituto, ele encontra-se previsto no art. 14, III e art. 61, §2º da CF:

Art. 14. 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:

(...)

III - iniciativa popular.

Art. 61. §2º A **iniciativa popular** pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1988).

A iniciativa popular é uma das formas de exercício da soberania popular, pelo qual o povo, desde que atendido os requisitos constitucionais e legais, deflagra o início de um procedimento legislativo para a formação de uma lei, dessa forma, ocorre a apresentação de projeto de lei. Esse instituto tem o efeito de iniciar o processo legislativo, a partir daí é o Parlamento, tendo como a casa iniciadora a Câmara dos Deputados, que irá reger todo o procedimento, podendo aprovar a projeto de iniciativa popular enviando para sanção ou veto, rejeitar o projeto, bem como emendá-lo.

Nesse sentido, a iniciativa popular é regulamentada na Lei 9.709/1998 em seus arts. 13 e 14:

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 dos eleitores de cada um deles.

§ 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. (BRASIL, 1998).

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados em seu art. 252 prevê uma série de requisitos para a concretização da iniciativa popular, que em certa medida, ao invés de

facilitar o acesso ao instituto constitucional, resulta em barreiras para a efetivação e a utilização desse instrumento popular, tendo que atender a várias formalidades regimentais, como por exemplo, a assinatura de cada eleitor participante, seu nome completo, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral.

Diante dessa série de requisitos procedimentais, há parcela da doutrina que critica esse formalismo exacerbado, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que em sua obra “Do processo legislativo”, afirma que a iniciativa popular é um “instituto decorativo” com pouca efetividade no plano concreto.

Nesse contexto, existiram poucos projetos de lei de iniciativa popular que se transformaram em lei, na verdade, no Brasil, a iniciativa popular se mostra um instituto tímido, existindo apenas quatro projetos de lei de iniciativa popular tendo se transformado em lei, a saber: a Lei 8.930/94, também conhecido como o Projeto de Iniciativa Popular Glória Perez, que ocorreu por causa do homicídio da filha de Glória Perez, entretanto, cabe atentar, que Pedro Lenza alega que esse projeto de lei figura como sendo de autoria simultânea do Executivo e da Iniciativa popular, porquanto esse projeto de lei havia sido encaminhado pelo Presidente da República. (LENZA, p. 665, 2020)

Ademais, temos ainda a Lei 9.840/99, que também ficou conhecida como “lei de captação de sufrágio” que tinha o objetivo de reprimir o crime de compra de votos, o projeto de lei da referida lei, na época, faltava ainda mais votos populares para alcançar o percentual constitucional, mas acabou que esse projeto foi subscrito pelo Deputado Albérico Cordeiro e mais 59 parlamentares.

Além disso, temos ainda a Lei 11.124/2005 que tratou acerca do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Foi o primeiro projeto de lei de iniciativa popular genuíno, sem participação do Executivo ou Legislativo na iniciativa legal, como ocorreu nas duas leis anteriores. Por fim, teve também a Lei 135/2010, a famosa Lei da Ficha Limpa, no entanto o projeto de lei teve participação de vários Deputados na sua iniciativa, não se tratando de um projeto de lei puramente de iniciativa popular.

Outrossim, a iniciativa popular não se restringe apenas na esfera federal, existindo a possibilidade desse instituto ter aplicabilidade nas esferas estaduais e municipais. Na órbita estadual, a iniciativa popular encontra previsão no art. 27, § 4º, da CF, que afirma que a lei

regulará o instituto no âmbito estadual. Em relação à iniciativa popular no âmbito municipal, a CF prevê os requisitos de forma direta, no art. 29, XIII: “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. (BRASIL, 1998)

Diante do cenário apresentado, percebemos que o instituto constitucional da iniciativa popular tem pouca aplicabilidade, muito disso em decorrência do excesso de formalismo para a propositura de um projeto de lei popular, estabelecendo requisitos que torna o instituto, no plano fático, muito pouco utilizado a ponto de existir apenas 4 leis que teve uma participação popular direta.

Portanto, é preciso que ocorra uma flexibilização dos requisitos exigidos e uma facilitação de acesso a esse instrumento popular para que o povo utilize esse instituto de maneira mais recorrente, sempre partindo da premissa que o povo é titular do poder, no Estado brasileiro, por essa razão é inconcebível existir um instituto popular que ostenta pressupostos que torna inviável sua aplicabilidade. Assim, é importante que a iniciativa popular seja repensada com a finalidade de abrir portas para que a população faça uso desse instrumento e exerça seu poder democrático de forma efetiva, retirando esse caráter simbólico que, na hodiernidade, tem esse instituto.

4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TECNOLOGIA, UMA NOVA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA

A evolução tecnológica, ao longo dos anos, promoveu efeitos diretos na forma como as pessoas, hoje, vivem e se relacionam, é bastante difícil, em um cenário hiper conectado, viver à margem da tecnologia. Hodiernamente, reuniões, comemorações, trabalhos são marcados via WhatsApp, por exemplo, as reuniões presenciais têm se tornando exceção, sobretudo no cenário pandêmico da covid-19 que até pouco tempo estávamos vivenciando. Dessa forma, é impossível frear ou ir de encontro a essa realidade tão presente e cada vez mais indispensável para as pessoas.

Nesse contexto, de acordo com dados do IBGE, em 2021, a Internet tornou-se acessível a 90% dos domicílios do Brasil, além disso, estatística elaborada pelo jornal Estado de Minas afirma que o Brasil é o terceiro país no mundo que mais utiliza redes sociais, ficando em média 3h42min conectados em aplicativos, como Instagram, WhatsApp, YouTube. Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas afirma que, no Brasil, existem mais celulares do que pessoas, o número de aparelhos celulares gira em torno de 242 milhões, para uma população aproximada de 214 milhões brasileiros.

Diante disso, está claro que a internet e as repercussões dela advinda, é uma realidade evidente, que por essa razão repercute no Direito de diversas maneiras, por meio da informatização dos procedimentos e processos judiciais, o advento de leis que regulam as relações e as informações que circulam nas redes, crimes cibernéticos cada vez mais frequentes, enfim, o Direito não ficou isento dos efeitos tecnológicos. Dessa forma, tendo em vista esse fato, é preciso, que a tecnologia se torne uma aliada para que os instrumentos constitucionais de participação popular se tornem mais conhecidos pelas pessoas e, principalmente, se tornem mais acessível com a finalidade do povo exerça o poder, constitucionalmente imputado a ele, de forma efetiva e direta. Assim, a tecnologia é um meio fulcral para a popularização dos instrumentos de exercício direto do poder.

Claramente, um exemplo nítido da contribuição tecnológica nas formas de participação popular nas decisões políticas é a urna eletrônica, utilizada nas eleições para que a sociedade possa escolher os representantes do Poder Executivo e Legislativo. Dessa maneira, Rodrigo Carneiro Munhoz Coimbra, analista judiciário do Tribunal Superior Eleitoral, afirma:

A Justiça Eleitoral utiliza o que há de mais moderno em termos de segurança da informação para garantir a integridade, a autenticidade e, quando necessário, o sigilo. Esses mecanismos foram postos à prova durante os Testes Públicos de Segurança realizados em 2009 e 2012, nos quais nenhuma tentativa de adulteração dos sistemas ou dos resultados da votação obteve êxito. Além disso, há diversos mecanismos de auditoria e verificação dos resultados que podem ser efetuados por candidatos e coligações, pelo Ministério Público (MP), pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pelo próprio eleitor.

(...)

A urna eletrônica brasileira é um projeto maduro, que já completou 18 anos de existência. Nos últimos anos, a Justiça Eleitoral tem organizado eleições seguras, transparentes e muito rápidas, que têm servido de modelo e inspiração para todo o mundo. As eleições e as urnas brasileiras são seguras e confiáveis, seja pelo trabalho árduo da Justiça Eleitoral, seja pelo efetivo acompanhamento de todo o processo pela sociedade. (BRASIL, 2015)

O apoio tecnológico, representado nas urnas eletrônicas, contribuiu para um processo eleitoral mais seguro e confiável, deixando para trás anos de fraude na eleitoral, que era uma realidade brasileira, conforme reconhece o Tribunal Superior Eleitoral (TSE):

Votos eram consolidados em mapas eleitorais após serem apurados (contados). A fraude ocorria de duas maneiras: a pessoa que informava os números da apuração para serem registrados no mapa eleitoral, chamado de scrutador, "cantava os votos", ou seja, falava em voz alta os números errados para serem registrados no mapa; a outra maneira era a pessoa responsável por escrever os votos no mapa registrar valores diferentes dos votos cantados. (BRASIL, 2021)

Fica claro, portanto, a evolução do processo eleitoral na adoção da urna eletrônica. Assim, temos um exemplo de sucesso de influência da tecnologia nas decisões populares.

Ademais, é importante atentarmos para o fenômeno do “crowdsourced constitution” trata-se de um procedimento de participação popular no processo de elaboração da constituição, que se dá por meio da internet. Esse fenômeno ocorreu na Islândia, em 2011, tendo em vista o cenário de crise financeira que aquele país enfrentava desde 2008, diante disso, a população descontente indicava a necessidade de uma revisão constitucional com a finalidade aprimorar as bases econômicas do país e superar a crise financeira que os afligia. Dessa forma, foi formada uma assembleia nacional constituinte para a elaboração de uma nova Constituição.

Nesse cenário, como afirma Pedro Lenza, "as discussões foram transmitidas ao vivo e com a possibilidade de participação popular por meio das redes sociais, como

Twitter, Facebook, Youtube e Flickr. Mais de 3.600 sugestões foram postadas na página oficial no Facebook.” (LENZA, 2012)

Essa realidade que ocorreu na Islândia promove uma nova perspectiva democrática de participação popular mediante a utilização das redes sociais, servindo de paradigma para outros países. Vale perceber que tal participação popular não se limitou a uma simples lei ou decisão política, mas sim na formulação da Constituição, principal norma legal em um Estado democrático. O “crowdsourced constitution” além de viabilizar o protagonismo popular na formulação da constituição, inegavelmente, traz uma maior legitimidade à Carta magna com a finalidade de que a Constituição atenda às necessidades populares de forma mais eficiente.

No Brasil, nos últimos anos, a relação participação popular e tecnologia vem se estreitando, temos por exemplo o “E-democracia” trata-se de um “Portal foi criado para ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital”. O E-democracia foi uma ferramenta criada pela Câmara dos Deputados, em 2009, que buscava estabelecer uma comunicação entre os representantes políticos e a população, inicialmente, quando foi criado debateu acerca de dois projetos de lei, que era a Política de mudança do clima e o Estatuto da Juventude.

Nesse contexto, por meio do E-democracia é possível participar de audiências da Câmara dos Deputados ao vivo, podendo até enviar perguntas sobre o tema em pauta, além disso, é possível expor sua opinião e comentários acerca de projetos de lei que estejam em trâmite na Câmara, mediante a utilização do “Wikilegis” e também, por meio do “Pauta participativa”, que são portais disponibilizados no site da Câmara do Deputados, por meio dos quais o cidadão pode colocar projetos de leis em pauta para votação, podendo o cidadão priorizar certas pautas conforme sua conveniência.

No âmbito do Senado Federal, temos o “E-Cidadania”, que foi instituído por meio do Ato da Mesa n.3/2011, essa ferramenta pode ser entendida como, “um portal criado em 2012 pelo Senado Federal com o objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado”. (BRASIL, 2012)

Essa ferramenta disponibilizada pelo Senado Federal é viabilizada por meio de três instrumentos que possibilitam a participação popular:

Existem três ferramentas de participação disponíveis no e-Cidadania, que são:

Ideia Legislativa: enviar e apoiar ideias legislativas, que são sugestões de alteração na legislação vigente ou de criação de novas leis. As ideias que receberem 20 mil apoios serão encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), onde receberão parecer;

Evento Interativo: participar de audiências públicas, sabinas e outros eventos abertos. Para cada audiência/sabatina/evento, é criada uma página específica onde haverá: a transmissão ao vivo; espaço para publicação de comentários; apresentações, notícias e documentos referentes ao evento;

Consulta Pública: opinar sobre projetos de lei, propostas de emenda à Constituição, medidas provisórias e outras proposições em tramitação no Senado Federal até a deliberação final (sanção, promulgação, envio à Câmara dos Deputados ou arquivamento). (BRASIL, 2012).

Diante do exposto, essas ferramentas revelam um esforço, por parte da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a fim de viabilizar a participação social na tomada de decisões importantes para o país, que permite uma maior legitimidade para essas decisões. No entanto, tais propostas são poucas divulgadas e ainda não têm um apelo popular, mostrando-se incipiente a participação das pessoas, frente a quantidade de cidadãos brasileiros.

Dessa forma, é preciso tomarmos a experiência islandesa como exemplo e tentar promover o protagonismo popular, nas decisões políticas, por meio das redes sociais tão utilizadas pelo povo brasileiro, assim, o Twitter, o Facebook, o Whatsapp e afins podem ser tornar, para além de aplicativos de que conectam pessoas, meios que viabilizem a cidadania, onde as pessoas podem externar suas necessidades e buscar suas soluções em um diálogo aberto e direto com os representantes populares.

5 PARTICIPAÇÃO POPULAR E O DIREITO COMPARADO

Em um panorama de direito comparado, os sistemas constitucionais de outros países apresentam instrumentos de participação popular que seriam bastante pertinentes para nossa realidade nacional.

Diante disso, nos Estados Unidos existe o “Recall”, que seria basicamente uma ferramenta por meio da qual a população pode revogar o mandato eletivo do representante político que não cumpriu as promessas de campanhas que havia prometido realizar ao conseguir alcançar o cargo público.

[...] exige-se que um certo número de eleitores requeira uma consulta à opinião do eleitorado, sobre a manutenção ou revogação de um mandato conferido a alguém, exigindo-se dos requerentes um depósito em dinheiro. [...] se a maioria decidir pela revogação está se efetiva. Caso contrário, o mandato não se revoga e os requerentes perdem para o Estado o dinheiro depositado. (DALLARI, 2013, p. 155)

Cabe destacar, que o “recall” funciona como um instituto de controle político e também jurisdicional:

Com o passar dos anos, fora instituído nos Estados Unidos da América dois tipos de recall: um político e outro jurídico. O primeiro caso está intimamente ligado a ideia de deliberações coletivas, relacionando-se, assim, ao sufrágio universal, isto porque é utilizado para a revogação de determinado mandato, que fora outorgado anteriormente de forma eletiva através do mecanismo de representação política. Já o segundo é aquele que prevê a hipótese de anulação de uma decisão de juízes ou Tribunais que declare a inconstitucionalidade de determinada lei. Com isso, o povo através da maioria de seus votos poderia derrubar a decisão judicial objeto de controvérsia, com exceção de decisões da Suprema Corte Americana. (JUNIOR, 2020)

Fica claro, que a sistemática proposta nos EUA por meio do “recall”, concede ao povo a soberania de suas escolhas, podendo revogar mandatos, caso seus representantes não estejam atendendo as demandas da população. Nesse contexto, tal instituto no contexto brasileiro, seria uma ferramenta poderosa para controle e punição de muitos representantes políticos que não cumprissem suas promessas de campanhas de forma injustificadas ou que estivesse envolvido em escândalo de corrupção contrários ao interesse público.

Ademais, no cenário europeu, podemos observar o instituto da “Abberufungsrecht”, mais especificamente na Suíça, trata-se também de um instrumento de revogação de mandato de representantes políticos, por meio de deliberação popular.

Este mecanismo permite que o cidadão suíço delibere a despeito de uma possível insatisfação com os representantes eleitos para compor os cantões (espécie de estado, se comparado ao modelo de federação brasileira), dando ensejo a novas eleições gerais e, conseqüentemente, a renovação do parlamento de forma coletiva, total, não havendo a permanência de sequer um membro anteriormente ocupante do parlamento abolido. (JUNIOR, 2020)

Como se pode notar a “Abberufungsrecht” apresenta uma peculiaridade muito interessante, tendo em vista que ao ser utilizada, os representantes políticos em sua totalidade têm seus mandatos revogados, ou seja, todos os eleitos são destituídos de seus cargos políticos, dando ensejo a uma nova eleição.

Tentando trazer para nossa realidade brasileira o instituto da “Abberufungsrecht”, parece-me um tanto inviável implementar esse instrumento em âmbito nacional tendo em vista a dimensão continental que nosso país apresenta. Entretanto, acredito que em uma perspectiva mais local, estadual e municipal, tal instituto teria grande valia, concedendo a possibilidade da população se sobrepor aos seus representantes, que não atendessem ao interesse coletivo.

Além disso, temos ainda o veto popular, trata-se de uma ferramenta, pela qual o povo teria a possibilidade de vetar projetos de lei que não fosse de seu interesse, contrariando até a vontade parlamentar.

Conforme, Walber de Moura Agra, o veto popular se materializa da seguinte maneira:

“a diferença entre o veto popular e o plebiscito é que, naquele, o seu uso se restringiria a projetos de leis que estivessem tramitando no Congresso Nacional, manifestando-se a população contra a sua aprovação, e este se refere a qualquer propositura que a população tenha interesse que passe a integrar o ordenamento jurídico, independentemente de sua tramitação no Congresso Nacional” (AGRA, 2008, p. 297)

Diante disso, os instrumentos de participação popular acima citados, podem constituir, no cenário nacional, importantes meios de protagonismo da população com a finalidade de que a sociedade possa ter uma maior autonomia para suas decisões e escolhas.

Outrossim, por mais que tais institutos apresentados revelem um caráter sancionatório, observa-se que tais instrumentos buscam tutelar a vontade popular na medida em que não é atendida pelos representantes políticos. Nesse sentido, tais

ferramentas tentam conceder relevância ao interesse do povo, sob pena de sanção, como ocorre no “recall”.

É preciso sempre partir da premissa que o poder é constitucionalmente assegurado ao povo, a democracia é uma de governo pelo qual o povo é soberano. Dessa forma, ampliar as formas, por meio das quais possibilite a atuação da sociedade, são atitudes que tem legitimidade constitucional e promove uma aproximação maior do povo para com as decisões políticas importantes para a mudança do contexto em que vivemos. Assim, as ferramentas de atuação popular citadas e outras que existem podem servir de parâmetro para aumentar o leque de opções para o exercício direto do poder, conforme as peculiaridades do nosso país.

CONCLUSÃO

O presente trabalho de conclusão de curso buscou realizar uma análise da atuação popular na construção da sociedade e do Estado. Dessa forma, partindo do viés constitucional, é claro que a Constituição Federal assegura o poder ao povo, por meio do qual pode exercê-lo a fim de atender suas necessidades e objetivos. As formas de exercício do poder popular podem se dar de maneira direta e indireta, por meio de representantes políticos.

Diante disso, observou-se que há uma preponderação da democracia representativa, em que a sociedade institui seus representantes com a finalidade de que defendam e lutem pelos ideais, pelos quais foram eleitos. No entanto, diante de casos recorrente de corrupção no âmbito dos representantes políticos, observa-se um descompasso entre os anseios do povo e o que os seus representantes realizam, em um contexto de crise da democracia representativa. Por essa razão, os meios de democracia direta servem como importantíssimos instrumentos para retomar a autonomia popular a fim de efetivamente atender o interesse público.

Nessa perspectiva, a constituição de 1988 é a que mais trouxe alternativas para o exercício direto do poder pelo povo, a saber, o plebiscito, o referendo, a ação popular, a iniciativa popular. Assim, tais institutos jurídicos são importantes para legitimar as decisões políticas, porquanto a própria sociedade aprova, propõe ou impugna os atos realizados.

O plebiscito se materializa com a aquiescência prévia de algum ato político, o qual foi posto para consulta popular, nesse cenário, o resultado do plebiscito vincula a decisão a ser tomada pelos representantes políticos não podendo ser desrespeitada. Em relação ao referendo, temos uma forma de consulta social posterior ao ato realizado, assim, o povo confirma o ato ou o rejeita.

No que tange ao instituto da ação popular, trata-se de um meio de impugnação por meio do qual o cidadão pode exercer a vigilância e controle do trato com a coisa pública e, eventualmente, busca anular atos ou decisões que transgridam ou violem o bem público. Além disso, temos ainda, a ferramenta da iniciativa popular, por meio da qual a sociedade pode levar à Câmara dos Deputados projetos de lei com a finalidade de serem discutidos e eventualmente aprovados, desde que atenda aos requisitos constitucionais e as regras previstas nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Vale

ressaltar, que o instituto da iniciativa popular tem uma aplicabilidade bastante incipiente, tendo em vista a série de requisitos formais exigidos, que resulta na baixíssima adesão popular, se tornando, no meu ponto de vista, um instrumento decorativo, se tornando, no plano concreto, ineficaz.

Ademais, a relação tecnologia e sociedade tem cada vez mais se estreitado ao longo dos anos, dessa maneira, as pessoas têm se tornado dependentes de seus aparelhos eletrônicos, se tornando item, quase que essencial, para a convivência social, no contexto hodierno. Nesse sentido, em um viés de democracia participativa, a tecnologia torna-se uma importante aliada para fomentar a participação popular. Dessa forma, temos um claro avanço com a adesão das urnas eletrônicas no processo eleitoral, impedindo várias fraudes outrora tão comum e corriqueiras nos processos eleitorais brasileiros progressos, além de promover uma maior confiabilidade na lisura do resultado eleitoral.

Outrossim, existem algumas ferramentas disponibilizadas pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal que alia tecnologia e protagonismo popular, tentando estabelecer uma maior aproximação com a sociedade na tomada de decisões. No entanto, tais ferramentas se mostram, na realidade, ainda bastante ineficientes e pouco utilizados, tendo em vista a baixa adesão das pessoas aos instrumentos disponibilizados.

É preciso tomarmos como exemplo o fenômeno ocorrido na Islândia, denominado “crowdsourced constitution”, por meio do qual as pessoas participaram, com auxílio das redes sociais, twitter, facebook, afins, na elaboração da constituição daquele país.

A utilização desses meios de interação social, de ampla adesão popular, pode se mostrar bastante proveitoso a fim de ampliar efetivamente a participação das pessoas nas tomadas de decisão no país.

Por fim, abordamos outras ferramentas de participação popular disponíveis em outros países, a exemplo do “Recall”, nos Estados Unidos, e o “Abberufungsrecht”, na Suíça, que poderiam servir, observado as peculiaridades do Brasil, de importantes meios de empoderamento popular com a finalidade de exercício efetivo do poder para atender a demandas sociais.

Portanto, observamos a necessidade de trazer uma maior aplicabilidade dos meios constitucionais de participação popular direta, sem olvidar de outras ferramentas disponíveis em outros países que podem ser replicadas no Brasil.

REFERÊNCIAS

AÇÃO Direta de Inconstitucionalidade 2.921 Rio de Janeiro. **Supremo Tribunal Federal**, 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14537345>. Acesso em: 06 de dezembro 2022.

AÇÃO Popular- Pressupostos para a Proposição. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**, 2021. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/direito-constitucional/acao-popular-2013-pressupostos-para-a-proposicao>. Acesso em: 06 de dezembro 2022.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 27. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1988. p. 228 apud OLIVEIRA, Régis Fernandes de; FERREIRA, José Rodrigues, 1996, p. 97.

BEZERRA, Juliana. **Constituição de 1937**. Toda Matéria, © 2011 – 2023. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/constituicao-de-1937/>. Acesso em: 08 de dezembro 2022.

BEZERRA, Juliana. **Contrato Social**. Toda Matéria, © 2011 – 2023. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/contrato-social/>. Acesso em: 08 de dezembro 2022.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3ª edição. São Paulo: Editora Ática, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 09 de dezembro 2022.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República Federal do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 09 de dezembro 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República Federal do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 09 de dezembro 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federal do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 09 de dezembro 2022.

BRASIL tem mais smartphones que habitantes, aponta FGV. **CNN Brasil**, 2022. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/business/brasil-tem-mais-smartphones-que-habitantes-aponta-fgv/>. Acesso em: 20 de fevereiro 2023.

BRASIL é o terceiro país do mundo que mais usa rede sociais, diz pesquisa. **Estado de Minas**, 2021. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/tecnologia/2021/09/28/interna_tecnologia,1309670/brasil-e-o-terceiro-pais-do-mundo-que-mais-usa-rede-sociais-diz-pesquisa.shtml. Acesso em: 20 de fevereiro 2023.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 6 ed. rev., atual. e ampl. até a Emenda Constitucional n. 45/2004. São Paulo: Saraiva, 2005.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **A Ação Popular deve ser apreciada, quanto às hipóteses de cabimento, da maneira mais ampla possível, de modo a garantir, em vez de restringir, a atuação judicial do cidadão**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/1aa4de654d4e502b4ef4136466b13fcc>. Acesso em: 10 de fevereiro 2023.

COIMBRA, Rodrigo Carneiro Munhoz Coimbra. **Por que a urna eletrônica é segura**. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-4/por-que-a-urna-eletronica-e-segura>. Acesso em: 23 de fevereiro 2023.

Colombano, Leandro Pereira. **Soberania popular e supremacia constitucional: limites do controle judicial de constitucionalidade sobre emenda à constituição do Brasil aprovada por referendo [recurso eletrônico] / Leandro Pereira Colombano. – PDF. – Brasília: TJDF, 2017.**

CYSNE, Diego. **Constituição de 1946**. InfoEscola. Disponível em: <https://www.infoescola.com/direito/constituicao-de-1946/>. Acesso em: 27 de dezembro 2022.

CYSNE, Diego. **Constituição de 1967**. InfoEscola. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia-do-brasil/constituicao-de-1967/>. Acesso em: 27 de dezembro 2022.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

EM QUE Consiste a Crowdsourced Constitution? **Revisão PGE**, 2023. Disponível em: <https://onedrive.live.com/edit.aspx?action=editnew&resid=6854377D7996AFE7!101128&ithint=file%2cdocx&action=editnew&ct=1677289727614&wdNewAndOpenCt=1677289727614&wdPreviousSession=d6290766-95d1-4491-b455-a26a51b8b31d&wdOrigin=OFFICECOM-WEB.MAIN.NEW>. Acesso em: 24 de fevereiro 2023.

EVANGELISTA. MARINA FELINTO SIQUEIRA. Aspectos da iniciativa popular brasileira e o seu papel como instrumento de efetivação da democracia participativa. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 25, n. 6105, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67400>. Acesso em: 13 de fevereiro 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 3.ed. São Paulo: Saraiva. 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A tutela jurisdicional dos interesses difusos**. Revista de Processo. São Paulo. n. 14-15, p.38, abr./set. 1979.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã, ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução por João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva (Coleção Os Pensadores: Thomas Hobbes de Malmesbury). São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.

ÍNDICE de Percepção da Corrupção 2022. **Transparência Internacional Brasil**. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/ipc/?utm_source=Ads&utm_medium=Google&utm_campaign=%C3%8Dndice%20de%20Percep%C3%A7%C3%A3o%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&utm_term=Ranking%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&gclid=Cj0KCQiA1ZGcBhCoARIsAGQ0kkp24hcmzqwJT3KH6Ra3OxlcdelblFOGGMdk08pj3b-xKx5C3zYRYf0aAjpgzEALw_wcB. Acesso em: 15 de fevereiro 2023.

INTERNET já é acessível em 90,0% dos domicílios do país em 2021. Agência IBGE Notícias, 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34954-internet-ja-e-acessivel-em-90-0-dos-domicilios-do-pais-em-2021>. Acesso em: 21 de fevereiro 2023.

JUNIOR, Eliomar. **Democracia Direta no Direito Comparado**. Instituto de Direito Real, 2020. Disponível em: <https://direitoreal.com.br/artigos/democracia-direta-no-direito-comparado>. Acesso em: 01 de março 2023.

LEX Hortensia. **Wikiwabd**. Disponível em: https://www.wikiwand.com/pt/Lex_Hortensia. Acesso em: 17 de dezembro 2022.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil**. Tradução por Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

LOPES, Adriana. Democracia. Educa+Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/geografia/democracia>. Acesso em: 10 de dezembro 2022.

MENEZES, Pedro. **Democracia**. Toda Matéria, © 2011 – 2023. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/democracia/>. Acesso em: 10 de dezembro 2022.

PLEBISCITO de 1993. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-1993/plebiscito-de-1993>. Acesso em: 13 de janeiro 2023.

PLEBISCITO no Estado do Pará. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-do-estado-do-para/plebiscitos-no-estado-do-para>. Acesso em: 13 de janeiro 2023.

RAMOS, William Junqueira. **Direito Eleitoral**. Conceito Jurídico, 2013. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/33755/o-referendo-e-sua-importancia-na-democracia-participativa>. Acesso em: 13 de janeiro 2023.

REFERENDO de 1963. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-1963/referendo-de-1963>. Acesso em: 27 de janeiro 2023.

REFERENDO de 2005. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005>. Acesso em: 27 de janeiro 2023.

RELATÓRIO Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. FIESP, 2010. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021>. Acesso em: 18 de fevereiro 2023.

RESULTADO de Votação por UF. **Justiça Eleitoral/PA**, 2011. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/+++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-geral-da-votacao-carajas-plebiscito-2011/@@download/file/tre-pa-resultado-geral-da-votacao-para-criacao-carajas-plebiscitos-2011.pdf. Acesso em: 13 de janeiro 2023.

RESULTADO de Votação por UF. **Justiça Eleitoral/PA**, 2011. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/+++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-da-votacao-por-estado-tapajos-plebiscito-2011/@@download/file/tre-pa-resultado-geral-da-votacao-para-criacao-tapajos-plebiscitos-2011.pdf. Acesso em: 13 de janeiro 2023.

RIBEIRO, Paulo Silvino. **Rousseau e o Contrato Social**. Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/rousseau-contrato-social.htm>. Acesso em: 06 de dezembro 2022.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução por Lourdes Santos Machado (Coleção Os Pensadores: Rosseau, vol. I). São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.

VESCHI, Benjamin. **Etimologia de Plebiscito**. Etimologia a Origem do Conceito, 2020. Disponível em: <https://etimologia.com.br/plebiscito/>. Acesso em: 11 de janeiro 2023.

30 ANOS Da Constituinte. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituente/index.html>. Acesso em: 20 de janeiro 2023.