

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

PEDRO MILLER NARDE DA SILVA

PARTICIPAÇÃO POPULAR DIRETA NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO:  
UMA ANÁLISE DE SUA EFICÁCIA

São Paulo

2020

PEDRO MILLER NARDE DA SILVA

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para obtenção do  
título de Bacharel no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

ORIENTADOR: PROF. DR. BRUNO CÉSAR LORENCINI

São Paulo

2020

PEDRO MILLER NARDE DA SILVA

PARTICIPAÇÃO POPULAR DIRETA NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO:  
UMA ANÁLISE DE SUA EFICÁCIA

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para obtenção do  
título de Bacharel no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

---

Examinador(a): Prof. Dr. Bruno César Lorencini

---

Examinador(a): Prof. Dr. Flávio Leão Bastos Pereira

---

Examinador(a): Profa. Ms. Thalita Abdala Aris

“A democracia participativa é a democracia dos libertadores constitucionais. Quem diz sim a esse gênero de democracia diz não à recolonização.”

(Paulo Bonavides)

## **PARTICIPAÇÃO POPULAR DIRETA NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DE SUA EFICÁCIA**

**Pedro Miller Narde da Silva**

### **RESUMO**

O presente estudo objetiva analisar os dispositivos constitucionais de democracia direta, possibilidades de aplicação a partir das disposições constitucionais e da legislação infraconstitucional, bem como em que medida contribuem para a democracia brasileira. É fundamental, diante da crise de representatividade que vivemos e das latentes distorções do sistema democrático representativo, que compreendamos o alcance do poder de participação popular direta dentro do regime democrático brasileiro. O estudo examina, ainda, os projetos de lei referentes ao tema, que tramitam no Congresso Nacional, e que destinam-se a aperfeiçoar a regulamentação do Plebiscito e do Referendo, a fim de construir caminhos para um ideal de democracia nos moldes da Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** Democracia. Representação Política. Plebiscito. Referendo.

### **ABSTRACT**

This study aims to analyze the constitutional provisions of direct democracy, possibilities of application based on constitutional provisions and infraconstitutional legislation, as well as the extent to which they contribute to Brazilian democracy. It is essential, given the crisis of representativeness that we are experiencing and the latent distortions of the representative democratic system, that we understand the scope of the power of direct popular participation within the Brazilian democratic regime. The study also examines the bills on the subject, which are being discussed in the National Congress, and which are intended to improve the regulation of the Plebiscite and the Referendum, in order to build paths towards an ideal of democracy along the lines of the Federal Constitution 1988.

**Keywords:** Democracy. Political Representation. Plebiscite. Referendum.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Proposições que receberam votos.....	12
Gráfico 2 – Cidadãos votantes e Votos .....	12
Gráfico 3 - Índice de abstenção, votos branco e nulos no primeiro turno duas últimas eleições presidenciais .....	16
Gráfico 4 – Forma de Governo.....	19
Gráfico 5 – Sistema de Governo .....	19

**SUMÁRIO:** 1 INTRODUÇÃO. 2. A TEORIA DEMOCRÁTICA: DEMOCRACIA, PODER E REPRESENTATIVIDADE. 2.1. Democracia representativa. 2.2. Democracia semidireta ou participativa. 3. O SISTEMA DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO BRASILEIRO: DA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE. 3.1. Apatia política em números: panorama sobre as eleições presidenciais de 2014 e 2018. 4. APLICAÇÃO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DIRETA NO BRASIL: LEI N. 9.709/98. 4.1. Histórico brasileiro. 4.2. A democracia semidireta contemporânea e a Tirania da maioria. 4.3. O suposto desprestígio das Câmaras Legislativas. 4.4. Propostas de alteração legislativa. 5. Conclusão. 6. Referências

## **1. INTRODUÇÃO**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece no parágrafo único do artigo 1º que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

O princípio da soberania popular, consagrado pela Carta Constitucional, segundo o qual o povo é o detentor do poder constituinte, se manifesta sobretudo na possibilidade de escolha daqueles que o exercerão em seu nome, na administração do Estado, na elaboração das leis e na sua aplicação para dirimir conflitos, faculdade esta inerente às democracias (BARROSO, 2018).

Nada obstante ter a Carta Magna adotado o sistema democrático representativo, a participação popular direta na tomada de decisão política também se faz presente e está prevista no artigo 14, incisos I, II e III: plebiscito, referendo e iniciativa popular, respectivamente, e, por esse motivo, é comumente denominada Democracia semidireta.

Regulados pela Lei n. 9.709, de 18-11-1998 publicada dez anos após a promulgação da Carta de 1988, o presente trabalho, sem o escopo de esgotar o tema, tampouco reproduzir conceitos jurídicos desconexos da realidade fática brasileira, traz reflexões sobre o plebiscito e o referendo acerca de sua contribuição para o exercício da democracia, seus limites de aplicação e, sobretudo, por serem institutos que garantem o exercício do direito de voto, ao contrário da iniciativa popular, como muito bem expõe o professor Bulos (2018), pois é uma modalidade na qual o povo apresenta um projeto de lei ao Poder Legislativo, devendo preencher uma série requisitos do artigo 61, §2º da Constituição Federal de 1988 que acabam por dificultar a sua propositura, quando na esfera Federal, principalmente.

É fundamental, contudo, que compreendamos o alcance do poder de participação popular direta dentro do regime democrático brasileiro, especialmente por ter a legislação infraconstitucional restringido as hipóteses em que eles podem ser utilizados e por entendemos que a eficácia desses dispositivos não será plena “sem que se identifique um adequado nível de politização da população” (MENDES, 2019, p. 812).

Ainda, partindo do pressuposto de que o princípio da soberania popular é estrutural do nosso sistema democrático representativo e que é de suma importância a participação política do povo para além do voto, abordaremos alguns problemas inerentes ao modelo democrático representativo brasileiro.

Dessa forma, dado que o tema possui grande interdisciplinaridade com a Teoria Geral do Estado, a Ciência Política, faremos, primeiramente, uma análise a respeito das formas de democracia. Prosseguindo, traremos um panorama geral acerca da situação atual do sistema representativo de governo e o sentimento de apatia política popular, cada vez mais crescente nas democracias, tendo como exemplo um retrato das eleições presidenciais de 2018 em comparação às eleições de 2014, tanto no primeiro turno, quanto no segundo, a partir levantamentos constantes na base de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Mais à frente, serão abordados os conceitos de plebiscito e referendo, uma análise da Lei n. 9.709/98, passando pela origem desses institutos, o histórico de utilização no Brasil, com destaque para a esfera Federal e as possibilidades de aplicação.

Em seguida, traremos algumas hipóteses acerca da indevida não contemplação legislativa a esses institutos de democracia, como, por exemplo, a tese da Tirania da Maioria, o suposto desprestígio das câmaras legislativas e outros obstáculos característicos da democracia contemporânea, apresentando possíveis soluções. Por fim, serão apresentados alguns projetos de lei que tratam do tema, pretendendo, assim, demonstrar que o Plebiscito e o Referendo são efetivos dentro dos limites legais, bem como podem contribuir para ampliar o exercício da cidadania.

## **2 A TEORIA DEMOCRÁTICA: PODER E REPRESENTATIVIDADE**

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*, CF/88).



O sistema democrático que rege nosso ordenamento jurídico decorre do Poder Soberano, pertencente ao povo, consagrado pela Carta de 1988 já em seu Preâmbulo, que assim dispõe:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte  
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
(BRASIL, 1988).

O poder é, portanto, transmitido àqueles indivíduos que exercerão a vontade geral enquanto representantes do povo (ROUSSEAU, 2002). Essa transmissão ocorre por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14, CF/88), com a finalidade de obter proteção e garantia dos direitos constitucionais.

Dessa forma, o sufrágio, enquanto direito público subjetivo democrático, assegura o direito de votar (capacidade eleitoral ativa) e de ser votado (capacidade eleitoral passiva), bem como confere ao povo faculdade de participar da vida política escolhendo os governantes que conduzirão o Estado, atendidos os requisitos constitucionais (GOMES, 2018).

A doutrina contratualista de grandes pensadores como Thomas Hobbes, J.J Rousseau, Jhon Locke, como afirma o professor Bonavides (2000), fundou o processo democrático sobre igualdade política dos cidadãos e contribuiu progressivamente com a universalização do sufrágio ao longo do tempo, em conformidade com a concepção de soberania popular.

Hans Kelsen (1998), em sua Teoria Pura do Direito, ressalta a importância da constituição de um órgão legislativo para a determinação da forma de Estado. Assim, a democracia é, segundo o filósofo, a forma pela qual compõe-se uma “assembleia de todo o povo ou um parlamento eleito pelo povo”, cujo escopo seria a criação de normas gerais.

Assim, dada a maneira como transcorre a participação popular no processo de tomada de decisão política relativamente ao funcionamento do Estado, sobretudo quanto ao exercício dos direitos políticos (art. 1º, parágrafo único e art. 14 e seguintes, todos da CF/88), elevados à categoria de direitos fundamentais pelo texto constitucional, foram estabelecidas classificações acerca das maneiras de exercício da democracia.

## 2.1 Democracia representativa

A democracia representativa, ou indireta, é marcada pela soberania popular que se traduz na vontade geral; pelo sufrágio universal, com pluralidade de partidos e candidatos; na representação como base das instituições políticas; na temporariedade dos mandatos eletivos, dentre outras características (BONAVIDES, 2000).

O papel representativo na democracia contemporânea é exercida por meio de votos, direitos e razões, atribuindo-lhe três dimensões: representativa, constitucional e deliberativa. A dimensão representativa funda-se, segundo o autor, no voto popular e tem como “protagonistas institucionais” o Congresso e o Presidente da República. A democracia constitucional é exercida pela Suprema Corte e tem como função assegurar direitos e garantias constitucionais. Por último, a democracia deliberativa que tem como fundamento a troca de ideais, o debate político entre os integrantes da sociedade civil, tendo em vista que “a democracia já não se limita ao momento do voto periódico, mas é feita de um debate público contínuo que deve acompanhar as decisões políticas relevantes” (BARROSO, 2018, p. 473).

Nessa mesma linha, assevera o professor Jorge Miranda (2019) que nos governos representativos, diferente do que ocorre na monarquia, na aristocracia e na democracia direta, existe uma dissociação entre o titular do poder e quem o exercerá, isto é, na democracia representativa o exercício do poder é “conferido aos governantes eleitos ou considerados representativos da coletividade”, contudo sua titularidade pertence ao povo.

Essa abstrata relação entre povo e governo é consubstanciada, com maior destaque, pelo mandato representativo, criação do Estado liberal burguês, como afirma José Afonso da Silva (2019). O professor esclarece que, no sistema representativo, o representante não fica vinculado aos representados, pois a relação estabelecida não é contratual.

E continua a sua crítica ao afirmar que é possível falar que não há, de fato, representação, tendo em vista que “a designação do mandatário não passa de simples técnica de formação dos órgãos governamentais. E só a isso se reduziria o princípio da participação popular(...)”. Dessa forma, enquanto as decisões governamentais forem, unicamente, vontade do governante, não se vislumbrará, segundo o autor, verdadeira representação política (SILVA, 2019, p. 142).

Assim, a fim de corrigir tais distorções, o debate sobre as formas de governos avançou e, hoje, a discussão paira sobre o que se chama de democracia participativa.

## 2.2 Democracia semidireta ou participativa

O termo democracia semidireta, a partir da análise da essência da democracia representativa, poderia conduzir à equivocada ideia de que nesse sistema não haveria escolha de representantes que teriam para si, a partir do voto popular, a responsabilidade pelo exercício do poder, isto é, nesse modelo de governo, o povo deteria titularidade e exercício, estando ativamente ligado à tomada de decisão política.

No mundo contemporâneo, diferentemente da Grécia antiga onde nasce a ideia de participação direta no cenário político, ainda que extremamente restrita a um pequeno grupo de indivíduos, a participação popular na tomada de decisão política é possível, não cabendo ao povo, contudo, deliberar sobre toda e qualquer questão (DALLARI, 2011).

Nesse sentido, com muita precisão, o professor Dalmo de Abreu Dalari, ao tratar do tema, assevera:

É preciso reconhecer que a participação do povo tem limitações, não podendo abranger todas as decisões dos governos, mas, ao mesmo tempo, é evidente que a participação popular é benéfica para a sociedade, sendo mais uma forma de democracia direta, que pode orientar os governos e os próprios representantes eleitos quanto ao pensamento do povo sobre questões de interesse comum. (DALLARI, 2011, p. 136)

Dessa forma, a ideia central da democracia participativa, ou semidireta como contemplada pelo texto Constitucional de 1988, é, justamente, promover a aproximação popular para as questões do governo. Essa aproximação pode se dar de forma efetiva na medida em que “os mais avançados recursos técnicos para captação e transmissão de opiniões, como terminais de computadores, forem utilizados para fins políticos será possível a participação direta do povo, mesmo nos grandes Estados.” (DALLARI, 2011, p. 133)

O Brasil mostra avanço nesse sentido com a criação de canais interativos no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados, por exemplo, no qual é possível opinar sobre os projetos de lei em tramitação, bem como fazer sugestões legislativas, bastando simples cadastro na base de dados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

No endereço eletrônico do Senado Federal, por exemplo, é possível, além de opinar sobre projetos de lei em tramitação, acessar relatórios que indicam a quantidade de votos, o

número de cidadãos votantes e as proposições que receberam votos, como exposto nos gráficos 1 e 2 e na figura 1 do dia 07 de Junho de 2020, abaixo:

**Gráfico 1 – Proposições que receberam votos**



Fonte: Coordenação de Apoio ao Programa e-Cidadania, 2020

**Gráfico 2 – Cidadãos votantes e Votos**



Fonte: Coordenação de Apoio ao Programa e-Cidadania, 2020

**Figura 1 – Total acumulado desde 2013**

<b>TOTAL ACUMULADO DESDE 2013</b>	
<b>Proposições que receberam votos</b>	9.372
<b>Cidadãos votantes</b>	9.933.555
<b>Votos</b>	23.447.821

Fonte: Coordenação de Apoio ao Programa e-Cidadania, 2020

Dos dados apresentados pelo relatório é possível depreender que houve aumento significativo no número de cidadãos votantes e do número de votos, entre os períodos de 2013 e 2020, tendência que evidencia o funcionamento do canal digital entre o Legislativo e os cidadãos, e sobretudo como mais um meio de exercício da cidadania e de aproximação com o processo legislativo.

### **3 O SISTEMA DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO BRASILEIRO: DA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE**

Nas últimas décadas, a democracia representativa, sobretudo a partir do final do século XX, passa a ser considerada como carente de legitimidade, “devido ao distanciamento entre a vontade popular e as decisões administrativas institucionais”. Nesse cenário, intensifica-se um sentimento de apatia político-social abrindo espaço para teorias democráticas que defendem uma participação mais ativa da população na tomada de decisão política (REBÊLO, 2019, p. 59).

Na mesma linha, assevera Nadia Urbinati (2006) que o problema da representação reside, também, no fato de que os representantes não estão “desvinculados das influências sociais, sendo vulneráveis a elas”, ou seja, “somente se os representantes fossem imparciais, virtuosos e competentes *motu proprio* poderia o insulamento de suas vontades em relação aos cidadãos solucionar o problema da parcialidade e da corrupção.”

Além disso, a representação atua como limitante do poder político na medida em que “as eleições ‘engendram’ a representação, mas não ‘engendram’ os representantes. No mínimo, elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo” (URBINATI, 2006).

Paulo Ferreira da Cunha aponta alguns fatores que contribuíram, em maior ou menor grau, com a crise de representatividade enfrentada pelos governos democráticos, como os inúmeros escândalos de corrupção, ao nepotismo de alguns governantes, “à sua profunda incapacidade na resolução dos problemas, à sua atitude pouco atualizada e de respostas lentas, à promoção da burocracia”. E ainda, o autor atribui, como uma das principais causas para todas essas falhas, a falta de estudo, vocação e preparação para o exercício do poder. Nesse cenário, o que se observa é, independentemente do governo, a concessão de “migalhas” aos desprotegidos, “mas jamais lhes reconhecendo verdadeiros direitos sociais, económicos, culturais ou afins, próprios da sua natureza de Homens” (CUNHA, 2018, p. 77).

Analisando a estrutura de composição do corpo político brasileiro das eleições presidenciais de 2002, Miguel Reale assevera que uma reforma política seria necessária para estabelecer as diretrizes de funcionamento do parlamento, pois, após o plebiscito que deu preferência ao presidencialismo, o que se vê são “formas mistas de regime presidencial e parlamentar” (REALE, 2006, p. 61).

Para o autor, deveria haver, assim como é na França, um presidente e um primeiro ministro dividindo “as responsabilidades do poder”. Dessa forma, haveria um empenho maior dos principais candidatos em definir seus planos de governo. Além disso, Reale aponta problemas no poder legislativo<sup>1</sup> que ainda se fazem presentes na atual conjuntura política, que são alguns partidos políticos mais expressivos e com mais poder dentro do parlamento, de tal modo que o Chefe da Nação fica “exposto às mais diversas exigências parlamentares, e, desse modo, sem condições de realizar as promessas feitas ao eleitorado que o elegeu.” (REALE, 2006, p. 62).

Nesse ponto, torna-se relevante destacar o protagonismo dos partidos políticos nos regimes democráticos. Como aponta Paulo Bonavides, a história brasileira demonstra que os partidos políticos surgiram como instrumentos fundamentais para a nossa democracia, mas que muitos se corromperam e no seu seio formou-se “uma vontade infiel e contraditória do sentimento da massa sufragante”. O que se observa é a composição de verdadeiras oligarquias partidárias que trabalham na manutenção do poder, de tal modo que não representam mais a vontade geral, mas sim a vontade de uma minoria (BONAVIDES, 2000, p. 359).

Vivemos em um Estado Partidário, no qual visualizamos a vontade parlamentar de partidos e não do parlamento em si, ou seja, acompanhamos discussões legislativas nas quais

---

<sup>1</sup> Ressaltamos que a análise feita pelo autor foi feita sobre as eleições presidenciais de 2002. Alguns aspectos se assemelham e outros não, ao atual cenário político brasileiro.

os partidos tentam impor a sua vontade sobre a de outro, abandonando as discussões tradicionais sobre temas relevantes (BONAVIDES, 2000, p. 362).

Compartilhamos do entendimento de Bonavides, segundo o qual a democracia representativa nos moldes atuais é uma “ditadura invisível dos partidos”, pelos motivos já apontados, o que nos remete à democracia semidireta como mecanismo para “contrabalançar talvez o absolutismo da burocracia partidária, dos oligarcas que recebem da democracia o poder de destruir a democracia mesma” (BONAVIDES, 2000, p. 360).

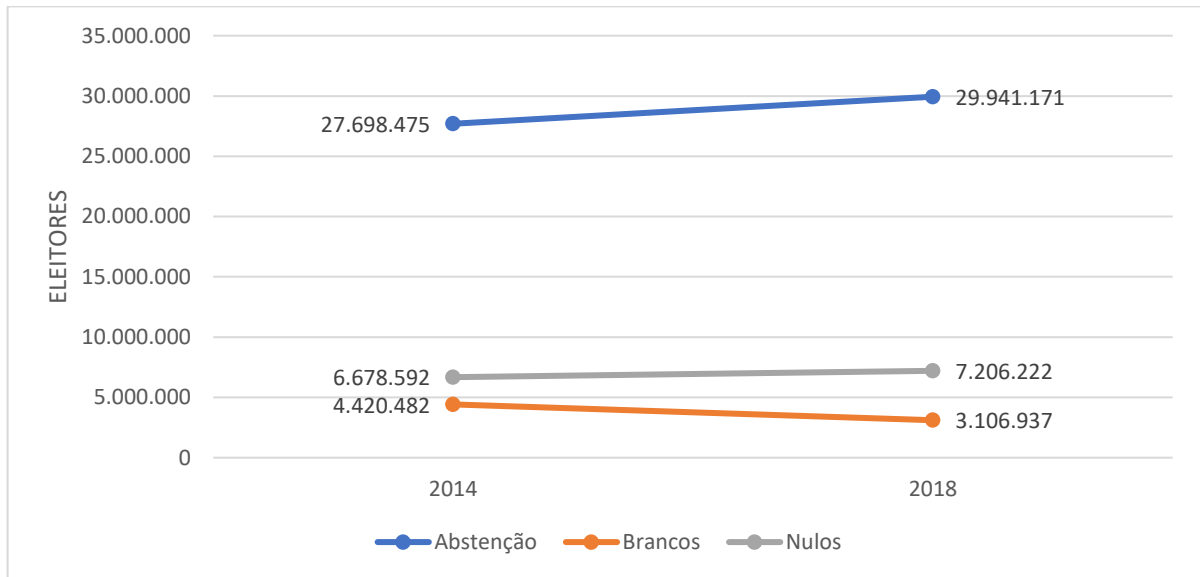
### **3.1 Apatia política em números: panorama sobre as eleições presidenciais de 2014 e 2018**

Para ilustrar um pouco desse cenário de apatia política diante da democracia representativa brasileira, utilizaremos os dados do Tribunal Superior Eleitoral sobre os índices de abstenção, votos brancos e nulos da última eleição presidencial de 2018 em comparação ao pleito anterior.

Em 2014, no primeiro turno, dos 142.822.046 (cento e quarenta e dois milhões oitocentos e vinte e dois mil e quarenta e seis) de eleitores aptos, 80,61% compareceram às urnas, ou seja, tivemos abstenção de 19,39% que representa, em números de eleitores, 27.698.475 (vinte e sete milhões seiscentos e noventa e oito mil quatrocentos e setenta e cinco). Somados aos brancos (3,84%) e nulos (5,80%), tivemos, aproximadamente, 39 (trinta e nove) milhões de brasileiros que não votaram em algum candidato, resultando em 104.023.802 (cento e quatro milhões vinte e três mil oitocentos e dois) de votos válidos (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2020).

Já em 2018, no primeiro turno, dos 147.306.275 (cento e quarenta e sete milhões trezentos e seis mil duzentos e setenta e cinco) de eleitores aptos, a abstenção subiu para 20,33% que representa em número de eleitores 29.941.171 (vinte e nove milhões novecentos e quarenta e um mil cento e setenta e um). Somados aos votos brancos (2,65%) e nulos (6,14), pouco mais de 40 (quarenta) milhões de brasileiros não escolheram algum candidato, resultando em 107.050.749 (cento e sete milhões cinquenta mil setecentos e quarenta e nove) de votos válidos (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2020), conforme gráfico 3 abaixo:

**Gráfico 3 - Índice de abstenção, votos brancos e nulos no primeiro turno duas últimas eleições presidenciais**



Fonte: TSE, 2020

No segundo turno o cenário se agrava. Segundo noticiado no portal digital do Senado Federal, com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, o segundo turno das eleições presidenciais de 2018 teve a maior abstenção desde 1998. Cerca de 31,3 milhões de eleitores não compareceram para a votação. Esse número representa 21,3% do eleitorado nacional e metade dos votos recebido pelo candidato eleito (SENADO FEDERAL, 2018). Se somarmos os votos brancos (2,14%) e nulos (7,43%), tivemos cerca de 42,5 milhões de eleitores que não se sentiram representados por nenhum dos candidatos, contra 37,2 milhões (abstenções, brancos e nulos) do segundo turno de 2014 (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2020).

Em entrevista ao UOL, em setembro de 2018, ainda antes das eleições, o cientista político e professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Homero Costa, 63, apresentou os possíveis motivos que contribuem para esse fenômeno político. O professor afirmou, dentre outras razões, haver um aumento de rejeição sobre os partidos e sobre os candidatos e grande desconfiança sobre as instituições, que refletem diretamente no alto número de abstenções, votos brancos e nulos nas eleições em todas as esferas de poder (BORGES, 2018).

Nesse cenário, é mister manter o debate acerca dos mecanismos de participação popular na tomada de decisão política, sem deixar de lado os avanços já conquistados, a fim de contribuir na busca por soluções para esse quadro.



#### **4 APLICAÇÃO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DIRETA NO BRASIL: LEI N. 9.709/98**

A lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998 que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal estabelece que o plebiscito e o referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa (art. 2º, *caput*) (BRASIL, 1998).

No plebiscito e no referendo, as perguntas são diretas e o povo responde pelo voto, apenas, se aprova ou denega o que lhe tenha sido submetido. A lei os diferencia quanto ao momento de sua realização: plebiscito, consulta prévia; referendo, consulta posterior (art. 2º, §§ 1º e 2º, lei n. 9.709/98) (BRASIL, 1998).

O instituto do plebiscito surgiu na Constituição de 1946, muito semelhante ao referendo, para solucionar questões envolvendo divisas internas, administrativas ou judiciárias, submetendo à apreciação das populações interessadas para aprovação ou denegação (MALUF, 2019, p. 213).

Além disso, é competência exclusiva do Congresso Nacional a convocação do plebiscito (art. 49, XV, CF) e autorizar referendo, com exceção dos casos previstos na Constituição, são eles: art. 2º do ADCT que dispõe sobre a forma e o sistema de governo; art. 18, §§3º e 4º que dispõem sobre alteração territorial de Estado e Municípios:

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;

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1988).

No artigo 3º da Lei n. 9.709/98, o legislador estabelece os limites materiais para convocação do plebiscito e do referendo ao falar de “questões de relevância nacional”(BRASIL, 1998), sem, contudo, especificar quais são essas questões.

Cabe destacar, ainda, que a “solução obtida sobrepõe-se à vontade das assembleias representativas” e dá ao instituto do plebiscito “uma afirmação solene do princípio da soberania nacional e um instrumento de contenção dos desmandos das assembleias representativas” (MALUF, 2019, p. 215-216).

No referendo, o povo traz para si o poder de sancionar as leis. Barthélemy e Duez, citados por Paulo Bonavides, ressaltam, entretanto, que o processo legislativo ocorre normalmente como no sistema representativo ordinário, isto é, o parlamento elabora a lei, mas esta só entrará em vigor quando submetida à apreciação popular que votará “pelo sim ou pelo não, por sua aceitação ou por sua rejeição (BONAVIDES, 2000, p. 365).

Ocorre que a forma como a Lei n. 9.709/98 trata do tema aponta para um distanciamento do povo em relação à convocação desses mecanismos, haja vista que, independentemente de alguma questão ser considerada pelo povo de relevante interesse social, a prerrogativa para convocação é exclusiva do Congresso Nacional. Essa determinação vai de encontro com a natureza desses dispositivos de consulta, isto é, de dar força à soberania popular dentro do sistema democrático representativo, já enfraquecido por uma séria crise de legitimidade (AUAD *et al*, 2004).

Além disso, o art. 11 da Lei n. 9.709/98 dispõe que o referendo “pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.” O legislador não deixou claro se durante o prazo de trinta dias a lei ou ato administrativo entrarão em vigor, de tal modo que eventual rejeição popular possa demandar a regulação dos efeitos jurídicos correspondentes contribuindo com um cenário de insegurança jurídica (AUAD *et al*, 2004).

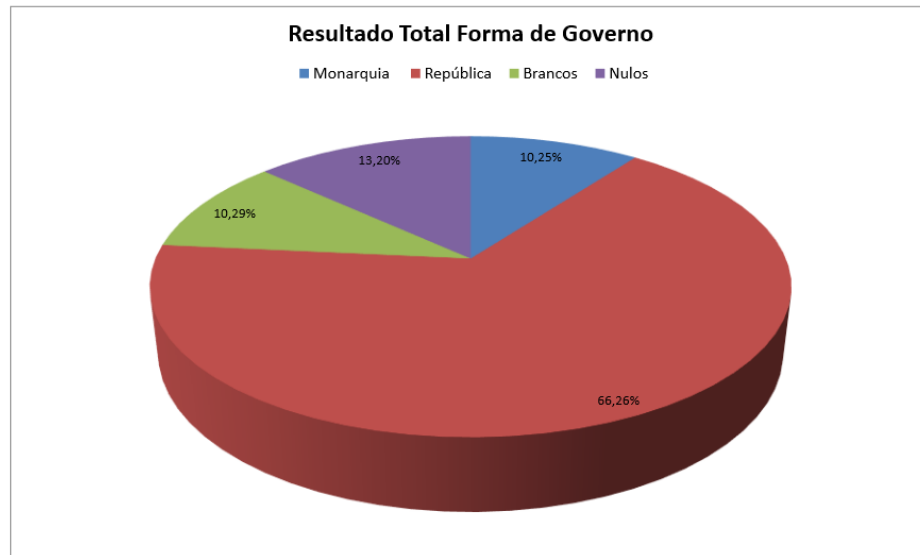
#### **4.1 Histórico brasileiro**

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, tivemos poucas experiências de utilização dos mecanismos de democracia direta no país. Em 21 de abril 1993, conforme determinado pela emenda constitucional n. 2, de 25 de Agosto de 1992, que dispôs sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais transitórias, o povo brasileiro teria que escolher a forma de governo, se Monarquia ou República, e o sistema de governo, se Parlamentarismo ou Presidencialismo (BRASIL, 1988).

Na ocasião, a maioria do eleitorado optou pela República com um total de 43.881.747 de votos, contra 6.790.751 de votos para Monarquia; votos Brancos (6.813.179) e Nulos (8.741.289); e pelo Presidencialismo com 36.685.630 de votos contra 16.415.585 de votos para

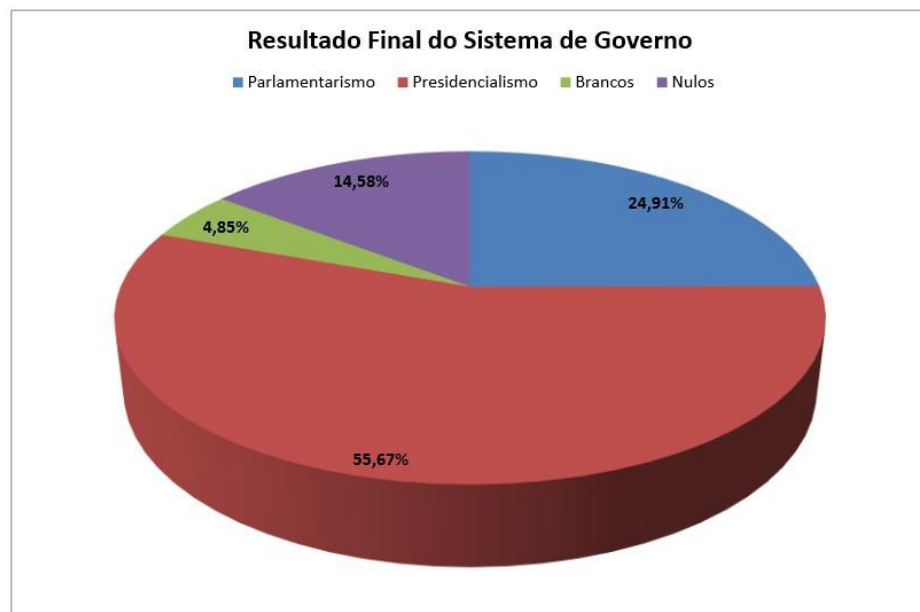
o Parlamentarismo; votos Brancos 3.193.763 e Nulos 9.606.163, conforme gráficos 4 e 5, respectivamente, que expressam esses números em porcentagem (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 1993):

**Gráfico 4 – Forma de Governo**



Fonte: TSE, 1993

**Gráfico 5 – Sistema de Governo**



Fonte: TSE, 1993

Sobre o referendo, merece destaque o ocorrido no dia 23 de outubro de 2005, no qual o povo brasileiro teve que responder se era a favor ou contra a alteração do art. 35 do Estatuto

do Desarmamento (Lei n. 10.826/2003) que determinava a proibição da comercialização de armas de fogo e munição em todo o território nacional. Assim, dada a acentuada relevância da matéria (art. 2º da Lei n. 9.709/98) foi realizada a consulta popular cuja decisão de pouco mais de 59 milhões dos mais de 95 milhões de eleitores que compareceram para votação foi por rejeitar a alteração na lei (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2005).

Na esfera estadual, em 2011, no Estado do Pará, foi realizado plebiscito referentes à propositura de desmembramento do Estado paraense e criação dos Estados de Carajás e Tapajós. Sobre a criação do Estado do Carajás, foi feita a pergunta: “Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Carajás?”. Na ocasião, segundo dados do Tribunal Regional Eleitoral do Pará (2011), pouco mais de 66% do eleitorado votante decidiu pela não divisão do Estado.

No mesmo sentido, sobre a criação do Estado do Tapajós, assim foi perguntado aos eleitores: “Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Tapajós?”. No caso, segundo dados do Tribunal Regional Eleitoral do Pará (2011), também houve rejeição da divisão do Estado, por aproximadamente 66% do eleitorado votante.

Aqui, cabe destacar que temas envolvendo incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, como ocorrido no Estado do Pará, devem, por imposição do art. 4º da Lei n. 9.709/98, ser submetidos a Plebiscito e aprovados pela população diretamente interessada, e por lei complementar do Congresso Nacional, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas (BRASIL, 1988).

Em âmbito municipal, no ano de 2016 tivemos a realização de plebiscitos concomitantes às eleições municipais nos municípios de Rosana, Estado de São Paulo e João Lisboa, Senador La Rocque e Buritirana, no estado do Maranhão, conforme resolução n. 23.385/2012 (BRASIL, 2012).

Em Rosana, a população local deveria decidir sobre a transformação da região de Primavera em distrito administrativo e no caso do plebiscito realizado no Maranhão, decidir sobre os limites territoriais daqueles municípios (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016).

Na esfera municipal, aplica-se o art. 5º da Lei n. 9.709/98, segundo o qual o plebiscito envolvendo matérias sobre criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, deve ser convocado pela Assembleia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual (BRASIL, 1998).

É possível notar, portanto, que tivemos poucas experiências de consultas populares nos moldes do sistema de democracia semidireta preconizado pela Constituição Federal no país, sobretudo na esfera federal, conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral, e apesar disso, os dados mostram, de modo geral, engajamento significativo da população brasileira para demonstrar sua vontade, quando convocados.

#### **4.2 A democracia semidireta contemporânea e a Tirania da maioria**

Dada a pouca atenção dispensada pelo legislador quando da elaboração da lei n. 9.709/98 que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, bem como da tímida utilização desses instrumentos de democracia direta pós 1988, como já visto, passamos à análise dos possíveis motivos que contribuíram e contribuem para esse cenário.

Instrumentos de democracia direta, como o plebiscito e o referendo, estão presentes em diversos ordenamentos constitucionais como dos Estados Unidos da América e na Suíça, por exemplo. Críticos desse modelo defendem que o sistema representativo de governo, formado por representantes eleitos cujo trabalho essencial é deliberar sobre temáticas complexas e tomar decisões em nome do povo, tende a produzir decisões mais coerentes com as demandas sociais que poderiam não serem atendidas, dada a simplicidade das consultas e das decisões populares do plebiscito e do referendo que se resumem ao sim ou não (SOARES, 2018).

O ponto mais importante dessa vertente crítica consiste na ideia de que instrumentos de democracia direta como o plebiscito e o referendo têm, em si, o potencial de instituir uma tirania da maioria sobre minorias, de tal modo que direitos e garantias de grupos como, por exemplo, homossexuais, pessoas negras, estrangeiros, minorias sociais em geral, podem ser suprimidos ou impedidos de se concretizarem na esfera pública. Esse pensamento surge a partir do sentimento apolítico cada vez mais presente nas democracias representativas, pelos motivos ora apontados, pois a maioria que tomará a decisão não será, de fato, a maioria numérica, mas sim grupos majoritários mais engajados com questões políticas, geralmente formado por pessoas de classe média alta e ricos, com alto grau de escolaridade, que podem decidir de acordo com suas percepções sobre o que pode ser melhor para o povo (SOARES, 2018).

Na mesma linha, Bobbio, analisando o modelo de democracia capitalista, aponta outro problema. Ele diz que o excesso de participação do cidadão, em uma eventual democracia direta nos moldes da Grécia antiga, como alguns imaginam, pode levar “a saciedade e o aumento da

apatia eleitoral” e dada a complexidade da sociedade, a implementação desse modelo de democracia é “algo materialmente impossível” (BOBBIO, 1986).

Cabe ressaltar, entretanto, conforme preconiza Jhon Stuart Mill (2011) no livro “Sobre a liberdade” que a questão da Tirania da Maioria é um problema inerente aos governos em que as decisões são tomadas a partir do consenso político da maioria dos membros envolvidos, portanto não exclusivo do modelo de democracia direta.

O autor discorre que em governos democráticos “a vontade do povo, significa, na prática, a vontade da parte mais numerosa ou mais ativa do povo(...)”, ou seja, a maioria, “ou aqueles que conseguem fazer-se aceitar como maioria”. Desse modo, é possível que parcelas da população, como apontamos, possam tentar se tornarem “tiranas”, superiores às demais, oprimindo-as, sendo necessário, portanto, adotar medidas para tolher tais condutas (MILL, 2011, p. 22).

Alexis de Tocqueville, ao tratar do tema, analisando o modelo democrático norte americano, assinala:

Suponha, ao contrário, um corpo legislativo composto de tal maneira que represente a maioria, sem ser necessariamente escravo de suas paixões; um poder executivo que tenha força própria e um poder judiciário independentes dos dois outros poderes: você ainda terá um governo democrático, mas nele quase já não haverá possibilidade de tirania (TOCQUEVILLE, 2005, p. 296).

A Constituição Federal de 1988 prevê a independência dos poderes e os mecanismos de controle que compõem o sistema de freios e contrapesos, como forma de evitar que algum poder se torne tirano e se sobreponha aos demais, como, por exemplo, no artigo 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988).

### **4.3 O suposto desprestígio das Câmaras Legislativas**

Sobre a aplicação dos mecanismos constitucionais de democracia direta no Brasil, em tom mais otimista, Maria Victória Benevides defende que “a possibilidade de participação direta no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia.” Ao contrário do senso comum acerca desse modelo de exercício da cidadania, a autora afirma que sua implementação pode contribuir para ampliação dos direitos sociais, na

medida em que o exercício dos direitos políticos “favorecem a organização para a reclamação dos direitos sociais” (BENEVIDES, 1994)

A autora trabalha com o conceito de “Cidadania Ativa”, no qual o cidadão, enquanto portador de direitos e deveres, é essencialmente criador de direitos que possibilitam ampliar sua participação política. É a partir dessa percepção que se defende a implementação dos mecanismos institucionais de democracia direta<sup>2</sup>. Nesse contexto, Maria Victória Benevides pondera, e esse é o entendimento ao qual nos alinhamos, que a correta implementação desses mecanismos pode contribuir para corrigir as distorções do sistema representativo atual “indispensável, porém, insuficiente”. E nessa perspectiva, são frágeis os argumentos como a suposta ausência de preparo dos eleitores ou serem ineducáveis para a política, pois, se assim o fosse, tampouco o seriam para o sistema representativo tradicional (BENEVIDES, 1994).

Ainda, no tocante ao suposto desprestígio das Câmaras Legislativas com conseqüente diminuição de poderes e a ausência de debates sobre os projetos de leis como problema intrínseco da implementação dos mecanismos de democracia direta, também se apresentam como óbice a implementação do Plebiscito e do Referendo. É preciso deixar claro que, no caso do referendo, especificamente, os projetos de lei são previamente discutidos pelo Parlamento e posteriormente submetidos à consulta popular, o que afasta a ideia de ausência de debates e de desprestígio, tendo em vista que a competência originária do Legislativo permanece intacta (ROCHA, 2005).

A própria apatia política enfrentada pelo sistema democrático clássico brasileiro por vezes é levantada como obstáculo à ampliação da aplicação dos mecanismos de democracia direta previstos na Constituição Federal. Ocorre que, conforme artigo 14, §1º, CF/88, o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios no Brasil, sendo o sufrágio um verdadeiro dever do cidadão, e apesar da crescente abstenção eleitoral, a maioria da população ainda se mostra atuante e anseia por mudanças (ROCHA, 2005).

Importante deixar claro, por fim, que não se vislumbra, aqui, proposta de alterar o sistema democrático representativo para o sistema de democracia direta, mas sim trazer reflexões que possam fomentar o debate a fim de voltarmos os olhares aos dispositivos constitucionais que podem, de certa forma, incentivar o povo a participar das deliberações

---

<sup>2</sup> Cabe ressaltar que Maria Victória Benevides, nessa análise a qual fazemos menção no presente estudo, tece comentários sobre o plebiscito, referendo e iniciativa popular em 1991, isto é, pouco mais de 7 anos antes da promulgação da Lei n. 9.709/98, que, todavia, como já abordado, não regulou os institutos com a precisão e amplitude que eram esperadas por muitos estudiosos.

estatais para nos aproximarmos daquilo que o próprio texto constitucional prevê, e ,nesse sentido, “urge um reparo constitucional imediato quanto às formas de exercício da soberania popular, sob pena de se tornar mais acanhada a já sofrida organização política de nossa sociedade” ( MORAES; KIM, 2013, p. 125).

#### **4.4 Propostas de alteração legislativa**

Existem projetos de Lei em tramitação na Câmara dos Deputados que visam alterar a Lei n. 9.709 de 1998. Em 2004, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, criada com o escopo de proporcionar aos cidadãos mais uma possibilidade de interação com o Legislativo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020), apresentou a Sugestão nº 84/2004, convertida no Projeto de Lei 4718/2004, que regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular e revoga a Lei n. 9.709/98 (BRASIL, 2004).

O Projeto estabelece, dentre outras alterações, um rol de matérias que devem ser tratadas por plebiscito, ao contrário da legislação atual, como “a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial” (Art. 3º, IV) e “a alienação, pela União Federal, de jazidas, em lavra ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica” (Art. 3º, V) e o parágrafo único do mesmo artigo determina a obrigatoriedade de realização do plebiscito, sob pena de invalidade (Art. 3º, parágrafo único), pois, segundo justificativa do projeto: “cuida-se aí de alienação ou mudança de qualificação de bens que pertencem ao povo, e não a órgãos do Estado” (BRASIL, 2004).

O Projeto prevê, ainda, que a iniciativa do plebiscito que trata da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Estados, assim como a criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado originário (Art. 4º, caput) é de competência do Senado Federal, por meio de resolução aprovada pela maioria absoluta de seus membros, ou “a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na decisão plebiscitária” (art. 4º, §1º). Na Lei n. 9.709/98 não há tal previsão (BRASIL, 2004).

Por fim, sobre os plebiscitos, o PL 4718/2004 inova ao determinar que, a depender do resultado obtido na consulta prévia, os Poderes competentes “tomarão as providências necessárias à sua implementação, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição” (Art. 6º, §3º) (BRASIL, 2004).



Quanto ao referendo, merece destaque o disposto no Art. 8º, parágrafo único, que torna obrigatória a realização de referendo popular sobre as leis de matéria eleitoral, “cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular” (BRASIL, 2004).

Existem outros projetos de lei em tramitação da Câmara dos Deputados que tratam dos instrumentos de participação direta da população no processo legislativo brasileiro, como, por exemplo, o PL 2115/2015 de autoria da então Deputada Eliziane Gama do Partido Popular Socialista, hoje denominado Cidadania, que visa alterar a Lei n. 9.709/98 no que diz respeito a incluir a possibilidade de os próprios cidadãos apresentarem projeto de decreto legislativo para convocação de plebiscito e de referendo (BRASIL, 2015); o PL 8648/2017, de autoria do Deputado Glauber Braga do Partido Socialismo e Liberdade do Rio de Janeiro, que busca submeter a plebiscito ou referendo as alterações substanciais das “propostas registradas pelos chefes do poder executivo municipal, estadual e federal no ato de registro das candidaturas” (BRASIL, 2017); e mais recente, o PL 67/2019, de autoria do Deputado Rodrigo Agostinho do Partido Socialista Brasileiro, cuja finalidade é alterar a Lei n. 9.709/98 e trata da questão dos custos com as campanhas de plebiscitos e referendos, o que não visualizamos na Lei n. 9.709.98, estabelecendo que:

Art. 8-B. As despesas das campanhas dos plebiscitos e referendos serão realizadas exclusivamente com verbas provenientes de dotações do Orçamento da União, destinando-se ao custeio de debates, material informativo, campanhas em rádio e televisão, manutenção de sítios na internet para divulgação da matéria submetida a consulta e o que mais for necessário para proporcionar a exposição democrática das questões relacionadas à matéria (BRASIL, 2019).

Todos esses projetos, segundo dados do endereço eletrônico da Câmara dos Deputados, estão na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania ( CCJC ) desde o dia 18 de Julho de 2020 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020). De todo modo, está claro que os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, este último não contemplado no presente estudo, pelas razões já expostas, são eficazes dentro dos limites legais, representando verdadeiros instrumentos de soberania popular.

## 5 CONCLUSÃO

O Plebiscito e o Referendo são instrumentos de democracia direta consagrados pela Constituição Federal de 1988. O texto constitucional trouxe esses dispositivos em conjunto com os mecanismos de democracia representativa, estabelecendo, assim, a chamada democracia semidireta. Ocorre, no entanto, que o Constituinte, ao dedicar capítulo específico para o modelo representativo, demonstrou predileção pelas estruturas democráticas representativas em detrimento da democracia direta, tendo em vista que deixou sob responsabilidade do legislador ordinário a tarefa de regulamentá-la.

A regulamentação feita pela Lei n. 9.709/98 quanto à execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal se mostrou aquém do esperado, não sendo específica sobre os elementos e critérios que determinam as chamadas “matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”, deixando a cargo exclusivo do Congresso Nacional o crivo sobre tais problemáticas. Além disso, não prevê a possibilidade da própria população provocar o Legislativo para por em pauta questões que julguem relevante e de interesse geral.

Com toda cautela possível e dentro dos limites constitucionais, autores que já trataram do tema reconhecem que existem questões sensíveis que não devem ser objeto de consulta, mas sim de amplo debate dentro das casas legislativas. Muito acertada tal ponderação, pois, como o próprio texto constitucional estabelece, as duas formas democráticas devem atuar em conjunto, e portanto, dividindo as matérias a serem enfrentadas, ora pela via representativa pura, ora por meio de consulta.

Apesar da pouca utilização e da restrita possibilidade de aplicação, plebiscito e referendo são, sem dúvida, mecanismos que expressam a soberania popular dentro dos seus limites legais. Nesse cenário, os problemas inerentes às democracias, como vimos, são solucionáveis e os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional demonstram a preocupação parlamentar sobre o papel do cidadão no Estado Democrático de Direito, pelo reconhecimento da importância da democracia direta para, não só aproximar a população das deliberações Estatais, ampliando o rol de matérias que podem ser submetidas a consultas, mas, sobretudo, para contribuir na correção das falhas do nosso sistema democrático e, assim, construir uma democracia sólida, participativa.

## 6 REFERÊNCIAS

AUAD, Denise *et al.* Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 3, p. 291-323, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/viewFile/73/73>. Acesso em: 07 jan. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo : os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610112/>. Acesso em: 27 out. 2019.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. **Lua nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 33, p. 5-17, 1994. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n33/a02n33.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. E-book. Disponível em: [https://pt.slideshare.net/MartaCaregnato/o-futuro-da-democracia-norberto-bobbio?qid=0ddec7f1-9270-4779-bddf-de1cfa6d31c3&v=&b=&from\\_search=4](https://pt.slideshare.net/MartaCaregnato/o-futuro-da-democracia-norberto-bobbio?qid=0ddec7f1-9270-4779-bddf-de1cfa6d31c3&v=&b=&from_search=4). Acesso em: 07 abr. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2000. E-book. Disponível em: <lelivros.love/book/download-ciencia-politica-paulo-bonavides-epub-mobi-pdf/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

BORGES, Bianca. Democracias vivenciam a mais séria crise desde a 2ª Guerra, diz pesquisador. **Uol**, São Paulo, 30 set. 2018. Uol Eleições. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/09/30/eleicoes-renovacao-entrevista-homero-costa-reforma-politica-desigual.htm>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos deputados. **Projeto de Lei n. 2115/2015**. Altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III, do art. 14 da Constituição Federal, para incluir os cidadãos entre os legitimados para a apresentação de projeto de decreto legislativo visando à convocação de plebiscito e referendo. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1354361&filename=PL+2115/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1354361&filename=PL+2115/2015). Acesso em: 08 jun. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4718/2004**. Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=1A24466D350332D8157132A3398F9119.proposicoesWebExterno1?codteor=260412&filename=PL+4718/2004](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1A24466D350332D8157132A3398F9119.proposicoesWebExterno1?codteor=260412&filename=PL+4718/2004). Acesso em: 08 jun. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 67/2019**. Altera a Lei nº 9709, de 18 de novembro de 1998 (Lei da Democracia Direta). Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1707378&filenome=PL+67/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1707378&filenome=PL+67/2019). Acesso em: 08 jun. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 8648/2017**. Altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 - Lei que regulamenta o exercício da soberania popular - a fim de estabelecer plebiscito ou referendo para os casos de alteração substancial das propostas registradas pelos chefes do poder executivo municipal, estadual e federal no ato de registro das candidaturas. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1600051&filenome=PL+8648/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1600051&filenome=PL+8648/2017). Acesso em: 08 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm). Acesso em: 06 abr. 2020.

BRASILIA. **Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012**. Estabelece diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitante com eleições ordinárias. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigoeleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-385-de-16-de-agosto-de-2012>. Acesso em: 06 abr. 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172726/>. Acesso em: 27 out. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 4718/2004**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=274348&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 08 jun. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão de Legislação Participativa**. Brasília, 2020. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/conheca-a-comissao/index.html>. Acesso em: 08 jun. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Saiba como participar**. Brasília, 2020. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/participacao/saiba-como-participar>. Acesso em: 07 jun. 2020.

CUNHA, Paulo Ferreira da. **Teoria Geral do Estado e ciência política**. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553601912/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2011. E-book. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/61743625/1887-dalmo-de-abreu-dallari-elementos-de-teoria-geral-do-estado-2011>. Acesso em: 27 jan. 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral Essencial**. São Paulo: Método, 2018. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980894/>. Acesso em: 22 jan. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2019. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610945/>. Acesso em: 27 out. 2019.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Tradução Pedro Madeira. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2011. E-book. Disponível em: <https://efabiopablo.files.wordpress.com/2017/02/sobre-a-liberdade-col-saraiva-de-bolso.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2020.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530982768/>. Acesso em: 07 jun. 2020.

MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae. **Cidadania: O novo conceito jurídico e a sua relação com os direitos fundamentais individuais e coletivos**. São Paulo: Atlas, 2013. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522486403/>. Acesso em: 07 jun. 2020.

REALE, Miguel. **Política e direito**. São Paulo: Saraiva, 2006. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502137691/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

REBÊLO, Felipe. **A democracia social e o enfrentamento da crise democrática**. Londrina: Thoth, 2019. E-book. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=icSqDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA4&dq=crise+democracia+representativa&ots=he1fL7wox1&sig=IMCdcUeX1dcJovv9SFm3bEWgNjM#v=onepage&q=crise%20democracia%20representativa&f=false>. Acesso em: 17 mar. 2020.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. Plebiscito e referendo: instrumentos da democracia direta: uma reflexão jurídica sobre a teoria e prática de sua utilização. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 7, n. 74, p. 01-09, 2005. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/427/420>. Acesso em: 07 abr. 2020.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **O Contrato Social**. [s.n.], 2002. E-book. Disponível em: [www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf](http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf). Acesso em: 22 jan. 2020.

SAHID, Maluf. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2019. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610020/>. Acesso em: 06 abr. 2020.

SENADO FEDERAL. **Consulta Pública**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/bi-arqs/Arquimedes/ecidadania/rel-consulta-publica-pdf.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2020.

SENADO FEDERAL. **Senado notícias**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2018/10/abstencao-nas-eleicoes-31-3-milhoes-de-eleitores-nao-compareceram-as-urnas>. Acesso em: 16 abr. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 42. Ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 936 p.

SOARES, Alessandro. A democracia direta e a proteção dos direitos das minorias: considerações sobre a tese da tirania da maioria. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 13, n. 1, p. 265-294, abr. 2018. ISSN 1981-3694. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/29144>. Acesso em: 06 abr. 2020.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América : leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. E-book. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2804534/mod\\_resource/content/0/tocqueville\\_a-democracia-na-america-vol-1.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2804534/mod_resource/content/0/tocqueville_a-democracia-na-america-vol-1.pdf). Acesso em: 07 abr. 2020.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Municípios de São Paulo e Maranhão terão plebiscitos junto do 1º turno da eleição**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Agosto/municipios-de-sao-paulo-e-maranhao-terao-plebiscitos-no-primeiro-turno-da-eleicao>. Acesso em: 06 abr. 2020.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL-PA. **Plebiscito 2011**. Belém, 2011. Disponível em: [http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-geral-da-votacao-carajas-plebiscito-2011/rybena\\_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-geral-da-votacao-carajas-plebiscito-2011/at\\_download/file](http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-geral-da-votacao-carajas-plebiscito-2011/rybena_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-geral-da-votacao-carajas-plebiscito-2011/at_download/file). Acesso em: 06 abr. 2020.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL-PA. **Plebiscito 2011**. Belém, 2011. Disponível em: [http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-da-votacao-por-estado-tapajos-plebiscito-2011/rybena\\_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-da-votacao-por-estado-tapajos-plebiscito-2011/at\\_download/file](http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-da-votacao-por-estado-tapajos-plebiscito-2011/rybena_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-da-votacao-por-estado-tapajos-plebiscito-2011/at_download/file). Acesso em: 06 abr. 2020.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas Eleitorais**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 16 mar. 2020.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Plebiscito 1993**. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/rybena\\_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/at\\_download/file](http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/rybena_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/at_download/file). Acesso em: 06 abr. 2020.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Referendo 2005**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005/referendo-2005-1>. Acesso em: 06 abr. 2020.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?. **Lua nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2020.

**COORDENADORIA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (TCC)**

---

**TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Eu, Pedro Miller Narde da Silva

Aluno(a), regularmente matriculado(a), no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº 41586441 , Período matutino , Turma M,

tendo realizado o TCC com o título: PARTICIPAÇÃO POPULAR DIRETA NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DE SUA EFICÁCIA

sob a orientação do(a) professor(a): Dr. Bruno César Lorencini

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 17 de junho de 2020 .



Assinatura do discente