



CENTRO UNIVERSITÁRIO FAMETRO
CURSO DE DIREITO

IGOR RANEELLE DE LIMA SILVA

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO VETO
POPULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

FORTALEZA

2022

IGOR RANEELLE DE LIMA SILVA

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO VETO
POPULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Artigo TCC apresentado ao curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Fametro - Unifametro, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do prof. Me. João Marcelo Negreiros Fernandes.

FORTALEZA

2022

IGOR RANEELLE DE LIMA SILVA

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO VETO
POPULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Artigo TCC apresentado no dia 01 de dezembro de 2022 ao curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Fametro - Unifametro, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, tendo sido aprovado pela banca examinadora composta pelos professores abaixo:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. João Marcelo Negreiros Fernandes
Orientador – Centro Universitário Fametro – Unifametro

Prof. Me. Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira
Membro – Centro Universitário Fametro – Unifametro

Prof. Dr. Rogério da Silva e Souza
Membro – Centro Universitário Fametro – Unifametro

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO VETO POPULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Igor Raneelle de Lima Silva¹

João Marcelo Negreiros Fernandes²

O veto popular encontra-se entre os mecanismos de democracia participativa, não sendo acolhido pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Entretanto, é possível encontrá-lo previsto em normas fundamentais de entes federativos, tais como nas Leis Orgânicas de Fortaleza-CE e Aracaju-SE, levando-se ao questionamento sobre a constitucionalidade do mecanismo a partir do ajuizamento da ADPF nº 385. Dessa forma, o estudo busca investigar a constitucionalidade do veto popular a partir de discussões doutrinárias sobre a soberania popular e o princípio democrático. Em segundo momento, aborda as ocasiões da sua utilização no Brasil e das tentativas de incluí-lo na Constituição Federal. Posteriormente, se discute as principais limitações formais, materiais e circunstanciais do legislador decorrente para instituição do veto popular numa perspectiva jurídica e social. Os resultados obtidos da análise demonstram a compatibilidade constitucional do veto popular com o ordenamento jurídico brasileiro. Concluir-se-á que a soberania popular não pode ficar restrita apenas ao processo eleitoral, sendo o povo capaz de participar ativamente das decisões fundamentais do Estado por meios dos mecanismos democráticos, buscando eliminar a dicotomia governantes-governados, sem causar ruptura ao atual modelo representativo. A metodologia utilizada foi com base na pesquisa explicativa obtida por procedimento bibliográfico. Utiliza-se, predominantemente, o método dedutivo e, em menor abordagem, o indutivo. Como resultado, buscou-se aumentar a base do conhecimento científico e não mudar a realidade fática.

Palavras-chave: Democracia Participativa; Veto Popular; Soberania; Constituição; Cidadão.

¹ Graduando do curso de Direito pelo Centro Universitário Fametro – Unifametro.

² Prof. Orientador do curso de Direito do Centro Universitário Fametro – Unifametro.

1 – INTRODUÇÃO

Com as constantes crises no sistema representativo, emerge-se a necessidade de maior atuação dos cidadãos nas principais decisões do Estado. Para isso, devem-se ampliar os mecanismos de participação popular nas normas vigentes.

O artigo 14 da Constituição Federal de 1988 prevê importantes mecanismos de democracia participativa, tais como o sufrágio, referendo, plebiscito e o projeto de iniciativa popular. Além desses instrumentos, é igualmente possível identificar diversas formas de participação popular nos artigos 10, 11, 31, §3^a, 37, §3^o, 74, §2^o, 194, VII, 206, IV, 216, §1^o, da Carta Magna.

Outros mecanismos de participação democrática não foram positivados na norma fundamental, tais como a revogação de mandato (*recall*) e o veto popular, sendo este último aprovado no primeiro turno e retirado no segundo turno de votação pelo constituinte originário na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, ficando fora do texto da Constituição Federal.

Sob a inspiração da Constituição Suíça de 1874, o veto popular é um importante mecanismo que possibilita ao povo revogar medidas do Poder Público. Logo, alguns países passaram a utilizar o veto popular em suas cartas constitucionais, inclusive com previsão em Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais brasileiras.

Contudo, há divergências quanto à possibilidade da utilização dos vetos populares previstos no Brasil, já que o constituinte originário rejeitou a sua instituição ao não incluí-lo no rol do art. 14 da Carta de 1988, levantando-se a hipótese de impossibilidade de sua reprodução pelas normas locais em obediência ao princípio da simetria.

Vale destacar que, por duas ocasiões, o veto popular já foi utilizado no Brasil: a primeira se deu no município de Fortaleza-CE (2012) que buscou impedir a construção de obras em torno do parque ecológico do Cocó; posteriormente em Aracaju-SE (2016), buscando revogar uma lei municipal que majorou o preço de passagens do transporte público. Dessa forma, em todos esses casos, o referido instituto de participação popular estava previsto em suas respectivas Leis Orgânicas Municipais.

Até o momento, não existe uma definição jurisprudencial e doutrinária sobre a inconstitucionalidade da previsão do veto popular em constituições estaduais e leis

infraconstitucionais no Brasil. Além disso, há poucas discussões doutrinárias sobre o referido instituto, que se concentram apenas na definição dos conceitos e características básicas.

Diante dessa necessidade, a presente pesquisa busca responder aos seguintes questionamentos: qual a origem do veto popular e os fundamentos histórico-jurídicos para não ser incluído na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988? De que forma o veto popular já foi utilizado no Brasil e quais os limites legais e regulamentadores para sua aplicação? Por fim, a previsão do veto popular em Constituições Estaduais - CE e Leis Orgânicas Municipais - LOM brasileiras tem amparo constitucional?

Esta pesquisa tem como objetivo investigar a constitucionalidade da previsão do veto popular nas normas constitucionais dos estados-membros e na legislação infraconstitucional dos municípios, e se podem inovar em matéria que o constituinte originário não positivou na norma fundamental, a partir da análise da regra da simetria.

Partindo do pressuposto de que a população só participa diretamente das decisões do Estado por meio do direito de sufrágio nas eleições ou, excepcionalmente, por meio do plebiscito, referendo ou projeto da iniciativa popular, justifica-se a importância desse trabalho que tem como fim evidenciar outro mecanismo de participação popular direta existente nas democracias contemporâneas: o veto popular.

A metodologia partiu do tipo bibliográfico, fundamentado na literatura jurídica como doutrinas, artigos científicos, trabalhos monográficos, dissertações e teses, além da análise jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal - STF, visando obter o maior volume de dados possíveis para alcançar o aprofundamento e embasamento jurídico sobre o tema. O método adotado foi predominantemente o dedutivo, partindo-se das disposições gerais da doutrina, da lei e da jurisprudência. Além disso, foi utilizado em menor abordagem o método de pesquisa indutivo, por meio de uma análise das Constituições Estaduais e leis infraconstitucionais brasileiras para entender o fenômeno do veto popular. Ademais, a pesquisa será explicativa a partir de uma análise histórico-jurídica do veto popular no ordenamento jurídico brasileiro, através de uma interpretação de métodos qualitativos com possíveis variáveis.

O estudo encontra-se estruturado em três seções: na primeira, aborda-se reflexões sobre a democracia participativa no Brasil e a sua introdução na

Constituição de 1988, permitindo-se discorrer sobre os principais instrumentos de democracia participativa para o exercício da soberania popular. Na segunda, se discute a introdução do veto popular no ordenamento jurídico brasileiro, bem como a sua utilização em diferentes concepções. Já na terceira seção, se discutirá a constitucionalidade do veto popular e a possibilidade do legislador decorrente alargar os mecanismos de democracia participativa para além daqueles consagrados na Constituição, a partir de uma análise jurisprudencial e numa perspectiva de que a norma deve acompanhar a evolução social.

2 - REFLEXÕES SOBRE A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Um dos principais motivos de crises entre as instituições do Estado contemporâneo está relacionado ao fato dos indivíduos não terem uma noção clara sobre o real significado de democracia. A própria classe representativa ignora o fundamento basilar do Estado Democrático que se assenta à soberania popular, fonte única de legitimidade de toda ordem constitucional.

Não se pode pensar em uma democracia sem a participação ativa dos cidadãos nas decisões do Estado. Para tanto, a Constituição Federal de 1988 consagrou, além do direito de sufrágio, outros mecanismos de participação popular característicos da democracia semidireta: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

2.1 - Dos fundamentos teóricos da democracia participativa

Democracia é um conceito de complexa definição que, segundo José Afonso da Silva (2009, p. 125), trata-se de “instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem”. Dessa forma, é o meio pelo qual as pessoas exercem o direito de liberdade e de igualdade, conforme as lições do autor:

A doutrina afirma que a democracia repousa sobre três princípios fundamentais: o princípio da maioria, o princípio da igualdade e o princípio da liberdade. Aristóteles já dizia que a democracia é o governo onde domina o número, isto é, a maioria, mas também disse que a alma da democracia consiste na liberdade, sendo todos iguais.

As decisões dos representantes nas casas legislativas nem sempre exprimem a vontade da maioria do povo, dada as regras do sistema eleitoral. De acordo com

José Afonso da Silva (2009, p. 131), a representatividade posta nessa função “busca sustentar os interesses da classe que domina o poder e que, às vezes, está em contraste com os interesses gerais da Nação”.

Nesse exato contexto, a técnica da maioria se exterioriza pelas formas na qual o povo participa das decisões do Estado, dando origem a três tipos básicos de democracia, a saber: direta, indireta e a representativa ou semidireta.

Consoante Dalmo de Abreu Dallari (2010, p. 152), a forma direta, embora quase inexistente no mundo, pode ter algumas expressões ainda presentes nos cantões da Suíça, além de institutos previstos em ordens constitucionais vigentes. Essa modalidade é aquela em que o povo governa e toma as suas decisões, sem a necessidade de representantes ou mandatários.

Paulo Bonavides (2008, p. 500) afirma que na “democracia direta é o povo investido na amplitude real de seu poder de soberania, alcançando, pela expressão desimpedida de sua vontade regulativa, o controle final de todo o processo político”. Ou seja, pode-se concluir que, na democracia direta, o povo exerce todo o processo político sem a interferência da figura do representante.

Mais a frente, a democracia indireta tem como forma de expressão a representatividade que se consagra por meio de um conjunto de direitos políticos, em que o povo, através do exercício do voto, escolhe livremente um representante. Sobre tal aspecto, José Afonso da Silva (2009, p. 137) cita que:

Na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo. A ordem democrática, contudo, não é apenas uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidos as autoridades governamentais. Por um lado, ela consubstancia um procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de funções governamentais. Por outro lado, eleger significa expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política.

Já a democracia participativa é um dos modelos democráticos que está entre a forma direta e a indireta, na qual há o exercício do poder direto pelo povo. Nesse entendimento, está o princípio participativo do qual surge a participação direta e pessoal da cidadania na formação e no controle dos atos de governo. (SILVA, 2009).

Todavia, com as constantes crises na democracia representativa, os países passaram a adotar a combinação dos institutos de democracia direta e da indireta, resultando na espécie semidireta. Esses institutos, conforme assinalado por José Afonso da Silva (2009, p. 141), são a iniciativa popular, o referendo popular, o

plebiscito e a ação popular, adotados expressamente pela Constituição Federal de 1988, além do *recall* e do veto popular não positivados pelo texto constitucional.

Importante destacar que Norberto Bobbio (2000), citado por Nassuno, (2006, p. 174), aponta três fatores que dificultam a implementação de instrumentos da democracia participativa nas sociedades contemporâneas: a especialidade, a burocracia e a lentidão do processo.

O primeiro obstáculo diz respeito ao aumento da necessidade de competências técnicas que exigem especialistas para a solução de problemas públicos, com o desenvolvimento de uma economia regulada e planejada. A necessidade do especialista impossibilita que a solução possa vir a ser encontrada pelo cidadão comum. Não se aplica mais a hipótese democrática de que todos podem decidir a respeito de tudo. O segundo obstáculo refere-se ao crescimento da burocracia, um aparato de poder ordenado hierarquicamente de cima para baixo, em direção, portanto, completamente oposta ao sistema de poder burocrático. Apesar de terem características contraditórias, o desenvolvimento da burocracia é, em parte, decorrente do desenvolvimento da democracia [...] O terceiro obstáculo traduz uma tensão intrínseca à própria democracia. À medida que o processo de democratização evoluiu promovendo a emancipação da sociedade civil, aumentou a quantidade de demandas dirigidas ao Estado gerando a necessidade de fazer opções que resultam em descontentamento pelo não-atendimento ou pelo atendimento não-satisfatório. Existe, como agravante, o fato de que os procedimentos de resposta do sistema político são lentos relativamente à rapidez com que novas demandas são dirigidas ao governo (BOBBIO, 2000 apud NASSUNO, 2006, p. 174).

Ao final, a operacionalização dos mecanismos de democracia participativa não retira a figura dos representantes, pois “a eventual coexistência destas com os mecanismos tais como a iniciativa popular, o plebiscito, o *referendum*, o veto e o direito de revogação não destrói, não distorce, não descaracteriza, não invalida a democracia direta”. (BONAVIDES, 2008, p. 501)

2.2 - A questão da soberania popular e a legitimidade da democracia participativa no contexto brasileiro

A soberania popular se constitui como elemento fundamente de regimes democráticos de governo, sendo o legitimador de todo o poder político. Dessa forma, não há democracia sem a efetiva participação popular, que dará legitimidade aos representantes políticos.

José Afonso da Silva (2009, p.131) adota a posição de que a soberania e a participação popular formam a base essencial da democracia e que as técnicas usadas para concretizar esses elementos têm variado de acordo com o processo histórico. A este respeito, o autor referencia que:

A democracia, em verdade, repousa sobre *dois princípios fundamentais ou primários*, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da *soberania popular*, segundo o qual o povo é a única fonte de poder, que se exprime pela regra de que *todo o poder emana do povo*; (b) a *participação popular, direta ou indireta, do povo no poder*, para que este seja efetiva expressão da *vontade popular*; nos casos em que a participação popular é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da *representação*. As técnicas que a democracia usa para concretizar esses princípios têm variado, e certamente continuarão a variar, com a evolução do processo histórico, predominando, no momento, as técnicas eleitorais com suas instituições e o sistema de partidos políticos, como instrumentos de expressão e coordenação da vontade popular.

No Brasil, a base normativa da soberania popular encontra-se esculpida no parágrafo único, do art. 1º, da Constituição Federal, segundo no qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 2022)

Logo, a Carta Magna brasileira de 1988 adotou a democracia indireta, na qual é exercida por meio de representantes eleitos pelo povo para cumprir mandatos políticos, como também estabeleceu formas expressas de participação direta da população nas decisões governamentais.

2.3 - Os instrumentos de democracia participativa (sufrágio, plebiscito, referendo e iniciativa popular) e a Constituição Federal de 1988

A Constituição atual elencou instrumentos de democracia participativa em diversos dispositivos do seu texto, tais como: o sufrágio universal, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, previstos no art. 14. Além desses, outros instrumentos garantem a participação popular, tais como os previstos nos arts. 10, 11, 31, §3º, 37, §3º, 74, §2º, 194, VII, 206, IV, 216, §1º.

Antes de adentrar aos instrumentos de participação popular propriamente ditos, importante destacar a discussão doutrinária a respeito do conceito de democracia participativa.

Para José Afonso da Silva (2009, p.141), “qualquer forma de participação que dependa de eleição, não realiza a democracia participativa no sentido atual dessa expressão”. Ou seja, por mais que o instrumento permita a participação popular, mas se antes disso tiver ocorrido uma eleição, ainda assim caracterizar-se-á como participação representativa.

Dalmo de Abreu Dallari (2010, p. 153) contribui com o entendimento de que os instrumentos de participação popular “não dão ao povo a possibilidade de ampla discussão antes de deliberação, sendo por isso classificados pela maioria como

representativos da democracia semidireta”. Isto é, embora oportunize a participação popular, os instrumentos sempre precisarão da figura do representante para se iniciar ou concretizar-se, por isso são considerados como instrumentos participativos de democracia semidireta.

Paulo Bonavides (2008, p. 506) aduz uma arguição clara sobre o disposto no artigo 14 da Constituição, ao firmar que toda matéria que trate sobre soberania popular e nacional deveria ser submetida à consulta pública:

(...) toda matéria constitucional vinculada a interesses da soberania popular – e como tal se devem entender também os da própria soberania nacional – somente poderá ser legislada, válida e constitucionalmente, se submetida a plebiscito, *referendum* e iniciativa popular.

O Brasil adota no ordenamento jurídico-constitucional como instrumento de participação popular o direito de sufrágio universal, que comumente é confundido pelo exercício do voto. O próprio texto dá-lhes sentidos diferentes, ao afirmar que o sufrágio é universal e o voto é direto.

José Afonso da Silva (2009, p. 356) esclarece que enquanto o sufrágio é um direito político fundamental (direito de votar e de ser votado), o voto e o escrutínio é o exercício desse direito. Ou seja, o voto é uma manifestação prática do direito de sufrágio:

O direito de sufrágio exerce-se praticando atos de vários tipos. No que tange a sua função eleitoral, o voto é o ato fundamental de seu exercício, em que se manifesta também como ato de alguma função participativa: plebiscito e referendo.

Destaca-se que o sufrágio universal é base fundamental da democracia política, sendo que a sua classificação como universal é determinada pela qualidade de ser eleitor e de ser nacional. Nesse plano, o eleitor estará sujeito há duas condições para tornar-se titular do direito de sufrágio: (a) um *de fundo*, porque precisa preencher as condições de nacionalidade, idade e capacidade civil; (b) outro *de forma*, porque precisa alistar-se como eleitora. (SILVA, 2009, p. 350)

Quanto à extensão, considera-se universal o sufrágio quando todos os nacionais de um país, sem distinção de sexo, condições financeiras ou capacidade especial, têm o direito de participar e de votar. Enquanto o sufrágio restrito qualifica os indivíduos que tem o direito de voto por meio de suas condições econômicas ou capacidade especial. (SILVA, 2009, p. 351)

No que desrespeito à igualdade, a carta política brasileira determina que o voto tem “valor igual para todos”, ou seja, cada eleitor só terá direito a um único voto,

qualquer que seja sua condição financeira, instrução ou papel na sociedade. (BRASIL, 2022)

Outros instrumentos de democracia participativa são o plebiscito, referendo e a iniciativa popular, previstos no artigo 14 da Constituição Federal de 1988, e regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. O art. 2º do referido diploma legal disciplina 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”. (BRASIL, 2022)

Dalmo de Abreu Dallari (2010, p. 154) sustenta que o plebiscito tem suas raízes da Roma Antiga (753 a.C. – 476), sendo utilizado na modernidade para se conseguir a opinião pública previamente, ou seja, antes de iniciado o processo legislativo ou de algum ponto que se pretende modificar na estrutura de governo. O autor revela que o plebiscito tem traços estreitos com a democracia direta:

Evidentemente, é necessário e possível aperfeiçoar os métodos de eleição de representantes do povo, mas não há dúvida de que o uso do plebiscito é mais condizente com a democracia direta, que hoje se tornou mais fácil de realizar em vista dos modernos meios de comunicação e consulta popular.

Ressalta-se a crítica de Paulo Bonavides (2008, p. 311) sobre a técnica do plebiscito, na qual afirma que “o plebiscito é não raro a arma predileta dos ditadores do povo”. Para o teórico, o plebiscito foi usado historicamente para dar aparência de apoio e legitimidade para dilatação do poder de ditadores:

Durante o século XX as ditaduras ideológicas ressuscitaram o expediente por excelência do poder cesariano. Igualmente célebres os plebiscitos de Hitler, Mussolini, Stalin, bem como de outros ditadores menores, da época, que, empregando o mesmo método de conservação e alargamento do poder pessoal, logravam índices de apoio bem perto da unanimidade: por exemplo, 99,9 por cento de votos de confiança do eleitorado.

Ainda no entendimento de Paulo Bonavides (2008, p. 312), para que os instrumentos de participação popular sejam efetivamente exercitados em sua plenitude e possam fortalecer as instituições democráticas, a “liberdade é tudo como critério aferidor da legitimidade dos processos plebiscitários”. A crítica do autor advém ao fato de que, por muitas vezes, o plebiscito foi convocado em situações anormais, sem a liberdade e o pluralismo necessário para o povo decidir conscientemente.

Em 21 de abril de 1993, em cumprimento ao disposto no art. 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, o Brasil realizou o seu primeiro plebiscito para definir a forma (república ou monarquia) e o sistema de governo

(presidencialismo ou parlamentarismo), com vigência a partir de 1º de janeiro de 1995. Pela votação, o próprio povo brasileiro escolheu a república como forma de governo e o presidencialismo como sistema de governo.

O referendo, por sua vez, tem sua origem das “antigas Dietas das Confederações Germânicas e Helvéticas, quando todas as leis eram aprovadas *ad referendum* do povo”, nos termos como coloca Dalmo de Abreu Dallari (2010, p. 155). Dessa forma, o referendo consiste numa votação posterior da decisão que será submetida à consulta popular, para que seja ou não confirmada.

No Brasil, o primeiro referendo foi realizado em 6 de janeiro de 1963, sendo convocado para o povo decidir sobre a manutenção ou não do sistema parlamentarista. Com a rejeição da proposta, o presidencialismo voltou a ser o sistema de governo brasileiro. Posteriormente, em 23 de outubro de 2005, o referendo foi utilizado para a população decidir sobre a comercialização de armas de fogo e munições, na qual houve a rejeição do projeto e provocando alterações no art. 35 da Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento).

Por sua vez, a iniciativa popular permite que o povo apresente projetos de lei ao legislativo, seja de natureza ordinária ou complementar. Essa garantia constitucional não abrange propostas de emenda à constituição, embora diversas Constituições Estaduais permita o exercício desse mecanismo em diferentes formas.

Um dos requisitos da iniciativa popular é que o instrumento deve ser apresentado de forma coletiva, ou seja, subscrito por no mínimo um por cento do eleitorado nacional (cerca de 1,5 milhão de eleitores), distribuídos em cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, conforme determina o parágrafo segundo do art. 61, da Constituição Federal.

A iniciativa popular, assim como o plebiscito e o referendo, é pouca utilizada no Brasil devido os seus requisitos rígidos. Além disso, a possibilidade de frustração no processo legislativo é o grande desmotivador, já que não há previsão de recurso em caso de rejeição do projeto pelo legislativo.

No país, quatro projetos foram oriundos da iniciativa popular, quais sejam: a Lei nº 8.930/1994 que incluiu o homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos; a Lei nº 9.840/1990 com o objetivo de combater à compra de votos; a Lei nº 11.124/2005 que criou o fundo nacional de habitação; e a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, que regulamentou o disposto no § 9º, art. 14, da Constituição.

Nota-se, contudo, a timidez com que tais instrumentos de participação popular são usados no Brasil, evidentemente devido à rigidez para sua propositura. A própria Lei nº 9.709/1998, que regulamenta o disposto no art. 14, da Constituição, requer um terço de membros de cada Casa do Congresso Nacional para edição de decreto legislativo de convocação de consultas, similar ao processo de uma proposta de emenda à Constituição. Já a iniciativa popular exige cerca de 1% do eleitorado brasileiro em diferentes estados.

2.4- Outros meios de democracia participativa (*recall* e veto popular)

Além do sufrágio, plebiscito, referendo e iniciativa popular, existem outros instrumentos da democracia participativa que não foram positivados na Constituição Federal brasileira de 1988, tais como o *recall* e o veto popular.

Dalmo de Abreu Dallari (2010, p. 155) pontua que o *recall*, cuja palavra é de origem inglesa, tem dupla função no contexto político: de revogação do mandato eletivo e de reformar decisão judicial:

No primeiro caso, exige-se que um certo número de eleitores requeira uma consulta à opinião do eleitorado, sobre a manutenção ou a revogação do mandato conferido a alguém, exigindo-se dos requerentes um depósito em dinheiro. Em muitos casos, dá-se àquele cujo mandato está em jogo a possibilidade de imprimir sua defesa na própria cédula que será usada pelos eleitores. Caso contrário, o mandato não se revoga e os requerentes perdem para o Estado o dinheiro depositado.

Já o *recall* judicial, segundo Dalmo de Abreu Dallari (2010, p. 155), tem como função anular as decisões judiciais contrárias ao interesse público e que “negando a aplicação de uma lei por julgá-la inconstitucional, deveriam poder ser anuladas pelo voto da maioria dos eleitores”. Vale dizer, os juízes e tribunais de justiça que se negarem a aplicar uma lei por julgarem inconstitucional estariam sujeitos ao *recall* judicial, excluído dessa regra apenas as decisões da Suprema Corte.

O instituto acima encontra-se presente nos Estados Unidos, mas a sua instituição inexistente no âmbito federal. De acordo com Dallari (2010, p. 156), Theodore Roosevelt introduziu o *recall* nos EUA a partir de 1912, na Califórnia, que posteriormente foi incorporado em outros vinte estados americanos.

Já o instituto do veto popular tem características semelhantes com o referendo, ao propor revogar uma lei já aprovada ou em tramitação. Quanto à natureza jurídica, Dalmo de Abreu Dallari (2010, p.155) conceitua-o como “um instituto que guarda certa semelhança com o referendun, sendo o mesmo

denominado por autores norte-americanos de *mandatory referendum*". Ou seja, essa forma de veto se distingue do veto do Chefe do Poder Executivo que atua em situações e regramentos distintos.

O veto do executivo, disciplinado no art. 66 da Constituição Federal, contém natureza jurídica e política. A sua aplicabilidade, de forma jurídica, deverá ocorrer quando o Chefe do Poder Executivo julgar o projeto inconstitucional, no todo ou em parte. Já o veto assume a função política quando o Executivo julga a matéria contrária ao interesse público.

Além disso, o veto popular se distingue do veto do Chefe do Poder Executivo por determinar um número mínimo de assinaturas de cidadãos para a sua instauração. Outrossim, a depender da previsão em lei, exige um processo legislativo até a sua plena efetividade.

Conforme define Dasso Júnior (2017, p. 04), a origem da palavra "veto" vem do latim "*vetare*" que significa proibição, impedimento ou desautorização. No ordenamento jurídico brasileiro, o instituto do veto do Chefe do Poder Executivo faz parte do sistema de freios e contrapesos e possui uma natureza jurídica e política.

Segundo Yvan Blot (2009) o termo "veto popular" foi usado pela primeira vez a partir dos anos 1830 na Suíça, mais especificamente no nordeste do país, no cantão de St. Gallen. Ainda de acordo com o autor, o referido instituto foi incorporado na ordem constitucional federal em 1874, sendo que a metade das leis contestadas por meio do veto popular foram revogadas pelos cidadãos do país:

Introduzido pela primeira vez nos cantões na década de 1830, o referendo legislativo, chamado de "opcional" na Suíça, permite que um determinado número de cidadãos acione uma votação popular sobre uma lei aprovada no parlamento. A nível nacional, este número está fixado em 50.000 (ou seja, cerca de 1% do corpo cívico), a recolher ao longo de 100 dias através de listas de assinaturas manuscritas recolhidas diretamente pelas organizações que lançaram o referendo. Recolhidas as assinaturas, o texto é submetido à votação de todo o corpo cívico. Esse mecanismo estabelece, portanto, um direito de veto popular sobre leis e determinados atos votados pelo poder legislativo. Embora a maioria das leis não seja contestada por referendo (pouco mais de 5% o são), este revela-se particularmente eficaz quando é utilizado, uma vez que, desde a sua incorporação ao arsenal democrático federal em 1874, metade das leis contestadas foi recusada pelo corpo cívico. Este resultado demonstra que as campanhas de referendo ocorrem sobre questões controversas e importantes (sistema de pensões, serviços públicos, fiscalidade, relações com a União Europeia, etc.). (BLOT, 2009, s.p)

O veto popular constitui um mecanismo do exercício da soberania popular previsto em várias ordens constitucionais e infraconstitucionais com acepções e regramentos distintos, mas com o objetivo de submeter as leis ou atos do Poder

Público considerados contrários ao interesse público à consulta popular, por meio de uma iniciativa subscrita por um percentual de cidadãos.

Os mecanismos de participação democrática buscam possibilitar o exercício da soberania popular nas decisões fundamentais do Estado, seja conjuntamente com o modelo representativo ou diretamente, para concretizar o princípio democrático e fortalecer o Estado Democrático de Direito.

3 - A PREVISÃO DO VETO POPULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O veto popular tem diferentes acepções e regramentos, por vezes parecido com o referendo. O tipo mais comum é chamado de veto popular legislativo, que busca invalidar lei aprovada pelo legislativo e que ainda não entrou em vigência. Observa-se que esse tipo de instrumento combina ao mesmo tempo a iniciativa popular (inicia o processo) e o referendo (valida ou invalida a norma).

3.1 - A introdução do veto popular no Brasil

De acordo com Benevides (1991, p.115), o Veto Popular foi inserido no ordenamento brasileiro por meio da Constituição do Estado de São Paulo de 1891, com a função de impedir as decisões do Poder Público consideradas contrárias ao interesse público, mediante proposta de um terço e a aprovação de dois terços dos eleitores reunidos em assembleia para tal fim. Entretanto, o instituto foi abolido em 1905 com a reforma constitucional.

Percebe-se que esse tipo de veto popular, instituído em São Paulo, tem uma acepção mais ampla de participação popular típica do modelo de democracia direta, ao permitir que os próprios eleitores reunidos em assembleia votassem. Ou seja, além de propor o mecanismo denegatório, havia a permissão constitucional para a população aprovar ou rejeitar o veto sem a participação dos representantes. Nesse sentido, aduz Noberto Bobbio (2000, p. 63):

Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direito quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhe diz respeito não exista nenhum intermediário.

No âmbito federal, José Afonso da Silva (2009, p. 142) afirma que o veto popular chegou a ser proposto e aprovado no primeiro turno pela Assembleia

Nacional Constituinte brasileira de 1987/1988, mas foi retirado das discussões no segundo turno. Segundo o autor, o veto popular é um “modo de consulta ao eleitorado sobre uma lei existente, visando revogá-la pela votação direta”.

Consoante o Diário da Assembleia Nacional Constituinte, a proposta contendo o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e o veto popular foi aprovada com 360 votos favoráveis e 89 contrários. Uma minoria de parlamentares conseguiu retirar a previsão do instituto do texto aprovado no segundo turno por meio de uma emenda supressiva, alegando que o mecanismo iria de encontro ao modelo representativo.

A própria Assembleia Nacional Constituinte estabeleceu a participação popular no feitiço da Constituição Federal de 1988, assegurando, por meio do art. 24 do seu Regimento Interno (Resolução nº 2, de 24 de março de 1987), a apresentação de propostas de emenda popular ao anteprojeto constitucional, exigindo-se, entretanto, a subscrição de pelo menos trinta mil eleitores.

Atualmente, das 26 Constituições Estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal, apenas a carta política do Estado da Paraíba tem a previsão do veto popular, consagrado no art. 1º do texto fundamental. Entretanto, não foi possível localizar norma regulamentadora de tal dispositivo, apenas a simples menção no parágrafo segundo do dispositivo.

A partir de uma análise comparativa das normais constitucionais estaduais, é possível identificar aspectos que evidenciam a vontade do legislador local com a ampliação dos mecanismos de participação popular, inclusive com institutos que guardam semelhança com o veto popular. Nesse sentido, a Constituição do Estado de São Paulo prevê no seu art. 25, §3º, que uma iniciativa popular subscrita por um por cento do eleitorado pode requerer à Assembleia Legislativa a realização de referendo sobre leis, desde que não inclua matérias de iniciativa exclusiva.

Por sua vez, o art. 120 da Constituição do Rio de Janeiro prevê a possibilidade de iniciativa popular, subscrita por 5% dos eleitores, convocar plebiscito popular para definir questões relevantes do Estado. Já o art. 68, § 3º, da Constituição do Rio Grande do Sul, determina que os projetos de iniciativa popular rejeitados pelo plenário da Assembleia Legislativa sejam submetidos ao referendo popular no prazo de até 120 dias após a votação, mediante a assinatura de 10% do eleitorado estadual, para confirmar ou invalidar a votação ocorrida no âmbito do Legislativo.

A Constituição do Estado do Ceará destaca-se pelo grau elevado dado à soberania popular, ao estabelecer no seu art. 2º, por força da Emenda Constitucional

nº 65, de 16 de setembro de 2009, que “o povo é a fonte única de legitimidade do poder, que o exerce diretamente ou por seus representantes eleitos, na forma estabelecida na Constituição da República e nesta Constituição” (CEARÁ, 2022). Observa-se que, diferentemente da Constituição Federal de 1988, a norma cearense coloca a representatividade como coadjuvante do processo democrático e privilegia expressamente o princípio da soberania popular.

Além disso, a Carta Política cearense permitia no seu art. 6º a iniciativa popular individual, ou seja, subscrita por apenas um eleitor, excetuando-se as matérias privativas, tais como de orçamento, regime jurídico e organização administrativa. Entretanto, o dispositivo sofreu modificações pela Emenda Constitucional nº 65, de 16 de setembro de 2009, excluindo a previsão da proposta individual em detrimento da iniciativa subscrita por 1% do eleitorado estadual.

A partir de uma análise das Leis Orgânicas Municipais de todas as capitais do país, é possível extrair que apenas Fortaleza-CE e Aracaju-SE contam com a previsão do referido mecanismo de participação popular (veto popular), que inclusive já utilizado por seus cidadãos em ocasiões distintas.

3.2 - A previsão do veto popular nas Leis Orgânicas de Fortaleza-CE e de Aracaju-SE

Na Lei Orgânica do Município de Fortaleza, o veto popular tem previsão no art. 5º e está regulamentado pelos artigos 59 a 61 do referido diploma legal. Tal instrumento possui dupla natureza jurídica, ou seja, permite vetar a execução de projetos de lei aprovados na Câmara Municipal (veto de caráter legislativo), bem como vetar obras públicas e privadas contrárias ao interesse público ou prejudiciais ao meio ambiente (veto no âmbito do executivo).

O legislador municipal impôs restrição material ao veto popular fortalezense, ao positivar que o instrumento participativo não alcançará matérias sobre a organização da administração pública, conforme disposto no parágrafo único, do art. 5º, da referida lei:

[...] que versem sobre tributos, organização administrativa, servidores públicos e seu regime jurídico, funções ou empregos públicos, aumento de remuneração de pessoal, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública.

No art. 60 da LOM, o veto popular assume a função legislativa ao suspender a execução de lei aprovada pela Câmara Municipal, devendo ser recolhida a

assinatura de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado do município e apresentado ao Poder Legislativo. A lei que foi objeto do veto popular deverá ser submetida ao referendo popular, coordenado pela Justiça Eleitoral.

O supracitado dispositivo autoriza a impugnação de lei aprovada e que ainda não produziu os seus efeitos, ou seja, ainda não vigente. Logo, para que o veto popular seja regularmente apto a impugnar uma norma no âmbito legislativo, necessário que seja apresentado antes do início da vigência da lei.

Já no art. 61, o veto popular assume uma função social ao impedir a execução de obras públicas ou privadas consideradas contrárias ao interesse coletivo ou prejudiciais ao meio ambiente. Além disso, tratando-se de obras impacto no âmbito de bairros ou distritos, o veto popular deverá ser encaminhado com as assinaturas de, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos eleitores domiciliados no local. Dessa forma, a lei orgânica determina, no parágrafo segundo, que “a obra objeto do veto deverá ser submetida a referendo popular”.

Importante destacar que a referida Lei Orgânica consagrou o veto popular como instrumento do exercício direto da soberania popular, expressamente positivado no inciso V, do art. 59. Além desse instrumento, a lei incluiu também o orçamento participativo no rol dos mecanismos democráticos.

De acordo com Dasso Júnior (2017), o veto popular foi utilizado pela primeira vez no Brasil por meio do Movimento “*Veto Popular em Defesa do Cocó*”, em 2012, no município de Fortaleza. O atoreuniu 750 assinaturas dos eleitores do bairro do Cocó, distribuídos em mais de 150 prédios, para impedir a construção de obras na poligonal do parque ecológico, exceto as de utilidade pública ou interesse social.

O veto popular foi apresentado à Prefeitura Municipal, sendo encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo à Câmara Municipal em 26 de dezembro de 2012. Após esse processo, o projeto retornou ao Chefe do Poder Executivo na justificativa de que deveria ter sido encaminhado na forma de projeto de decreto legislativo, o que não ocorreu até a presente data.

Observa-se, todavia, que o veto popular foi apresentado ao Executivo Municipal por tratar-se de tentativa de barrar obras em torno do parque ecológico, conforme determina o art. 61 da Lei Orgânica. Entretanto, houve um impasse em torno da iniciativa, bem como sobre os limites das poligonais que estariam desatualizadas desde 1989.

A Lei Complementar nº 112, de 04 de julho de 2012, que regulamenta os instrumentos de participação popular dispostos na Lei Orgânica de Fortaleza, determina que a Câmara Municipal tem a prerrogativa de receber, analisar e determinar o referendo para validar o objeto de proposta do veto popular no âmbito legislativo, mas é omissa em relação ao veto no âmbito do executivo.

A solução encontrada, nesse caso, foi o Executivo apresentar o veto popular em forma de projeto de iniciativa popular. Porém, uma comissão especial da Câmara Municipal formada para analisar a proposta, deliberou pelo retorno do projeto de veto ao Executivo, para que o mesmo voltasse em forma de projeto de decreto legislativo. Tal justificativa demonstra a falta de vontade política sobre a proposta, pois a competência de projetos de decreto legislativo é privativa do Poder Legislativo.

Além disso, o veto popular independe de votação pelo Poder Legislativo para ter validade, já que o disposto no art. 61 tem natureza de norma de eficácia plena, prevendo todos os mecanismos para a sua efetivação. Nesse caso, a competência da referida Casa Legislativa se restringe apenas na convocação do referendo por meio de decreto legislativo.

Outro agravante para paralisar o processo do veto popular consta no parágrafo único, do art. 8º, da lei complementar regulamentadora, ao dispor que “a iniciativa popular referida no caput exige a subscrição do pedido de manifestação do povo por, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado”. Logo, o veto popular constava a assinatura de aproximadamente 750 cidadãos domiciliados no bairro do Cocó, mas insuficientes para a convocação automática do referendo que, na época, exigiria o apoio de 150 mil assinaturas. Mas, alternativamente, o referido dispositivo legal permite a convocação do referendo por iniciativa de um terço dos vereadores.

A segunda vez que o veto popular foi utilizado no Brasil foi para tentar impedir a vigência da Lei Municipal nº 4.727/15, que permitia a majoração de 14,81% sobre o valor das passagens do transporte público de ônibus no município de Aracaju, do estado de Sergipe.

A Lei Orgânica do município de Aracaju prevê o instituto do veto popular no seu art. 104, exigindo a subscrição de, no mínimo, cinco por cento do eleitorado municipal.

O veto popular aracajuano é regulamentado pela Lei Municipal nº 3.037/2002, especificamente no seu art. 10, na qual permite vetar matéria vetada pelo Prefeito.

Ou seja, o instrumento tem o poder de contrariar o veto do chefe do Poder Executivo.

Destaca-se, ainda, o mecanismo pode ser utilizado a qualquer tempo após a publicação da lei. Dessa forma, é permitido ao referido instrumento popular barrar diplomas legais vigentes, já que não prevê o lapso temporal entre a publicação da norma e o início da vigência como em outros vetos populares, a exemplo do município de Fortaleza.

Quanto ao processo legislativo, a lei determina prioridade na tramitação do veto popular e suspensão da votação de qualquer outra matéria na Câmara Municipal até a apreciação do mesmo. Nota-se, contudo, que a rejeição do veto só ocorrerá pela maioria absoluta dos vereadores, devendo ser aprovado ou rejeitado integralmente, não se permitindo modificações parciais.

Aprovado o veto popular, o Poder Legislativo editará decreto legislativo revogando a norma impugnada pelo instrumento popular. Desse modo, trata-se de um veto revogatório na qual todas as leis municipais vigentes estão sujeitas ao crivo da população.

Nesse diapasão, percebe-se que o veto de Aracaju se distancia do conceito definido por Dalmo de Abreu Dallari (2002, p.154) que o define como “um instituto que guarda certa semelhança com o referendium”, já que não submete o objeto vetado popularmente ao referendo, como ocorre no caso do município de Fortaleza.

Com todo esse poder em um único instrumento de exercício da soberania popular, a Frente Sergipana Brasil Popular iniciou em 2016 um movimento que coletou mais de 20 mil assinaturas de eleitores (mais de 5% do eleitorado local) para barrar a Lei Municipal nº 4.727/15, que autorizou a majoração em 14,81% da tarifa de transporte coletivo por ônibus.

A iniciativa do veto popular foi entregue à Câmara Municipal que optou por aguardar a decisão da Suprema Corte do país, após a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) ajuizar uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 385) para declarar a inconstitucionalidade da previsão do veto popular no art. 104 da Lei Orgânica do Município, bem como a Lei Municipal nº 3037, de 11 de setembro de 2002, que regulamenta o dispositivo.

3.3 - Das Propostas de Emenda a Constituição para incluir o veto popular na ordem constitucional brasileira

Após 15 anos da promulgação da Constituição de 1988, o Senado Federal iniciou a tramitação da Proposta de Emenda a Constituição – PEC nº 80/2003, com o objetivo de incluir dois novos mecanismos de democracia participativa no rol do art. 14: o direito de revogação (*recall*) e o veto popular.

Na justificativa da propositura, argumentou-se sobre o processo de *recall* contra o então governador do estado da Califórnia (EUA), Davis Gray, ocorrido em 2003, cujo instrumento popular teve a subscrição de 12% do eleitorado da última eleição (aproximadamente um milhão de assinaturas). A repercussão mundial influenciou os membros do parlamento brasileiro sobre a necessidade de ampliação dos mecanismos de democracia participativa.

Posteriormente, foram apresentadas as propostas de reforma a constituição nº 82/2003 e nº 73/2007, sendo todas análogas ao proposto na PEC 80/2003. Diante disso, relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC emitiu o parecer favorável a proposta nº 73/2007 com as modificações propostas por meio de uma emenda substitutiva.

O novo texto previa a possibilidade de incluir o art. 14-A na Constituição Federal, com a possibilidade do direito de revogação (*recall*) dos cargos do executivo e legislativo, como também atribuindo competência aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para adaptarem as suas normas com o Texto Maior.

A proposta previa a possibilidade de que até um ano após a data da posse dos cargos de Chefe do Poder Executivo e dos membros do Congresso Nacional, a iniciativa popular (*recall*) dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral por, pelo menos, 3% do eleitorado nacional distribuídos em pelo menos nove estados e em número não inferior a 2% de cada um deles, poderiarevogar os mandatos por referendo popular. Além desse mecanismo, a proposta incluiria a previsão do veto popular, que seria regulamentado por lei ordinária.

A proposta, com parecer favorável pelo relator da referida comissão, não chegou a ser aprovada pelo órgão colegiado do Senado Federal e foi arquivada no fim da legislatura, conforme determina o art. 332 do seu Regimento Interno.

Em 2017, foi deflagrada nova proposta de emenda a Constituição para inclusão do veto popular no ordenamento constitucional brasileiro. A PEC nº 331/2017, que atualmente tramita na Câmara dos Deputados, prevê a inclusão do referido instituto no rol do art. 14, além de incluir um novo dispositivo no art. 66 para disciplinar a sua

apresentação à Câmara dos Deputados, que deverá ser subscrita por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 3% dos eleitores de cada um deles.

Na justificativa da proposta, a autora parlamentar cita que o instituto do veto popular não é uma novidade no ordenamento jurídico brasileiro e que a sua previsão no art. 104 da Lei Orgânica do Município de Aracaju-SE, bem como no art. 56 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza-CE, privilegiando o princípio democrático nesses diplomas legais.

Além disso, defende que a sua inclusão no rol dos mecanismos de democracia participativa fortalece o sistema de freios e contrapesos, que originalmente prevê apenas o veto do Chefe do Poder Executivo. A proposta amplia a participação popular na feitura das leis e integra o espírito democrático, que é base da Constituição Cidadã.

Inclusive, foi nesse espírito integrativo da participação popular no processo legislativo que o presidente da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, em seu discurso de promulgação da Constituição Federal, reforçou que “O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar, pelo referendo, projetos aprovados pelo Parlamento”. (BRASIL, trecho extraído do discurso de Ulysses Guimarães, 1988, s.p).

A referida PEC obteve parecer favorável do relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, porém aguarda inclusão na pauta para deliberação do colegiado desde junho de 2021, com eminente risco de ser novamente arquivada no final da atual legislatura que encerra no início de 2023.

4 - A CONSTITUCIONALIDADE DO VETO POPULAR COMO MECANISMO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

Entre os principais pontos discutidos em torno do veto popular desrespeito ao princípio da simetria, já que a previsão do veto popular em Constituição Estadual e lei infraconstitucional estaria supostamente inovando em normas de repetição obrigatória referente ao processo legislativo. Além disso, a inclusão do mecanismo de participação popular prejudicaria a independência dos Poderes e representaria uma ruptura ao modelo representativo.

4.1 - A simetria sob a análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 385

Com o ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 385), questionando a constitucionalidade da previsão do veto popular na Lei Orgânica de Aracaju, levantou-se a problemática sobre a possibilidade de ampliação dos mecanismos de participação popular para além daqueles elencados no art. 14 da Constituição Federal de 1988.

Conforme dissertado por Acioly Filho (2019, p. 147), o primeiro ponto a ser discutido é que a Constituição Federal elencou “exaustivamente as formas de expressão da participação direta da soberania popular”, incluindo o sufrágio, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

Entre os principais pontos em torno do veto popular na ADPF nº 385 desrespeito ao princípio da simetria, já que a previsão do veto popular em Lei Orgânica estaria supostamente inovando em normas de repetição obrigatória referente ao processo legislativo. Além disso, a inclusão do mecanismo de participação popular seria uma ruptura ao princípio da separação de poderes e ao sistema democrático representativo consagrado pela Constituição Federal.

Nos ensinamentos de José Afonso da Silva (2011, p. 46):

Nem o governo federal, nem o governo dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos.

Nesse sentido, a Procuradoria-Geral da República entendeu ser inconstitucional a previsão do veto popular em Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, por se tratar de normas centrais previstas no art. 14, da Constituição Federal e, portanto, de reprodução obrigatória para os demais entes federativos.

De acordo com o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janotti, o fato do Poder Constituinte Originário ter expressamente rejeitado a inclusão desse mecanismo de participação popular no rol do art. 14, da Carta Magna, impede que os entes federativos inovem em matérias do corpo central do ordenamento jurídico constitucional.

Esse entendimento é defendido por Raul Machado Horta (2003, p. 69-73), na tese de que há observância obrigatória das normas constitucionais da Carta Política Maior pelas normais estaduais como fundamento necessário para a organização federativa:

As normas centrais da Constituição Federal, tenham elas a natureza de princípios constitucionais, de princípios estabelecidos e de normas de preordenação, afetam a liberdade criadora do Poder Constituinte Estadual e acentuam o caráter derivado desse poder. Como consequência da subordinação à Constituição Federal, que é a matriz do ordenamento jurídico parcial dos Estados-Membros, a atividade do constituinte estadual se exaure, em grande parte, na elaboração de normas de reprodução, mediante as quais faz a transferência da Constituição Federal para Constituição do Estado das normas centrais, especialmente as situadas no campo das normas de preordenação.

Além disso, o veto popular previsto na Lei Orgânica do município de Aracaju detém uma peculiaridade semelhante ao veto do Chefe do Poder Executivo. Isto é, por proposta de cinco por cento do eleitorado municipal, o veto será deliberado pelos vereadores locais sem a necessidade do referendo. Além disso, o veto popular tem o poder de barrar o próprio veto executivo.

Nota-se que as peculiaridades do veto popular aracajuano confrontam-se diretamente com as normas do processo legislativo consagradas pela Constituição Federal de 1988, ao passo de que o Supremo Tribunal Federal – STF definiu como normas de reprodução obrigatória pelos entes federativos, conforme RE 505.476/SP:

A orientação deste Tribunal é de que as normas que regem o processo legislativo prevista na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados-membros, que a elas devem obediência, sob pena de incorrerem em vício insanável de inconstitucionalidade. (RE 505476 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 21/08/2012, Acórdão Eletrônico DJe-176, p. 06-09-2012)

Vale ressaltar que a ADPF nº 385, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Mores, foi extinta sem resolução de mérito por ilegitimidade ativa da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU por ausência de relação temática com o objeto que pretende invalidar, nos termos do art. 103, inciso IX, da Constituição Federal.

4.2 - Limitações formais, materiais e circunstanciais do legislador sob a análise da ADI nº 825

Importante trazer à baila o julgado da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 825/AP que, dentre outros pontos, questionou a validade da previsão de proposta de emenda a Constituição do Estado do Amapá por iniciativa popular, subscrita por pelo menos um por cento do eleitorado daquele estado.

Caso análogo ao discutido pela ADPF nº 385, a supracitada ação constitucional teve como ponto elementar a possibilidade do Poder Constituinte Decorrente

Reformador inovar sobre a inclusão da previsão de proposta de emenda à constituição estadual por meio de iniciativa popular, já que a Constituição Federal não consagrou tal instituto dentre o rol daqueles previstos no art. 14, o que supostamente violaria o princípio da simetria.

A tese vencedora do Ministro Edson Fachin perfilou juízo no sentido de que as transformações sociais mudam a concepção do Estado, especialmente no tocante à Estrutura Político-Administrativa. Tal argumento vai ao encontro do critério ontológico de correspondência com a realidade, manifestado pela Constituição Federal.

Essa ampliação dos mecanismos para o exercício da soberania popular está cada vez mais frequente nas ordens constitucionais estaduais, cita-se, como exemplo, as Constituições dos Estados da Bahia (art. 74, IV), Pará (art.8º, V), Pernambuco (art. 17, III), Santa Catarina (art. 49) e São Paulo (art. 22, IV), entre outras, que já constam com a previsão de proposta de emenda à constituição por meio da iniciativa popular.

José Afonso da Silva (2007, p. 63) aduz que o “uso desses institutos, em matéria de emenda constitucional, vai depender do desenvolvimento e da prática da democracia participativa que a Constituição alberga como um de seus princípios fundamentais”. Dessa forma, a ampliação desses mecanismos é natural nas reformas constitucionais e refletem a vontade contemporânea da sociedade.

Em seu voto-vista, o Ministro Edson Fachin sedimentou a sua argumentação com base na ADI 486, de relatoria do Ministro Celso de Mello, DJ 15.04.1997, que julgou inconstitucional a previsão da elevação do quórum de 2/3 para 4/5 para aprovação de emendas constitucionais no Estado do Espírito Santo, destacando o seguinte posicionamento:

Nesse contexto, e tendo presentes, ainda, as regras inscritas no art. 60, §§1º, 2º, 3º e 4º, da Constituição da República, a reforma constitucional, mediante emenda, no plano local dos Estados-membros, acha-se juridicamente subordinada, em seu processo de positivação, a múltiplas limitações, que assim podem ser identificadas: (a) limitações de ordem formal (restrições que incidem na esfera procedimental), como a exigência, irreduzível e inampliável, de maioria de 3/5, de um lado, e respeito à dualidade de turnos seqüenciais de discussão e votação, de outro; (b) limitações de ordem circunstancial (impossibilidade de emenda na vigência da intervenção federal, do estado de defesa ou do estado de sítio) e (c) limitações de ordem material (intangibilidade das matérias que se acham pré-excluídas do poder geral de reforma- as denominadas cláusulas pétreas). STF. Plenário. ADI 825/AP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 25/10/2018.

Nesse entendimento, as normas do processo legislativo devem obrigatoriamente seguir as limitações formais, que são aquelas relacionadas ao procedimento, tais como o quórum de aprovação e a dualidade de turno de votação. Já as limitações materiais, são aqueles que o poder constituinte ilimitado consagrou como cláusulas pétreas, enunciados pelos o art. 60, §4, da Constituição Federal. Por último, os limites circunstanciais impedem a tramitação de emenda constitucional nos casos de intervenção federal, do estado de defesa ou do estado de sítio.

Cumprido destacar que a instituição do veto popular não ameaça às cláusulas pétreas delimitadas no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, ou seja, não há propensão a abolir a forma federativa; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais. Ao contrário, a sua previsão na ordem constitucional amplia mais um direito democrático e privilegia a busca pela plenitude da soberania popular nas decisões do Estado.

Destarte, importante trazer à análise o entendimento de Fábio Konder Comparato (1993, p. 98) ao aduzir que a Constituição Federal de 1998 não vetou a ampliação da participação popular no ordenamento, sendo que a excessiva formalidade do texto constitucional não pode impedir uma interpretação extensiva ao prestígio do princípio democrático e da soberania popular, fonte única do poder:

(...) a manifestação da soberania popular, quer de modo direto, quer através do mecanismo representativo, é um verdadeiro princípio constitucional substantivo e não adjetivo, para retomarmos a classificação proposta pelo Professor Jorge Miranda. Ora, ainda que se considere que as manifestações diretas da soberania popular estão em nível igual e não superior ao exercício dessa soberania por intermédio de representantes, não se pode negar que a equipolência constitucional de ambas impede se considerem admissíveis o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, unicamente quando previstos de modo expresse e pontual no texto da Constituição. Seria isto colocar tais mecanismos de democracia direta em posição hierarquicamente inferior à representação popular. A fórmula final do dispositivo contido no art. 1º, § único nos termos desta Constituição significa, pois, simplesmente, que as formas de manifestação direta da soberania popular são aquelas três, indicadas na Constituição.

A própria Constituição Federal possibilitou em seu bojo a interpretação extensiva para além da norma escrita, ao garantir que o seu texto não esgota os direitos e garantias fundamentais que o ordenamento jurídico brasileiro assegurar, ao dispor que os “direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados”, positivado no art. 5º, § 2º, da CRFB/88. (BRASIL, 2022)

A partir desse entendimento, não há óbice para ampliação dos mecanismos de democracia participativa pelos entes federativos, pois não confronta a regra da simetria e não esbarram em limitações formais, materiais ou circunstanciais.

4.3 - Ampliação dos mecanismos democráticos sob uma perspectiva social

Paulo Bonavides (2008, p. 69) corrobora com o entendimento da necessidade de ampliação dos mecanismos de expressão da vontade popular para além daqueles previstos no art. 14 do Texto Maior, e regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 (Lei Almino Afonso):

Faz-se mister, em presença da crise de legitimidade por que passam as instituições representativas no sistema constitucional vigente, nova legislação integrativa do art. 14, a fim de ampliar a base democrática do Poder, dando mais alcance e eficácia ao emprego dos instrumentos plebiscitários, sem os quais não se logrará fazer efetiva a vontade soberana do povo.

As crises ocorridas no sistema representativo nos últimos anos afluíram a necessidade de uma maior efetividade do exercício da soberania popular para além do sufrágio nas eleições periódicas. É necessário que o povo, fonte única do poder, participe diretamente do processo decisório do Estado, com o objetivo de ampliar a agenda política e as lutas contra as desigualdades sociais e o fortalecimento das instituições constituídas.

A ampliação dos mecanismos de iniciativa popular não é um limitador da democracia representativa, pelo contrário, fortalece as bases democráticas do país por meio de um processo político mais integrado com os anseios da sociedade. Além disso, a própria Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio democrático e as formas do exercício da soberania popular.

No que tange à supremacia da vontade do povo sob uma perspectiva social, Dalmo de Abreu Dallari (2010, p.311) aduz que para se atingir o Estado Democrático ideal é necessário eliminar a rigidez formal:

Para que um Estado seja democrático precisa atender à concepção dos valores fundamentais de certo povo numa época determinada. Como essas concepções são extremamente variáveis de povo para povo, de época para época, é evidente que o Estado deve ser flexível, para se adaptar às exigências de cada circunstância.

É possível inferir desse entendimento que o Estado deve adaptar-se com as transformações sociais que ocorrem ao longo dos tempos e que embora o Estado

Democrático tenha características predefinidas que formam a sua essência, não é possível fixar um modelo padrão que se perpetue ao longo dos tempos.

Nesse liame, Dallari (2010, p. 311) afirma ainda que “democracia implica autogoverno, e exige que os próprios governados decidam sobre as diretrizes políticas fundamentais do Estado”. Tal definição remete à ideia de que os instrumentos democráticos existentes na ordem constitucional brasileira são incapazes de promover a plenitude da soberania popular se não tiver presente três requisitos: a) *vontade livremente formada*: amplo debate e acesso irrestrito às informações; b) *vontade livremente externada*: isenta de coação e fatores artificiais; c) *direito de divergir*: liberdade de expressão e o livre convencimento. (DALLARI, 2010).

Logo, ampliar os mecanismos de democracia participativa é perfeitamente compatível com o Estado Democrático, que atualmente encontra-se restringido à concepção individualista do sistema representativo. Assim, a dualidade governantes-governados deve dar lugar a uma unidade política com a possibilidade da participação ativa do cidadão em todas as decisões do Estado, e não apenas periodicamente pelo sufrágio. (BONAVIDES, 2008).

Dessa forma, o veto popular mostra-se como um mecanismo eficiente para garantir a participação ativa da população, e que a sua base jurídico-ontológica não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro, pois guarda semelhanças com o projeto de iniciativa popular e o próprio referendo que estão expressamente previstos no texto constitucional. Outrossim, o referido instituto não afronta o modelo representativo e constitui mais um mecanismo que possibilita a vontade soberana no feito das leis e nas decisões do Poder Público.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da análise das discussões do Supremo Tribunal Federal sobre o julgado da ADI nº 825, é possível extrair o entendimento de que a ampliação dos mecanismos de democracia participativa para além daqueles previstos no art. 14 da Constituição não esbarram nas limitações formais, materiais e circunstanciais de observância obrigatória pelas normas subnacionais e legislação infraconstitucional.

O fato legislador local está mais próximo das necessidades da população coincide com o fato do diploma constitucional ou da legislação local privilegiar outras formas para o exercício da soberania popular, como a proposta de emenda à

constituição e a convocação de plebiscitos e referendos por meio de iniciativas populares.

Essa diversificação de mecanismos de participação popular nas decisões do Poder Público reafirma exatamente os resultados obtidos no estudo, quais sejam: a) o veto popular encontra-se albergado em diferentes concepções no Brasil; b) a regra da simetria não deve ser um limitador do exercício da soberania popular, devendo-se privilegiar o princípio democrático para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito; c) as transformações sociais e as crises no sistema representativo emerge a necessidade de ampliação da participação popular nas principais decisões do Estado, sem que isso represente uma ruptura com o modelo atual. Dessa forma, a dicotomia governantes-governados representa uma concepção ultrapassada e que não deve prevalecer sobre a essência do Estado Democrático.

Partindo de um conceito mais amplo de soberania popular através do método teológico e normativo-estruturante de hermenêutica, chega-se ao resultado da perfeita compatibilidade com o texto constitucional brasileiro permitir que os entes federativos possam instituir no rol dos mecanismos de democracia participativa a previsão do veto popular em suas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, sem que isso caracterize um rompimento com o atual modelo representativo e com o princípio da simetria.

Além disso, o estudo partiu de uma perspectiva mais democrática da Constituição Federal de 1988, considerada como Constituição Cidadã, ao privilegiar o princípio democrático e a possibilidade do cidadão participar ativamente das principais decisões fundamentais do Estado.

Ademais, demonstrou-se a partir da análise dos casos da utilização do veto popular nos municípios de Fortaleza e Aracaju que a falta de sua previsão na Constituição Federal acaba sendo um estorvilho para a concretização desse direito, sendo fundamental a edição de normas regulamentadoras capazes de colocar em prática os efeitos do mecanismo popular.

A proposta de emenda PEC 331/2017, já com parecer favorável do relator, encontra-se parada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC da Câmara dos Deputados, desde junho de 2021. A falta de interesse do legislador pela ampliação dos mecanismos de democracia participativa revela a existência da dualidade sociedade e Estado.

Por fim, evidencia-se que o conceito de democracia é indissociável do controle popular, pois este faz conferir legitimidade às decisões governamentais. Dessa forma, o veto popular corresponde um mecanismo apto a intervir nas decisões contrárias ao interesse público e ajudar a promover a plenitude da soberania popular e fortalecer a agenda política. Negar-lhe validade constitucional é colocar o princípio democrático submisso à representação e contrário ao verdadeiro sentido do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ACIOLY FILHO, Evaldo Ferreira. **Análise do Veto Popular como mecanismo de aperfeiçoamento da Democracia Brasileira**. Orientador: Newton de Menezes Albuquerque. 2019. 197 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2019.

ARACAJU (SE). **Lei Orgânica do Município de Aracaju**. Disponível em: https://transparencia.aracaju.se.gov.br/legislacoes/leis_municipais/. Acesso em 25 mai. 2022.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa : referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo, SP: Editora Atica. Disponível em: <https://www.worldcat.org/title/cidadania-ativa-referendo-plebiscito-e-iniciativa-popular/oclc/26505318>. Acesso em: 20 mai. 2022

BLOT, Yvan. **Origine de la démocratie directe en Suisse**. Disponível em: <https://silogora.org/la-suisse-foyer-de-la-democratie-directe/>. Acesso em: 25 mai. 2022.

BRASIL. **Constituições Estaduais**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em 15 mai. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 mai. 2022.

BRASIL. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte** (Suplemento de 20 maio 1987, p. 4). Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/prepara.asp?selDataIni=02/02/1987&selDataFim=05/10/1988&opcao=1&selCodColecaoCsv=R>. Acesso em 08 nov. 2022.

BRASIL. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988 pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>. Acesso em 07 nov. 2022.

BRASIL. **Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional. Acesso em 08 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 385**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/Portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=312546389&tipoApp=.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 825**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1555256>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Interno no Recurso Extraordinário 505.476/SP**. Plenário. Relator: Dias Toffoli. Julgamento: 21/08/2012. O tribunal, por unanimidade, negou o provimento do agravo, nos termos do voto do relator. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/22337715/inteiro-teor-110651457>. Acesso em 07 nov. 2022.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. **Textos políticos da história do Brasil**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, vol. VIII, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

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

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 08 de nov. 2022

COMPARATO, Fábio Konder. **A nova cidadania**. São Paulo: Lua Nova, 1993.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **O Veto Popular na América Latina**. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/166323>. Acesso em: 22 mai. 2022.

FORTALEZA (CE). **Lei Orgânica do Município de Fortaleza**. Disponível em: http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Org%C3%A2nica_do_Munic%C3%ADpio. Acesso em: 25 mai. 2022.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MOYA, Mauricio Assumpção. **Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil de 1988 a 2000**. Orientador: Maria Herminia Brandao Tavares de Almeida. 2006. 169f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SGARBOSSA, Luís Fernando; BITTENCOURT, Laura Cabrelli. **Iniciativa popular estadual no Brasil: panorama comparativo dos 26 Estados e do Distrito Federal**. Disponível em: <https://doi.org/10.48159/revistadoidcc.v5n1.sgarbossa.bittencourt>. Acesso em: 08 nov. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo, Malheiros, 2011.

NOBRE, Marcos; RODRIGUEZ, José Rodrigo. **"Judicialização da política": déficits explicativos e bloqueios normativistas**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010133002011000300001&script=sci_arttext. Acesso em: 08 nov. 2022.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 80/2003. **Altera a redação do artigo 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/63404>. Acesso em 07 nov. 2022.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 331/2017. **Altera a Constituição Federal para incluir o veto popular**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=214042>. Acesso em 07 nov. 2022.