

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC

CURSO DE DIREITO

JOÃO OTÁVIO PERUCCHI LOPES

**A APLICAÇÃO DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO MUNICÍPIO DE
CRICIÚMA/SC**

CRICIÚMA

2016

JOÃO OTÁVIO PERUCCHI LOPES

**A APLICAÇÃO DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO MUNICÍPIO DE
CRICIÚMA/SC**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de Bacharel no curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC.

Orientador: Prof. Msc. Luiz Eduardo Conti

**CRICIÚMA
2016**

JOÃO OTÁVIO PERUCCHI LOPES

**A APLICAÇÃO DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO MUNICÍPIO DE
CRICIÚMA/SC**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de Bacharel, no Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa em Direito Constitucional.

Criciúma, 29 de novembro de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Msc. Luiz Eduardo Lapolli Conti - UNESC - Orientador

Dr. Reginaldo de Souza Vieira – UNESC

Dra. Maria de Fatima Wolkmer - UNESC

Dedico aos meus pais que sempre, independente das circunstâncias, forneceram o apoio necessário para tudo que eu desejasse realizar.

Dedicatória

AGRADECIMENTOS

Penso que nada disso seria possível sem o apoio das pessoas que me cercam e de que tenho sorte de tê-las ao meu lado. Agradeço aos meus pais por sempre terem colocado como prioridade a educação dentro de casa e fora dela, na escola. Sem eles com certeza eu não chegaria até aqui.

Ao meu amigo Artur, que ao longo dos anos sempre se mostrou um dos meus melhores amigos, e suas dicas e conselhos durante o período final deste trabalho foram de grande valia. Agradeço a Flavia pelas conversas sempre aprazíveis e as cervejas, e a me dizer para ficar longe de tudo que estamos sem cabeça. Ao Marcos Paulo que, numa gentileza gigante e com uma boa vontade admirável, me enviou bibliografias que me ajudaram bastante durante a elaboração da pesquisa. Ao meu orientador Luiz Eduardo Conti e nossos encontros casuais no Daniel Lanches. A todos os professores que de alguma maneira, parafraseando Máximo Gorki, deixaram o mel dos seus conhecimentos e reflexões que enriqueceram o meu espírito, cada um como podia.

Meu muito obrigado.

“Ensinem o mais possível aos que nada sabem; a sociedade é culpada de não instruir gratuitamente e responderá pela escuridão que provoca. Uma alma na sombra da ignorância comete um pecado? A culpa não é de quem o faz, mas de quem provocou a sombra”.

Vitor Hugo *in* Os miseráveis

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo verificar se há aplicação dos mecanismos de democracia semidireta presentes no artigo 14 da Constituição Federal de 1988 no município de Criciúma. Tais institutos de democracia semidireta são o plebiscito, referendo e a iniciativa popular. Para tanto o trabalho foi dividido em três capítulos, sendo que no primeiro capítulo foi feito um estudo do surgimento da democracia, da atual democracia representativa e sua crise, bem como analisado a democracia direta. Posteriormente no segundo capítulo foram analisados os mecanismos de democracia direta conforme o art. 14 da Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação pela Lei 9.709/98. Por fim, no último capítulo, os mecanismos alhures referidos, foram estudados na Constituição do Estado de Santa Catarina, na Lei Complementar nº 225/2002 e verificado a legislação municipal destes institutos bem como se houve aplicação de plebiscitos, referendos e iniciativa popular no município de Criciúma.

Palavras-chave: Democracia Semidireta; Plebiscito; Referendo; Iniciativa Popular.

ABSTRACT

This study aims to verify if the mechanisms of participatory democracy in the municipality of Criciúma are being applied, these mechanisms are ensured by the article 14 of the Federal Constitution of 1988. The constitutional mechanisms of participatory democracy are the plebiscite, referendum and popular initiative. This research was divided in three chapters, the first chapter explains the origins of democracy, the actual representative democracy and its crisis, and an analysis of participatory democracy. Subsequently, the second chapter analyzed the participatory democracy mechanisms according to the article 14 of the Federal Constitution of 1988 and its regulation by Law 9.709 / 98. Finally, in the last chapter, the mechanisms referred above were studied in the scope of the Constitution of the State of Santa Catarina and its Complementary Law no. 225/2002 to verify if the legislation of these institutes as well as if there was any application of plebiscites, referendums and popular initiative in the Municipality of Criciúma in fact.

Key words: Participative Democracy; Plebiscite; Referendum; Popular Initiative.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. BREVE HISTÓRICO DA DEMOCRACIA.....	12
2.1. GRÉCIA ANTIGA – BERÇO DA DEMOCRACIA.....	12
2.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA - SEU NASCIMENTO E APLICAÇÃO NO BRASIL.....	16
2.3. A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A DEMOCRACIA SEMIDIRETA.....	21
3. OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA DO BRASIL NO ARTIGO 14 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NA LEI 9.709/98.....	26
3.1. PLEBISCITO.....	26
3.2. REFERENDO.....	31
3.3. INICIATIVA POPULAR.....	35
4. OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA EM SANTA CATARINA E SUA APLICAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA/SC.....	41
4.1. LEI COMPLEMENTAR N. 225 DE JANEIRO DE 2002.....	42
4.2. OS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA.....	46
4.2.1. PLEBISCITO.....	46
4.2.2. REFERENDO.....	48
4.2.3. INICIATIVA POPULAR.....	49
5. CONCLUSÃO.....	51

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo de estudar os meios de democracia semidireta inclusos no texto da Carta Magna de 1988. Esta democracia que conhecemos atualmente que teve início muitos anos antes em Atenas na Grécia Antiga.

A democracia representativa é uma forma moderna de democracia devido ao crescimento das cidades que não permite a todos participarem ativamente, mas é a democracia semidireta a que deu início, e também, a única conhecida na democracia ateniense.

Conforme parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente, nos termos desta constituição**”.

Em outras palavras, atualmente no Brasil há dois modelos de democracia: representativa e a participativa.

A representativa é a praticada a cada dois anos onde se exerce o papel de cidadão e é votado em determinado momento para os cargos municipais do legislativo (vereadores) e executivo (prefeito) e noutro momento no âmbito estadual e federal.

Contudo, há o modelo participativo, onde a povo como cidadão, pode diretamente exercer o poder sem representantes, através de plebiscitos, referendos populares e na elaboração de leis através da iniciativa popular nos termos do artigo 14 e seus incisos da Constituição Federal de 1988.

Trazendo esta temática para a cidade de Criciúma, não há dúvidas quanto à utilização da democracia representativa pelo sufrágio universal, porém acontece da mesma forma com a democracia semidireta? Qual a frequência de referentes e plebiscitos? Quantas leis são de incentivo popular nos município de Criciúma?

Com a atual crise da representatividade na política, é importante saber se outros meios de democracia como a participativa são utilizados como poderiam estar sendo.

A democracia semidireta prevista na Constituição é direito de todo cidadão brasileiro, e é importante verificar e se ela tem a relevância que poderia ter

no município de Criciúma, pois a democracia semidireta pode atenuar os muitos problemas que a democracia representativa não consegue resolver.

O método de pesquisa utilizado neste trabalho foi o dedutivo, em pesquisa teórica e qualitativa com emprego de material bibliográfico e documental legal. No terceiro capítulo, com o propósito de verificar se há aplicabilidade da democracia semidireta nos termos do art. 14 da Constituição Federal de 1988 regulado pela Lei 9.709/98, foram feitos estudos através da legislação estadual e municipal, acórdãos do Tribunal de Justiça Catarinense, além de notícias de meios de comunicação para ter conhecimento do histórico da aplicação de plebiscitos, referendos e leis de iniciativa popular.

2. BREVE HISTÓRICO DA DEMOCRACIA

2.1. GRÉCIA ANTIGA - BERÇO DA DEMOCRACIA

É na Grécia que nasce a democracia direta. Bonavides (1996, p. 268) nos conta que “a Grécia foi o berço da democracia direta, mormente Atenas, onde o povo, reunido na Ágora, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública ‘no grande recinto da nação’”.

Nos dizeres de Bobbio (1987, p.135), “o termo democracia foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, dizendo, a melhor forma política de atuar”. De acordo com Sanson (2007, p. 19), a primeira vez em que esta expressão é utilizada:

É atribuído, quase pacificamente pela doutrina, a Heródoto, há aproximadamente dois mil e quinhentos anos, no tomo três de sua obra denominada *História*, na qual o personagem Otanes, em seu parecer, crítica a monarquia como um governo que não é agradável e nem proveitoso à sociedade dominada, defendendo, em nome da isonomia, sua substituição pelo governo popular.

Vê-se já nesta época a insatisfação com a forma de governo da época, mas não é em toda Grécia que se dá o nascimento do governo popular, conhecido como democracia, pois no início, a Grécia Antiga era composta por várias cidades-estados e é em Atenas que surge a política democrática.

Conforme explanou Vieira (2013, p. 43) “o mundo grego não era unificado, sendo composto por muitas cidades-estado, que possuíam individualmente a sua própria forma de organização política, jurídica e social”.

Consoante às palavras de Sanson (2007, p. 43) “A civilização helênica foi a primeira a desenvolver uma forma democrática de vida, ressaltando que nem todas as Cidades-Estado gregas adotaram esse regime como é o caso de Esparta”, cidade que esta que tinha um regime monárquico constituído por dois reis.

Portanto, esta democracia tal qual se conhece hoje nasce muitos séculos antes na Grécia Antiga, especificamente em Atenas.

Não nasce Atenas, porém, já com um sistema democrático. Conforme Miglino (2010, p. 40):

O sistema democrático em Atenas é o resultado de uma evolução histórica através do qual o poder político, econômico e militar da nobreza foi fragmentado e compartilhado por amplas camadas da sociedade. A concentração de poder, fazendo com que a maioria da população cedesse à vontade da aristocracia, pressupunha e mantinha uma situação de desigualdade pela qual a nobreza conduzia sua vida dominando a dos outros indivíduos, considerados inferiores.

A evolução da democracia passa então de uma emancipação da classe camponesa contra a nobreza em um processo de independência e liberdades individuais (MIGLINO, 2010, p. 40).

Quando a *pólis* surgiu no século VI a.C., as políticas eram dominadas por um pequeno grupo de “bem nascidos”, que nas palavras de Châtelier; Duhamel; Pisier-Kouchner (1985, p. 13):

As organizações político-sociais tradicionais eram, *na civilização de Hélade*, realezas de tipo feudal, onde predominavam grandes famílias – os “bem nascidos” – que exerciam sua autoridade política, religiosa, jurídica e econômica sobre um pequeno povo de agricultores, artesãos e pescadores; e, *nas terras bárbaras*, vastos impérios comandados por um déspota que impunha uma dominação absoluta, apoiado em castas militares, sacerdotais e técnico administrativas.

Inicialmente havia, portanto, uma “aristocracia” na Grécia Antiga em que houve “violentos conflitos opunham, por um lado, as grandes famílias entre si, e, por outro, essa às populações dos campos cidades” (CHÂTELER; DUHAMEL; PISINIER-KOUCHNER, 1985, p. 13). Tal regime não resistiu as constantes revoluções que consoante Coulanges (2003, p. 301):

À medida que as revoluções seguiam seu curso e se afastavam do antigo regime, o governo dos homens tornava-se mais difícil. Necessitava de regras mais minuciosas e de mecanismos mais numerosos e mais delicados. É o que se pode ver pelo exemplo do governo de Atenas.

É no final do século VI a.C e durante a metade do século seguinte que se iniciam uma série de reformas, com contribuição singular de Atenas. Com a série de reformas feita se estendeu o estatuto de cidadão pleno a quase todos habitantes do sexo masculino nascidos em Atenas. (CHÂTELER; DUHAMEL; PISINIER-KOUCHNER, 1985, p. 16).

Com esta evolução onde a cidadania grega se expandiu, mas ainda não totalmente – os quais estavam excluídos os escravos e mulheres – reuniam-se em

uma *Ágora* da *polis* para discutir como um parlamento. Desta forma conforme Bonavides (1996, p. 268):

Cada cidade que se prezasse da prática do sistema democrático manteria com o orgulho uma *Ágora*, uma praça, onde os cidadãos se congregassem todos para o exercício do poder político. A *Ágora*, na cidade grega, fazia o papel do parlamento nos tempos modernos.

Em síntese, era numa praça que os cidadãos decidiam o rumo da *polis*, numa democracia totalmente participativa.

Democracia participativa era a regra e a representativa a exceção, que segundo Bobbio (2000, p. 374):

Enquanto hoje a eleição é a regra e a participação direta a exceção, antigamente a regra era a participação direta, e a eleição, a exceção. Poderíamos também dizer da seguinte maneira: a democracia de hoje é uma democracia representativa às vezes complementada por formas de participação popular direta; a democracia dos antigos era uma democracia direta, às vezes corrigida pela eleição de algumas magistraturas

A participação na vida política em Atenas era uma questão de honra e havia leis que puniam a perda da participação política.

Não somente isto, consoante Coutinho (2010, p. 41) “Liberdade e igualdade são realizados quando todos os cidadãos podem participar ativamente nos assuntos públicos no mesmo plano”.

Inicia-se a criação do *demos* grego com igualdade perante a lei e com acesso a magistratura. Châtelier; Duhamel; Pisier-Kouchner (1985, p. 16) sintetizam bem da seguinte forma:

É instituída uma centena de *municipalidades*, agrupadas em dez tribos, que são *administradas* por um conselho que compreende *todos os cidadãos* nela englobados. O poder central é exercido pela Assembleia Popular, que reúne todos os cidadãos dez vezes por ano e nas circunstâncias graves; é ela que toma as decisões soberanamente, adota decretos, elege os magistrados encarregados do executivo, designa de seu seio os membros das câmaras de justiça; e o faz por maioria, todo cidadão tendo direito de palavra.

Os magistrados, por sua vez, tinham uma divisão: os magistrados sacerdotes, os quais assumiam o cargo por sorteio, e os magistrados que somente exerciam funções de ordem pública, eleitos pelo povo (Coulanges, 2003, p. 302).

Não bastava, porém, ser eleito pelo povo para assumir o cargo. Consoante a Coulanges (2003, p. 302):

Entretanto, havia uma precaução contra caprichos da sorte ou os do sufrágio universal: cada novo eleito passava por um exame, quer diante do Senado, quer diante dos magistrados que saíam do cargo, quer enfim, diante do Areópago.

Estes exames acima mencionados não eram provas de talento ou capacidade, mas era feita uma pesquisa sobre a probidade de sua família. Exigia-se também que todo magistrado tivesse um patrimônio em latifúndio (Coulanges, 2003, p. 302).

Segue assim a Grécia Antiga já apresentando um modelo de democracia representativa, não completo, afinal o voto do povo não confirmava definitivamente a investida ao cargo do magistrado.

Não havia somente os magistrados. Acima deles havia o senado que “não passava de um corpo deliberativo, uma espécie de Conselho de Estado, não agia, não elaborava leis, não exercia nenhuma soberania” (Coulanges, 2003, p. 302). Ainda assim, havia a assembleia do povo que estava acima de ambos. Nas palavras de Coulanges (2003, p. 302):

Acima mesmo do Senado havia a assembleia do povo, que era o verdadeiro soberano. Mas assim como nas monarquias bem constituídas o monarca se certa de precauções contra os próprios caprichos e erros, a democracia também possuía regras invariáveis as quais se submetia

Portanto, a assembleia do povo não era totalmente soberana, ficando sempre abaixo do monarca e seus caprichos.

Contudo, é na emancipação da classe camponesa contra a nobreza que coloca em processo a independências e liberdades individuais do povo e que chega até a política. (MIGLINO, 2010, p. 40).

Nesta linha que vão criando-se os princípios da democracia ateniense. Resumindo as palavras de Miglino (2013, p. 52-53):

O primeiro se refere aos valores fundamentais, tais qual a liberdade, igualdade e solidariedade entre os cidadãos. Estes valores só se realizam impedindo a concentração do poder na sociedade, onde é promovida uma descentralização que se dá através da participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos. Esta participação direta ocorre através de procedimentos como a dialética ou uma sentença recaindo sobre uma pessoa como um dever. Só se justifica a prerrogativa de uma função pública e privilegiada se

o sujeito atinge os interesses da comunidade. O controle dos procedimentos e sobre os que exercem os poderes de influência são segurados pela discussão e informação, tendo sempre divulgação e visibilidades dos fatos que são relevantes para a vida pública. Os encargos para benefício e satisfazer a sociedade recaem sobre os de maior riqueza. Por último, o respeito às normas é sempre garantido pelo um sistema judicial onde ninguém pode escapar.

Fica claro que, como os cidadãos atenienses sabiam muito bem, a democracia não pode sustentar-se senão pelo respeito às leis. (COULANGES, 2003, p. 304).

Além de que, a principal fonte da democracia em Atenas era a direta, onde os cidadãos diretamente atuavam na sociedade com suas opiniões e cidadania.

Contudo, não perdurou para sempre a democracia. Conforme Châtelier; Duhamel; Pisier-Kouchner (1985, p. 17):

Até os anos 430 a.C. o êxito da democracia foi grande, tanto na harmonia de seu funcionamento interno como na ampliação de sua expansão exterior. Com as derrotas sofridas na guerra contra Esparta, inicia-se uma crise, que está na origem das mais significativas reflexões políticas surgidas no pensamento grego. Entre essas, deve-se considerar como exemplo a de Tucídides e a de Platão.

Assim, encerra-se o ciclo inquestionável da democracia como melhor forma de governo na Grécia Antiga.

2.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA - SEU NASCIMENTO E APLICAÇÃO NO BRASIL

Conforme exposto, na Grécia Antiga a democracia era principalmente a participativa, contudo, com o crescimento dos Estados e com o grande número de habitantes neles, criou-se a necessidade de outros meios para se exercer a democracia.

O meio criado foi a Democracia Representativa em que o povo elege um representante para os representarem.

John Stuart Mill (1981, p. 47) deu a seguinte conceituação do governo representativo, sendo aquele em que:

O povo inteiro, ou pelo menos parte dele, exercite, por intermédio de deputados periodicamente eleitos por ele, o poder do controle supremo, que

deve existir em algum lugar em todas as constituições. Este poder supremo deve ser mantido em toda sua perfeição. O povo deve ser amo e senhor, sempre que quiser, de todas as atividades do governo.

Portanto, mediante eleições, é que o povo tem a oportunidade de participar do poder por meio dos representantes eleitos. Porém John Stuart Mill (1981, p. 68) ressalta que:

Um dos maiores perigos, portanto, da democracia, bem como de todas as outras formas de governo, consiste nos interesses sinistros dos detentores do poder; é o perigo da legislação de classe; de governo que visa (com sucesso ou não) o benefício imediato da classe dominante, em perpétuo detrimento da massa. É uma das questões que mais merecem consideração, quando se pretende determinar a melhor constituição de um governo representativo, é como reunir precauções eficazes contra esse mal.

A ideia de uma democracia representativa nasce, por sua vez, com a queda do poder absoluto do monarca na Revolução Francesa em 1789. Assim, “a burguesia, desta forma, ascende social e politicamente calcada em uma nova ideologia centrada no iluminismo” (ATCHE, 2003).

Neste íterim, surge o iluminista Jean Jaques Rousseau com o seu contratualismo, onde o indivíduo, segundo entendimento de Luiz Vicente Vieira (1997, p. 15), é:

A fonte de todo o poder, que é legitimado por uma convenção. Desta forma de um só golpe, resolvem-se duas questões: a legitimidade localizada no indivíduo. O Contrato é, portanto, baseado no consenso. Os governantes por ele instituídos têm que corresponder às consequências decorrentes de uma convenção.

É o contrato - pacto social - que segundo Rousseau legitima toda a democracia, e onde os homens dão poder a outros homens para defender sua liberdade.

Em síntese, somente através da vontade do povo é que há uma legítima democracia, a indivisibilidade da vontade geral, pois ou a vontade é geral ou não é (ROUSSEAU, 1996, p. 34).

Esta democracia representativa que nasce na Revolução Francesa é contemplada pela vigente Constituição da República Federativa do Brasil, especificamente em seu parágrafo único, do art. 1º, em que diz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2016).

Este modelo atual tem como base, segundo Bonavides (2006, p. 294):

A soberania popular, o sufrágio universal, a observância constitucional, o princípio da separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social, a representação como base das instituições políticas, limitação de prerrogativas dos governantes, Estado de Direito, temporariedade dos mandatos eletivos, direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem.

José Afonso da Silva (2008, p. 137) conceitua a atual democracia representativa e sua participação popular da seguinte forma:

Na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolhas dos *representantes do povo*. A ordem democrática, contudo, não é apenas uma questão de eleições periódicas, mas que, por meio do voto, são escolhidas autoridades governamentais.

Este modelo está consolidado no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, onde há a garantia da participação política do sufrágio universal por todos capazes, sem distinção.

Segundo Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 730), “nos termos da Constituição, o sufrágio é universal, o que significa que o direito político se reconhece a todos no país, independentemente de pertinência a dado grupo ou dada classe, ou de apresentação de certa qualificação”

Esta conceituação é baseada no art. 14, *caput*, da Constituição Federal, a qual aduz que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (BRASIL, 2016).

A conceituação do voto direto, segundo Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 732):

Impõe que o voto dado pelo eleitor seja conferido a determinado candidato ou a determinado partido, sem que haja mediação por uma instância intermediária ou por um colégio eleitoral. Tem-se aqui o princípio da imediatividade do voto.

Em resumo, o voto direto aquele feito a cada dois anos nas eleições para legislativo e executivo, uma vez no âmbito municipal, outra no âmbito estadual e federal.

O voto além de direto é secreto, para garantir a liberdade de voto e não haver a coação de eleitores a votarem em quem outros querem por sentirem-se ameaçados de alguma forma.

Na atualidade, o sigilo dá-se da seguinte forma, na explicação sucinta de Moraes, quando por meio de urnas eletrônicas (2008, p. 229):

Na hipótese de votação por meio de urnas eletrônicas, sempre haverá a necessidade de garantir-se, por meio de correto programa computadorizado, não só o total sigilo do voto como também a possibilidade do eleitor optar pelo voto em branco ou pelo voto nulo, a fim de resguardar-se da liberdade de escolha.

Contudo, não basta apenas capacidade eleitoral para poder ser eleito. Existem, de acordo com a Constituição Federal, algumas condições que devem ser respeitadas.

Estas condições de capacidade eleitoral passiva (poder ser eleito) estão elencadas no art. 14, § 3º da Constituição Federal de 1988:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante [...]:

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;
- VI - a idade mínima de:
 - a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
 - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
 - c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
 - d) dezoito anos para Vereador.

Verifica-se, portanto, que dependendo do cargo a ser preenchido, há requisitos diferentes, porém, há condições obrigatórias para todos os cargos, quais sejam: a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição e por fim a filiação partidária.

Nossa Constituição Federal de 1988 não permite que um cidadão concorra sem estar filiado a um partido. Moraes (2008, p. 231) explica de forma clara:

Filiação partidária: ninguém pode concorrer *avulso* sem partido político (CF art. 17). A capacidade eleitoral passiva exige prévia filiação partidária, uma vez que a democracia representativa consagrada pela Constituição de 1988 inadmite candidaturas que não apresentem a intermediação de agremiações políticas constituídas na forma do art. 17 da Constituição Federal.

Silva (2008, p.139) faz críticas a este modelo, crendo que não há representação verdadeiramente dizendo que:

Há muito de ficção, como se vê, no mandato representativo. Pode-se dizer que não há representação, de tal sorte que a designação de mandatário não passa de simples técnica de formação dos órgãos governamentais.

Nesta crítica pode-se entender que há uma crise na democracia representativa, pois em verdade, apesar do voto direto e secreto, acaba não representando verdadeiramente a vontade popular.

Pois no fim, devido à necessidade de filiação ao partido político, o representante vê-se obrigado a cumprir os programas e diretrizes da agremiação a qual está vinculado (SILVA, 2008, p. 140) e que acaba não representando aqueles que o elegeram.

Conforme Silva (2008, p. 140-141) a questão se apresenta com duas faces:

Em relação aos partidos de massa e de estrutura interna democrática, o *mandato partidário* (pois assim deverá ser chamado o mandato representativo que se faça por meio de partido político) realizará uma tendência de mandato imperativo de caráter popular e democrático, especialmente, se a infidelidade partidária causar a perda do mandato; em relação, porém, aos partidos de quadro, ao contrário, realizará uma função de mandato imperativo de caráter oligárquico, o que em certo sentido, ainda acontece entre nós, com alguma propensão ao primeiro tipo, que só não se efetiva dada a interferência constante do poder na estrutura partidária.

Silva, portanto, não considera a democracia representativa do Brasil da forma qual ela é, a ideal, contudo, há ainda a democracia semidireta.

É que somente a democracia representativa não é o suficiente diante dos anseios que uma verdadeira democracia.

2.3. A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A DEMOCRACIA SEMIDIRETA

O tema de uma inclusão maior da população na política tem se tornado cada vez mais importante à medida que a democracia representativa tem se mostrado ineficiente para acompanhar os anseios da população dos países democráticos. Nas palavras de Coêlho (2006, p. 08):

A democracia representativa, tal como proposta pela República Francesa, em certo sentido perdeu a vitalidade. Nas modernas sociedades de massa do mundo ocidental, de cuja cultura política e jurídica fazemos parte, a representação política sofre os tremendos poderes do “esterco do diabo” (do dinheiro), do egoísmo social e da mídia.

No Brasil não tem sido diferente e a desconfiança da classe política não é boa para democracia brasileira (Benevides, 1998, p. 25). Benevides (1998, p. 24) assevera que a desconfiança “atinge não apenas os parlamentares, como as próprias instituições da democracia representativa – os partidos e o Poder Legislativo”.

As críticas à democracia representativas são expostas da seguinte forma por Benevides (1998, p. 25):

Atualmente, as críticas mais moderadas à representação parlamentar apontam os vícios decorrentes de uma tradição oligárquica incontestável (o que leva à extrema “privatização” da política) e de defeitos inerentes à legislação, como a sub-representação dos Estados mais populoso e desenvolvidos. As críticas mais radicais apontam o que se convencionou chamar de verdadeiro “estelionato político”, decorrente da perversão da representação. Em ambos os casos, discute-se o papel do Estado, dos partidos políticos (detentores do monopólio da representação no Legislativo) e da legislação eleitoral.

Com o financiamento privado das milionárias campanhas políticas para eleger-se, os políticos eleitos ficam nas mãos dos seus financiadores e lutando pelos interesses destes que os financiaram e não os interesses daqueles que depositaram o voto de confiança nele. No cenário atual, não há verdadeira representação do povo na casa legislativa.

Além de tudo isto, há ainda o monopólio da representação pelos partidos político que se distancia dos representados. Arinos (1982, p. 09) diz que os partidos brasileiros:

São gerados e formados no próprio seio do grupo governante. Primordialmente, no do Executivo, em seguida, no Congresso, e por fim, dentro dos limites das chamadas classes políticas, ou seja, pelos “notáveis” da agremiação [...] Assim, essa forma de estruturação dos partidos afasta-se das bases sociais, ou melhor, a representação vai-se distanciando dos

representados [...] As forças sociais fundamentais, inclusive, as próprias bases partidárias, não atuam na formação dos partidos. (1982, p. 9).

Contudo, ainda no Brasil, há a democracia semidireta, que é outra modalidade de democracia que foi introduzida com a Constituição Federal de 1988 e é contemplada no parágrafo único do seu art. 1º, o qual aduz que **“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”**. (BRASIL, 2016, grifei).

A noção de democracia direta, conforme Almeida, Lehfeld (2014, p. 266):

Em contraposição à representativa remonta à democracia direta, ou seja, a possibilidade de utilização de outros mecanismos, além do sufrágio universal que se funda na ótica da deliberação, para a manifestação da vontade do cidadão na esfera política de decisão estatal.

A democracia direta é, na atualidade, uma opção diante da crise da democracia representativa que de acordo com o Wolkmer (2001) tem os seguintes problemas: a) esvaziamento de mandatos políticos o que ocasiona um distanciamento das demandas que a sociedade necessita; b) a enorme corrupção na classe política; c) políticas desiguais que deteriora as condições sociais; d) partidos e lideranças ainda presos a prática do clientelismo; e) crises dos grandes discursos de legitimação; f) influência ruim dos meios de comunicação que contribuem para a democratização criando uma opinião pública errônea.

Habermas (1997, p. 113) também indica os meios de comunicação como contribuintes da (des) informação e (de) formação da vontade popular:

Quando tomamos consciência da imagem difusa da esfera pública veiculada pela sociologia da comunicação de massa, que aparece submetida ao poder e à dominação dos meios de comunicação de massa, cresce nosso ceticismo com relação às chances de a sociedade civil vir a exercer influência sobre o sistema político. Todavia, tal avaliação vale somente para uma esfera pública em repouso. Pois, a partir do momento em que acontece uma mobilização, as estruturas sobre as quais se apoia a autoridade de um público que toma posição começam a vibrar. E as relações de forças entre a sociedade civil e o sistema político podem sofrer modificação.

Almeida e Lehfeld (2014, p. 267) continuam sobre o tema:

Entretanto, o acesso à informação, nesta acepção restrita, é visto como forma de controle social do Estado pelo cidadão, que assume posição ativa na construção de sua realidade e se afasta da condição de mero destinatário da informação produzida pelos meios de comunicação, além de promover a sua qualificação e facilitação do acesso à devida prestação

jurisdicional para a tutela da coletividade, com reflexos da esfera pública sobre a política, ou seja, com o fim de estabelecer um fluxo de comunicação para afirmação da democracia participativa no Estado Democrático de Direito.

Fica claro, portanto que realmente há uma crise na democracia representativa, que se deve muito ao fato da falta de informação do cidadão brasileiro e, portanto, surge o apelo para reformas na política do Brasil. Nas palavras de Benevides (1998, p. 26):

Na medida em que a insatisfação com a representação política tradicional surge como uma das motivações para a demanda de maior participação popular, torna-se necessário situar a questão destacando os pontos principais da crítica e da polêmica.

Sendo assim na atual conjuntura, é importante estudar a eficácia de outros meios que não seja o da representatividade, afinal há um descrédito muito grande na política e nos políticos atualmente. Benevides (1998, p.25) disserta da seguinte forma a representação da democracia brasileira:

A ideia de representação tornou-se na prática, coerente com aquele tipo de crítica que a denuncia como “representação teatral do poder perante o povo”, e não como “representação do povo perante o poder”. É justamente por isso que, a meu ver, uma das deficiências mais sentidas na representação política no Brasil consiste na total ausência de responsabilidade efetiva dos representantes perante o povo (existem pouquíssimos mecanismos jurídicos para fazer atuar essa responsabilidade – e nunca são aplicados).

Na opinião de Regis Andrade (1988, p. 22):

No Brasil têm prevalecido, na doutrina e na prática duas modalidades de representação. A primeira é a representação simbólica, eletiva ou não, própria de situações em que um grande líder encarna o povo, ou ainda me que um governo militar encarna nação do futuro e pretende legitimar-se a posteriori. A segunda é uma corruptela da representação política liberal ou fiduciária, caracterizada pelo mandato livre. Ambos procedem à unificação ilusória de base representada por sobre a diversidade real da sociedade. Num caso, o representado é o Povo ou a Nação (a quem se deve proteger e guiar); no outro é a cidadania, ou melhor, o “eleitorado” anônimo e crédulo a quem não se deve nada senão promessas pré-eleitorais.

No Brasil os meios de democracia semidireta da Constituição Federal de 1988 estão no seu artigo 14 e em seus três incisos: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular que serão abordados detalhadamente no próximo capítulo deste trabalho.

Assim, a democracia semidireta aparece como forma de permitir a intervenção direta dos cidadãos nas decisões políticas, preservando, contudo, as instituições representativas.

Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 752) tem opinião de que “o plebiscito ou referendo como instrumento de democracia direta ou semidireta procura atenuar o formalismo da democracia representativa”.

Na atualidade, entretanto, inexistem democracias parlamentares, afinal sempre as formas de representação estão juntas com formas de democracia direta. Benevides escreve que as questões sobre democracia representativas *versus* democracia direta são mal postas, pois “a meu ver, justamente por traz implícita uma alternativa radical – uma ou outra – e não considera a possibilidade do sistema misto”. (1998, p. 44).

São citadas por Benevides (1998, p. 46-47), as vantagens da democracia direta (participativa) que seguem abaixo:

- Enfrentamento positivo das máquinas partidárias e das “lideranças cristalizadas”, combatendo as tendências à oligarquização e ao autoritarismo das elites;
- Processo permanente de educação para cidadania; o povo torna-se corresponsável no destino da coisa pública;
- Desbloqueio do Legislativo, favorecendo medidas que, ou não interessam à maioria parlamentar, ou são consideradas temas de “impasse”;
- Dá-se ao povo o direito de decidir questões e problemas, para cuja solução ele se sente mais preparado e legitimado do que os representantes;
- Fortalecimento do regime democrático pelo processo constante de controle e cobrança dos atos emanados dos órgãos públicos (governo e Parlamento);
- Fonte de recuperação da legitimidade e/ou da estabilidade política, no caso de questões que podem dividir a sociedade;
- Forma de associação do cidadão à tarefa de transformação ou aperfeiçoamento do Direito (no caso da intervenção na esfera legislativa e constitucional);
- Criação e fortalecimento de novas lideranças políticas, fora das “oligarquias”;
- Instrumento para aferição da vontade popular, servindo para expressão tanto de seus desagradados, quanto de suas aparições; possibilidades de mobilização dos “apáticos”, das “maiorias silenciosas”.

Com tantas vantagens no sistema de democracia direta, cabe um estudo aprofundado da aplicabilidade no sistema brasileiro de democracia semidireta no qual a Constituição Federal forneceu três possibilidades.

No Brasil, atualmente a democracia direta está positivada através da Constituição Federal de 1988, mas que não substitui a democracia representativa e sim que convivem juntas uma com a outra. (Kober, 2005, p. 37).

3. OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA DO BRASIL NO ARTIGO 14 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NA LEI 9.709/98

Como meios para o povo exercer o seu poder diretamente, a Constituição Federal do Brasil contemplou três institutos de democracia semidireta que são: plebiscito, referendo e iniciativa popular e que de acordo com Neto (1992, p. 76) “a Constituição de 1988 representou um avanço em termos de admissibilidade de modalidade de participação política”.

Os três se encontram no art. 14 que diz:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular. (BRASIL, 1988)..

Estudaremos neste capítulo a origem e história de cada um destes institutos e sua aplicação da legislação brasileira.

3.1. PLEBISCITO

De acordo com Benevides (1998, p. 34), “a etimologia da palavra Plebiscito vem do latim (*plebis + scitum*), e originariamente designava, na Roma antiga, a decisão soberana da plebe, expressa em votos”.

Na Roma antiga havia a divisão em classes sociais, principalmente entre patrícios e plebeus. Os plebeus eram a grande maioria, e consistiam em uma população de descendentes de povos conquistados e que não tinham direitos, enquanto os patrícios eram a aristocracia romana e possuíam privilégios como direitos políticos e civis.

No decorrer da evolução da sociedade romana e com a expansão da população, os plebeus não conformados com sua falta de direitos, começaram a exigí-los. Assim, diante da forte pressão dos plebeus exercida sobre os patrícios, fez com que estes fossem obrigados a ceder e conceder alguns cargos públicos a eles, os plebeus.

Anos depois, foi criada pelos romanos a Lex Hortensia, que trouxe uma série de benefícios que conforme AUAD et. al. (2004, p. 300-301):

Deu-lhes o direito de votar as resoluções da assembleia popular, com força de lei, e essa decisão chamava-se *plebiscitum* (do latim: *plebis* – plebe e *scitum* – decreto), ou seja, “decreto da plebe”. Mais tarde, no entanto tornou-se uma formalidade para legitimar os cônsules investidos do poder supremo – como Pompeu e César – , o que originou a expressão “cesarismo plebiscitário

No decorrer da história, o plebiscito acabou sendo demasiadamente utilizado para manter governantes no poder. Era por meio de plebiscito que os franceses se posicionavam contra ou favor a determinada pessoa, e não a um projeto específico. Colocavam o seu voto de confiança em uma pessoa. (AUAD et. al., 2004).

Com isto o plebiscito passou a ser uma arma do Poder Executivo que consoante AUAD et. al. (2004, p. 301):

Possuía exclusividade na convocação e autorização – e que, na verdade, buscava a cumplicidade do povo para legitimar seus atos, em completo desrespeito à soberania popular. Por este motivo, para os franceses, o plebiscito possui uma conotação pejorativa, pois, na verdade, houve uma deturpação da democracia pela demagogia.

Sanson (2007, p. 90) também escreve em sua tese de doutorado numa:

[...]breve análise da história do plebiscito traz à lembrança o seu emprego distorcido para atribuir ou atestar o poder de determinados dirigentes, tratando-se da denominada “democracia plebiscitária”, a qual Max Weber compreende como espécie de dominação carismática, pela qual o líder (demagogo) exerce seu poder em razão da lealdade e confiança do povo na sua pessoa legitimando seu domínio por meio de tal consulta popular.

No continente Latino Americano o plebiscito não é tão difundido como na Europa. De acordo com AUAD et. al. (2004, p. 302) os motivos e exemplos disso são:

O sistema presidencialista é excessivamente centralizado e os Legislativos têm um perfil oligárquico. No Uruguai, por exemplo, foram realizados somente 12 plebiscitos desde 1917. Em vários países europeus assim como no Brasil, o plebiscito tem um enfoque voltado a assuntos territoriais, já que na grande maioria das vezes, foi utilizado com esta finalidade.

O plebiscito surgiu pela primeira como instituto no Brasil na Constituição Brasileira de 1937. Da mesma forma como atualmente legisla a Lei nº 9.709/98, o

dispositivo da Constituição de 1937 previa que para divisão ou anexação de estados entre si seria feita mediante consulta através do plebiscito.

Nesta época, o poder do plebiscito era muito centralizado no Presidente e poderia ser utilizado AUAD et. al. (2004, p. 301) somente pelo chefe do Poder Executivo “caso um projeto de emenda constitucional de sua autoria fosse rejeitado pelo Congresso Nacional, ou se este aprovasse projeto de emenda constitucional apesar da discordância do Executivo”.

Nestes casos, o Presidente da República convocaria um plebiscito que se realizaria 90 dias depois. Na consulta popular, o que o povo decidisse se tornaria uma norma constitucional.

Após a Constituição Brasileira de 1937, houve a Constituição de 1946 que de acordo com AUAD et. al. (2004, p. 301), “previu o instituto apenas para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados entre si”. Posteriormente houve a Constituição de 1967, no início da ditadura no Brasil, que não previa sequer consulta popular.

A Lei Constitucional nº 9, 1945 segundo Benevides (1998, p. 119) “suprimiu o plebiscito por considerar que ‘o voto plebiscitário implicitamente tolheria ao Parlamento a liberdade de dispor em matéria constitucional”.

Foi somente em janeiro de 1963 que foi realizado o primeiro plebiscito em âmbito nacional no Brasil. O questionamento era de qual deveria ser o sistema de governo adotado no Brasil, se parlamentarista ou presidencialista. Na época havia sido instituído o parlamentarismo para impedir o governo de João Goulart que diziam ter tendências socialistas.

De acordo com Benevides (1998, p. 119) a possibilidade do plebiscito de 1963 tornar-se real, foi possível apenas depois de uma grande luta do parlamento “iniciada logo em seguida à renúncia do presidente Jânio Quadros e à edição da Emenda Constitucional nº4, de 2 de setembro de 1961, instituindo o parlamentarismo”.

Fato é que conforme AUAD et. al. (2004, p. 302):

Por meio de uma manobra política, João Goulart conseguiu conclamar o plebiscito com o objetivo de trazer de volta o sistema presidencialista ao Brasil, a fim de governar com mais liberdade. As urnas foram favoráveis a proposta.

João Goulart teve vitória nas urnas no seu intuito. 80% dos votos foram a favor do presidencialismo, contudo, o presidente João Goulart foi deposto após apresentar as "Reformas Base" pelo golpe militar de 1964.

Outros projetos de plebiscitos foram apresentados na época, mas foram arquivados definitivamente por decurso do prazo ou por rejeição do relator.

Dentre eles, Benevides (1998, p. 120-121) destaca:

De autoria de Sérgio Magalhães (PTB-GB), sobre a divisão administrativa do Estado da Guanabara, apresentados ainda em 1963 (e arquivados em 1967); o de Peixoto da Silveira (PSD-GO), sobre a reforma agrária, apresentado em 1963 e arquivado em 1969; o de Doutel de Andrade (PTB-SC), sobre o sistema de governo, apresentado em 1961 e arquivado em 1966; e o de Simão da Cunha (MDB-MG), sobre a recriação da União dos Estudantes no plano nacional, estadual e municipal, apresentado em 1968 e arquivado em 1971.

Na Constituição Federal de 1988 o plebiscito está em cinco artigos: no art. 14, inciso I, onde dispõe o próprio instituto do plebiscito como forma de exercício da soberania popular; o art. 18 prevê a possibilidade de incorporação, desmembramento e subdivisão dos Estados entre si; art. 18 § 4º dispõe acerca da criação, fusão e desmembramento de Municípios; o art. 49, XV, estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para convocação do plebiscito; e o art. 2º da ADCT agendou na época uma data específica para realização de um plebiscito acerca da forma e do sistema de governo. Na conceituação de Sanson (2007, p. 89):

Trata-se o plebiscito de uma votação popular, por sufrágio direito e individual, que versa sobre matérias de extrema relevância político-institucional. Tais matérias afetam a coletividade como um todo e por meio dessa votação, os cidadãos decidem o melhor caminho a ser trilhado pelo Estado, optando por um determinado rumo e atribuindo ao mesmo a importância necessária para estabelecer um vínculo obrigatório nas futuras deliberações legislativas e administrativas dos governantes, influenciando diretamente no destino da nação.

Este plebiscito que somente após 10 anos da promulgação da Constituição de 1988, é que foi promulgada a Lei 9.709/98 que regulamentou os meios de democracia semidireta previstos nos incisos do art. 14 da CF/1988, que dentre eles, o plebiscito.

AUAD et. al. (2004, p. 302) escreve que “esta norma legal prevê que o plebiscito será convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo e que caberá ao povo aprovar ou denegar, pelo voto o lhe foi submetido”.

A Lei nº 9.709/9 diz da seguinte maneira:

Art. 2º. Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º. O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. (BRASIL, 1998).

De acordo com José Rodrigues Ferreira (1996, p. 97):

É, assim, uma consulta anterior à formalização do ato ou à conduta a ser adotada pelo Estado. O texto constitucional reforça esse entendimento. Sempre que se refere ao plebiscito, deixa claro que deve ocorrer antes da medida que se pretende adotar.

Percebe-se que a legislação limita as matérias que poderão ser abordadas em um plebiscito, o qual só poderá deliberar sobre matérias constitucionais, legislativas ou administrativas.

O artigo 3º da Lei nº 9.709/1988 determina que em questões de grande interesse nacional, a convocação do plebiscito será feita pelo Congresso Nacional, o qual deve realizar a sua convocação através de decreto legislativo com aprovação de pelo menos 1/3 (um terço) das casas. Além disso, a Constituição Federal colocou como exclusiva do Congresso Nacional a convocação do plebiscito sob qualquer hipótese.

Consoante a AUAD et. al. (2004, p. 302) “no âmbito estadual e municipal, o plebiscito será convocado em conformidade com a respectiva Constituição Estadual e com a Lei Orgânica Municipal”.

Mas na opinião de Benevides (1998, p. 158) isso não deve significar que é de competência exclusiva do Congresso Nacional o direito de iniciativa para esta deliberação.

Benevides (1998, p.158-159) argumenta ainda que “o que parece subsistir, se maiores dúvidas, é a compreensão de que a competência exclusiva do Congresso Nacional se refere à deliberação sobre a autorização e a convocação.”.

A Lei nº 9.709/1998 em consonância com o § 4º, art. 18 da Constituição Federal também estabelece que seja de caráter privativo ao plebiscito, conforme Lei nº 9.709/1998, art., 4º deliberar sobre matéria com relação a “incorporação de

Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais”.

Assim, podemos asseverar que há duas modalidades de plebiscitos abrangidas no Brasil: a orgânica e ampla. A forma ampla pode discutir qualquer questão que seja de grande relevância nacional que é de acordo com AUAD et. al. (2004, p. 303) “de competência dos Poderes Legislativo ou Executivo (não é previsto o judiciário)”.

Já a forma orgânica tem a ver com incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados ou fusão, incorporação, criação, desmembramento de Municípios que conforme o dispõe artigo 4º da Lei 9.709/98 depende de aprovação da população diretamente interessada.

Já em relação aos municípios, a convocação será feita pela Assembleia Legislativa em conformidade com a legislação federal e estadual como prevê o art. 5º da referida lei.

A responsabilidade para os meios processuais administrativos do plebiscito são da Justiça Eleitoral.

Há casos em que a tramitação é suspensa, conforme AUAD et. al. (2004, p. 303):

Se o assunto a ser consultado constar de projeto de lei em tramitação ou de medida administrativa não efetuada, ambos terão sua tramitação sustada até a apuração do resultado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O Plebiscito, conforme legislado no Brasil, é meio obrigatório para questões de incorporação de Estados entre si, subdivisão e desmembramento e é nesta modalidade, a orgânica, a mais difundida.

3.2. REFERENDO

A etimologia da palavra referendo vem de *ad referendum* e que teria origem na prática, em certas localidades suíças como Balais e Grisons, desde o século XV, de consultas à população para que validassem as decisões tomadas nas Assembleias cantonais (Benevides. 1998).

De acordo com Silva (2005, p. 342):

Em geral, o termo referendo refere a um ato de ratificação de outro ato. Nesse sentido, é ato de controle que uma autoridade ou poder exerce sobre outro. Foi com essa significação que ele surgiu no processo político. Sua origem se prende à antiga organização federal suíça, onde, no início, os delegados à Assembleia só tinham o poder de decidir ad referendum do Conselho Cantonal que esses delegados representam. Daí é que o sistema evoluiu, no constitucionalismo suíço, para referendo popular, ou seja, um sistema em que o ato legislativo ordinário ou constitucional só adquire valor e eficácia após ter sido ratificado pelo voto dos eleitores populares.

Consoante Sanson (2007, p. 173), “o referendo, portanto, não tem a mesma amplitude das assembleias, uma vez que o povo deixa de formular proposições e passa apenas a ratificar ou não a solução que lhe é apresentada”.

Afinal, o povo só teria o poder de aprovar ou não o que já havia sido decidido, sem ter voz alguma, não podendo apresentar ideias.

A criação deste instituto deu-se na França, no fim do século XVIII, resultado de discussões acaloradas, onde de um lado havia os defensores da democracia direta *versus* os que promoviam a democracia representativa.

Segundo Sanson (2007, p. 173):

O primeiro apologista desse instituto da democracia semidireta seria Rousseau, quando em sua obra “Contrato Social” se reportou ao caráter inalienável da soberania popular, sendo esta incompatível com uma vontade que se representa, pois esta vontade geral se transmutaria em vontade particular, asseverando ainda, que toda lei que o povo pessoalmente não haja ratificado é nula, não é lei.

Ainda conforme Benevides (1998, p. 34):

No sentido moderno, a ideia de referendo permanece associada à Revolução Francesa e aos debates entre os defensores da soberania popular, inspirada em Rousseau, e os partidários da soberania nacional – entendida como soberania parlamentar –, segundo a fórmula de Sieyès. (1998, p. 34)

Contudo, mais tarde no século XIX, a população francesa começou a manifestar oposição ao referendo, pois muitas vezes foi confundido com plebiscito e utilizado de forma desvirtuada por Napoleão Bonaparte.

Conforme estudo de AUAD et. al. (2004, p. 304-305):

No século XX, o instituto expandiu-se pela América do Norte e Europa, as quais passaram a emprega-lo para ampliar a participação popular e, ao mesmo tempo, manter a estrutura da democracia representativa. Lentamente, diversos outros países ocidentais passaram a prever o

referendo em seus Constituições; todavia, em muitos deles, tal figura jurídica restou esquecida no texto legal, sem qualquer expressão prática.

O referendo é um mecanismo de consulta popular para averiguação da confirmação ou da rejeição de determinado projeto de lei, emenda constitucional ou lei.

É essa a diferença determinante entre o plebiscito e o referendo. O referendo de acordo com Benevides (1998, p. 35) “vincula-se a deliberação sobre ato prévio dos órgãos estatais, para ratificar ou rejeitar (lei já em vigor ou projeto de lei, projeto ou norma constitucional)”.

A forma mais tradicional e clássica de exercício direto do poder pela população é representada pelo referendo, que é o que mais se aproxima de um governo de democracia pura e também o mais completo, por sua intimidade com outros meios de democracia direta como o plebiscito e o veto popular, como também pelas diferentes classificações que ele abriga. (AZAMBUJA, 1988).

Existem algumas espécies de referendos, podendo ele ser constitutivo ou revocatório. O modelo constitutivo é o que a norma pelo qual é objeto passa a existir e o revocatório que expira a norma na qual tem o objeto.

Ainda, o referendo pode ser vinculante ou consultivo. Nas palavras de Benevides (1998, p. 134):

Segundo a doutrina clássica, o referendo consultivo não apenas antecede a lei ou qualquer ato público normativo, mas também – e, sobretudo – não garante, necessariamente, nenhuma deliberação das autoridades no sentido de atacar a manifestação popular. Não existe o caráter vinculante – deseja-se, apenas, conhecer a opinião do povo, o seu “sentimento”.

No Brasil, o referendo entrou no sistema normativo na Constituição Federal de 1988 em que é regulado pela Lei 9.709/98, mas que não é uma grande novidade este instituto, pois já havia um estudo sobre o Referendo feito pelo Oswaldo Aranha de Melo de 1935 (SANSON, 2007).

Esta lei, por sinal, limita bastante o referendo também, utilizando as mesmas regras para o referendo e para o plebiscito. Consoante artigo 2º, § 2º da Lei 9.709/98:

Art. 2º. Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 2º. O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. (BRASIL, 1998).

O que fica claro é que a única diferenciação que a Lei faz de Plebiscito e Referendo é o tempo em que eles são convocados. Enquanto o Plebiscito será para antes do ato legislativo ou administrativo, o Referendo será em momento posterior ao ato.

Em seu estudo sobre democracia, Sanson (2007, p. 176) escreve que “o referendo, portanto, nada mais é que o povo opinando acerca de uma decisão dos seus representantes, que comumente as tomam sem consultá-lo, muitas vezes sem observância dos reais interesses populares”.

O referendo fica restrito aos atos legislativos e executivos já feitos, ao contrário do plebiscito que pode abordar sobre qualquer interesse público relevante. É necessário diferenciá-lo de um veto, pois o referendo é apenas uma consulta à população acerca de algo já decidido, podendo ser um ato legislativo ou ato administrativo conforme § 2º do artigo 2º da Lei nº 9.709/98.

Cita-se ainda o ensino de José Afonso da Silva (2005, p. 343):

[...] o referendo se caracteriza no fato de que projetos de lei ou emenda constitucional aprovados pelo legislativo devam ser submetidos à vontade popular, atendidas certas exigências, tais como pedido de certo número de parlamentares ou do próprio chefe do executivo, de sorte que o ato legislativo ou constituinte se terá por aprovado apenas de receber votação favorável da maioria do corpo eleitoral, do contrário, reputar-se-á rejeitado.

A competência é do Congresso Nacional para “autorizar referendo e convocar plebiscito” de acordo com o art. 49, inciso XV da Constituição Federal de 1988.

Este é um ponto polêmico do tema que nas palavras de Benevides (1998, p. 163):

Mas convocar não é autorizar (a convocação, obviamente). Convocar é chamar, fazer reunir. Quem convoca pode ser mero instrumento de uma vontade maior, o executante de uma ordem ou deliberação de se fazer uma reunião, ou de se proceder à eleição, por exemplo. Nesse sentido, pode haver iniciativa popular vinculante para realização de plebiscitos – mas não para referendos.

No mais, o referendo assim como o plebiscito, de acordo com a Lei nº. 9.709/1998 é convocado pelo Congresso Nacional, o que significa que a população

não tem a chance de poder solicitá-lo. Conforme o estudo de AUAD et. al. (2004, p. 305):

Pela forma como o assunto está regulado, tudo indica que a lei não abre espaço para que o povo, pautando-se em um determinado número de assinaturas, possa dar início a uma consulta popular, mesmo sobre um assunto que considere de relevante interesse social.

No estudo de Sanson (2007) é ressaltado que os decretos legislativos que convocam o referendo já devem ter sido discutidos e votados em ambas as casa legislativas e promulgados pelo Presidente do Senado e sem nenhuma participação do Presidente da República neste processo.

Nos termos que dispõe o artigo 11 da Lei nº 9.709/1998 “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”.

A matéria que pode ser abordada em um referendo é conforme art. 2º da Lei 9.709/98 “matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”.

No entendimento de Auad et. al. (2004), é questionado sobre a possibilidade de referendo para aprovar emenda constitucional, chegando-se a seguinte conclusão:

Apesar da Constituição silenciar a respeito da possibilidade ou não de conclamação de referendo para aprovação de emenda constitucional uma interpretação sistemática do art. 2º da Lei 9.709/98, o qual se reporta à expressão “matéria de acentuada relevância de natureza constitucional”, juntamente dos princípios de nossa Constituição Federal, dentre os quais da soberania popular, aponta para possibilidade de submeter à aprovação popular questão regulada por emenda constitucional.

Portanto, apesar de e uma análise ser possível a deliberação de emenda constitucional, até hoje não foi utilizado, mostrando que os meios de democracia semidireta são poucos difundidos no Brasil ainda.

3.3. INICIATIVA POPULAR

Nas palavras de Bonavides (2006, p. 290) “de todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa popular”.

Canotilho (2003, p. 295) expõe que a iniciativa popular:

É um procedimento democrático que consiste em facultade ao povo (a uma percentagem de eleitores ou a um certo número de eleitores) a iniciativa de uma proposta tendente à adopção de uma norma constitucional ou legislativa.

A iniciativa popular originou-se da Constituição jacobina na França no final século XVIII, mas que nunca foi aplicado, contudo teve reflexo em alguns Cantões suíços no século XIX. (Sanson, 2007). Já AUAD et. al. (2004, p. 308) escreve que:

Conforme a História registra, o aparecimento da iniciativa popular deu-se no final do século XIX, nos Estados Unidos, onde foi previsto pela primeira vez, em 1898, no Estado de Dakota do Sul. Todavia, foi o Estado de Oregon em 1904, que primeiro utilizou-se da iniciativa popular de forma prática.

A razão para que Sanson (2007) dê preferência à teoria da origem na França, se dá por haver uma grande colônia suíça em Oregon, o que justificaria a utilização deste instituto por inspiração da experiência helvética.

Sanson (2007) ainda escreve acerca da importância em apontar que o instituto da iniciativa popular, atualmente, encontra-se em muitos países e tem o importante papel de corrigir as deficiências encontradas na democracia representativa.

A Constituição de Weimar, que foi promulgada no ano de 1919, passou a admitir este instituto, porém para sua efetivação exigia-se participação de no mínimo 1/10 (um décimo) do eleitorado. Auad et. al. (2004, p. 308) leciona que “na América Latina, países como Argentina, Colômbia, Venezuela, Equador e Paraguai acolheram a iniciativa popular em suas respectivas Constituições”.

No Brasil de acordo com Neto (2005, p. 87) “As Constituições que antecederam a atual foram omissas quando trataram de mecanismos de participação direta”. O desejo era de que houvesse uma democracia representativa pura. Conforme estudo histórico de Neto (2005, p. 87-88):

Quanto à iniciativa popular, não houve sequer insinuação a respeito. Os textos normativos calaram-se tão simplesmente, e os autores pátrios, também vão vislumbraram relevância no instituto, a ponto de, ao menos, recomendá-lo a títulos de *lege federenda*.

A Constituição Federal de 1988 é que inaugura este instituto que na monografia de Duarte Neto (2005, p. 88) “o insere em um contexto normativo no qual

a soberania é retomada pelo próprio titular que, de maneira ativa, não mais se contenta em ser espectador das questões de Estado [...]”.

Ainda, para Duarte Neto (2005, p. 88) “por assim ser, não há como ignorar que a iniciativa popular introduzida na atual Carta não foi somente obra de juristas e constituintes bem intencionados”.

Na verdade, a criação deste instituto na atual carta, está totalmente ligada na busca da redemocratização do Estado brasileiro na época.

A ideia de os cidadãos criarem projeto de lei que pode ser promulgado, o transforma no instrumento mais democrático de participação semidireta da Constituição Federal de 1988 por permitir, consoante Sanson (2007, 194-195) “uma atuação mais ampla dos cidadãos, que não se limitam a controlar os órgãos representativos”.

Por sua vez, Acquaviva (2000, p. 156-157), em sua obra, idealiza este instituto da seguinte forma:

Iniciativa Popular: eis o mais significativo instituto da democracia semidireta. Realmente, de todas as instituições da democracia semidireta, a que mais atende às exigências populares de uma participação efetiva no processo político é a iniciativa as leis pelo próprio povo. [...] Na iniciativa popular o povo exerce apenas um direito de petição reforçado, pelo qual pressiona o parlamento a reparar um projeto de lei sobre determinado assunto, bem como a discuti-lo e a votá-lo. No caso, os cidadãos não legislam, mas fazem com que se legisle.

Teixeira (1991, p. 477) conceitua que este instituto “consiste em atribuir-se a uma certa parte ou porcentagem do eleitorado o direito de iniciar ou propor a legislação, que deverá ser elaborada pelo Legislativo”.

Por fim na conceituação de Duarte Neto (2007, p. 107) se pode definir como iniciativa popular “com o direito político subjetivo, concedido a um número de cidadãos, de, por intermédio de ato coletivo, iniciar o processo de elaboração legislativa”.

No atual sistema jurídico brasileiro, a iniciativa popular é a apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados pelo povo, contudo existem alguns requisitos mínimos na Constituição Federal de 1988 que devem ser preenchidos antes de o projeto de lei de iniciativa popular ser apresentado. Está no art. 65, § 2º da CF:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

O *caput* de onde está incluso este parágrafo é do art. 61 da CF que refere-se a leis ordinárias e complementares. Duarte Neto (2005, p. 127) coloca em questão a discussão doutrinária da “existência de hierarquia entre a lei ordinária e a lei complementar” e conclui da seguinte forma:

Muito embora não se trate de espécies normativas hierarquicamente diferentes, são espécies de lei diferentes. A diferença entre essas seria decorrente do campo material que lhes é afeto disciplinar, bem como do quórum exigido para aprovação. As leis complementares teriam seu campo material tarifado no texto constitucional, disposto de maneira taxativa, o que lhes garantiria uma competência reservada. Isso não haveria para as leis ordinárias, que contam com campo material residual.

Destarte, conclui-se que foi dado a possibilidade aos cidadãos de propor projetos de leis complementares e ordinárias, mas não propostas de emendas constitucionais.

Para Duarte Neto (2007, p. 128) “o constituinte foi comedido quando estendeu a iniciativa popular para promover alteração da Constituição”.

A polêmica também é ressaltada por Auad et. al. (2004) da possibilidade de criação de projeto de emenda constitucional através do instituto da iniciativa popular, mas que tal ideia não prospera, pois em nenhum dos diplomas normativos (Constituição Federal e Lei nº 9.709/98) está escrito a possibilidade de “projeto de emenda constitucional”, e sim, de “projeto de lei”, apesar de que no primeiro caso seria um fortalecimento da soberania popular.

Quanto ao número de assinaturas exigidos na norma constitucional, Auad et. al. (2004, p. 308) escreve que “o número elevado de assinaturas, bem como sua distribuição pelos Estados são fatores que, de certa forma, dificultam o exercício desse direito”.

Sanson (2007, p. 193) opina que os requisitos para efetivar a iniciativa popular “tiveram como objetivo evitar o seu banalizado. Contudo, ironicamente, tiveram efeito reverso, praticamente inviabilizando a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular”.

Benevides (1998, p. 172) é da mesma opinião e que reflete que “a efetiva participação popular no processo de iniciativas pode ficar significativamente comprometida devido à exigência de um número muito elevado de assinaturas, do nível federal ao local”.

Conforme opinião de Duarte Neto (2007, p. 128) o número de assinaturas “inviabilizou o instituto quando exigiu número de subscrições um tanto elevado para a tão incipiente e inexperiente participação política na sociedade brasileira”.

Segundo visto anteriormente, também para a iniciativa popular a criação da norma reguladora se deu dez anos após a promulgação da Constituição Federal, e esta norma cuida do tema nos seus últimos artigos.

Sobre o tema ensina Duarte Neto (2005, p. 132):

A regulamentação tão esperada da iniciativa popular veio com a Lei 9.709/1998. Contudo, não é com frustração que se nota que o novo diploma legislativo pouco trouxe de novo à disciplina do instituto. Trata-o exclusivamente em dois artigos, desdobrado um deles em dois parágrafos, relegando outras considerações para o âmbito do regimento interno da Câmara.

A Lei nº 9.709/98 legisla da seguinte forma:

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

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

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

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

Quanto aos artigos da lei infraconstitucional em questão, Duarte Neto (2005, p. 133) tece elogios ao § 2º do artigo 13 que consoante a ele “de boa técnica também foi a previsão expressa de não ser dado à Câmara rejeitar projeto popular por vício de técnica legislativa ou de redação”. Caso contrário, dificilmente conseguiria utilizar-se a iniciativa popular.

Como bem disserta Duarte Neto (2005, p. 133):

Fosse diferente e o instituto estaria definitivamente enterrado. Ao povo não é exigido que conheça meandros e minúcias de técnica redacional – basta-

lhe que expresse incontestavelmente sua vontade. A propósito, nem mesmo aos representantes isso seria exigível. Trata-se de tarefa para as comissões parlamentares com essa incumbência específica.

Após o projeto popular ser protocolizado junto à Secretaria Geral da Mesa da Câmara de Deputados, e verificado de está presente todos os requisitos necessários, passará a ter a tramitação normal como qualquer outro projeto de lei (DUARTE NETO, 2007).

Desta forma, a iniciativa popular é o maior meio de democracia semidireta que temos na Constituição Federal, porém ainda pouco utilizado pela exigência para poder ser aceito o projeto de lei popular, como um dos requisitos o grande número de assinaturas necessárias em um país com uma democracia tão recente.

4. OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA EM SANTA CATARINA E NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA/SC

Para estudar a aplicação dos meios de democracia semidireta no município de Criciúma, primeiramente é necessário analisar como são aplicados e de que forma é legislada pela Constituição do Estado de Santa Catarina, carta esta que irá nortear os institutos de democracia semidireta nos municípios pertencentes à Unidade Federativa.

A Constituição de Santa Catarina, carta promulgada em 5 de outubro de 1989, emula o artigo 14 da Constituição Federal, em seu artigo 2º, parágrafo único e incisos:

Art. 2º - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Parágrafo único. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

Portanto, todos os três institutos de democracia semidireta presentes na Constituição Federal estão presentes também na Constituição do estado de Santa Catarina.

A Constituição Catarinense também delega ao Poder Legislativo, a competência exclusiva para autorização de referendo e convocação de plebiscito conforme artigo 40, II:

Art. 40 – É de competência exclusiva da Assembleia Legislativa:

[...]

II – autorizar referendo e convocar plebiscito, mediante solicitação subscrita por no mínimo dois terços de seus membros. (SANTA CATARINA, 1989)

Assim como na Constituição Federal, a Constituição de Santa Catarina delega que mudanças territoriais, no caso dos Estados seus municípios, deverão ser feitas mediante plebiscito consoante ao § 1º do artigo 110 que foi incluso pela Emenda Constitucional nº 38:

Art. 110 — O Município é parte integrante do Estado, com autonomia política, administrativa e financeira, nos termos da Constituição Federal e desta Constituição.

§ 1º — 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.

Quanto ao referendo, a Constituição de Santa Catarina silenciou, contudo o referendo assim com o plebiscito tem legislação complementar própria.

Já o instituto da iniciativa popular é legislado na própria Constituição do Estado de Santa Catarina que no § 1º do artigo 50 indica onde deve ser apresentado o projeto de lei de iniciativa popular e a quantidade mínima de subscrições:

§ 1º - A iniciativa popular de leis será exercida junto a Assembleia Legislativa pela apresentação de projeto de lei subscrito por no mínimo um por cento dos eleitores do Estado, distribuídos por pelo menos vinte municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles. (SANTA CATARINA, 1989)

Tanto a Constituição Federal quanto a Constituição Catarinense, exige-se para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, a distribuição de assinaturas, no caso da Constituição Federal por estados, na Constituição Catarinense por Municípios.

4.1. LEI COMPLEMENTAR Nº 225 DE JANEIRO DE 2002

A Lei Complementar nº 225 promulgada em janeiro de 2002 tem como objetivo disciplinar a realização de plebiscitos e referendo, “previstos pela Constituição do Estado como forma de exercício e de cumprimento do princípio da participação popular”.

Consoante a Lei Complementar nº 225/2002:

Art. 1º Esta Lei Complementar disciplina a realização de plebiscitos e referendos, previstos no art. 14 da Constituição Federal e no art. 2º da Constituição do Estado, assegura o exercício direto da soberania popular previsto pelo parágrafo único do art. 1º e pelo art. 14 da Constituição Federal e pelo art. 2º da Constituição do Estado.

O artigo 2º da referida lei conceitua os dois institutos dizendo que “O plebiscito e o referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre

matéria de natureza legislativa ou administrativa, diretamente, através do voto, de forma aprobatória ou denegatória”.

Conclui-se através da leitura deste artigo que as decisões por voto da população serão vinculadas, sendo o poder público obrigado a proceder conforme a vontade população demonstrada pelo voto. A lei continua em seus parágrafos do art. 2º diferenciando plebiscito e referendo da seguinte forma:

§ 1º No plebiscito, a consulta é formulada com anterioridade, como condição para a prática do ato.

§ 2º No referendo, a consulta é formulada após a publicação do ato, como condição para sua vigência, validade e eficácia.

A Lei Complementar n. 225/2002 ainda deixa claro que é passível de consulta popular Emendas Constitucionais, pois é informado no art. 2º § 3º que se considerada “matéria de natureza legislativa toda aquela que depende de deliberação do Poder Legislativo, inclusive as emendas constitucionais”. Ao contrário da Constituição Federal que impossibilita o uso destes institutos para aprovação ou rejeição de Emenda Constitucional (SANSON, 2007), a Lei Complementar n. 225/2002 vai mais além e permite a utilização deles para este fim.

Já matéria de natureza administrativa o § 4º do art. 2 legisla da seguinte forma pela Lei Complementar n. 225/2002:

É considerado matéria de natureza administrativa todo ato administrativo praticado por qualquer dos Poderes do Estado ou instituições autônomas, individual, geral, normativo, convencional ou de mera administração, bem como os atos políticos e os correspondentes ao exercício do poder de iniciativa legislativa.

A referida lei, portanto, estende as matérias de atos praticados por instituições autônomas, cabíveis de consulta popular através de plebiscito ou referendo.

A convocação do plebiscito e referendo será feito por decreto legislativo, mas com diferenças dependendo da matéria a ser abordada. No caso de ser a matéria de natureza legislativa, será “por iniciativa da Mesa Diretora, de Comissão ou de membro do Poder Legislativo” conforme inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 225/2002, contudo se a natureza da matéria abordada for administrativa, caberá convocação de plebiscitos e referendos “mediante proposta do Chefe do Poder ou instituição autônoma a quem incumbe a prática do ato”, no inciso II do art. 3º da lei em questão.

Os trâmites do decreto legislativo estão legislados no artigo 5º da Lei Complementar nº 225/2002:

Art. 5º O decreto legislativo para convocação, autorização ou promoção de plebiscito ou referendo tramitará em obediência às normas regimentais do Poder Legislativo e fixará o objeto da consulta e a redação das perguntas a serem respondidas pelos eleitores.

É no momento tramitação em obediências às normas regimentais do Poder Legislativo que se irá decidir o exato objeto da consulta e a redação das perguntas que irão ser respondidas pelos eleitores.

Interessante também da lei está no § 1º do artigo 5º, que é a definição dos recursos para a que seja feito o plebiscito ou referendo, recursos estes que ficarão a cargo de quem for responsável pela prática do ato. O parágrafo na integra legisla que:

Os recursos necessários, inclusive para a divulgação das opiniões favoráveis à aprovação e à denegação, correrão à conta das dotações orçamentárias do Poder ou instituição autônoma responsável pela prática do ato objeto da consulta.

Após a aprovação do decreto legislativo para convocação de plebiscito ou referendo, deverá ser comunicada a Justiça Eleitoral “a quem incumbirá editar as instruções necessárias, aprovar a cédula respectiva e, se for o caso, fixar a data de realização da consulta” de acordo com § 2º do artigo 5º.

A Lei Complementar nº 225/2002 no § 3º do artigo 5º também estipula prazos para convocação após a comunicação a Justiça Eleitoral de “no mínimo quarenta e cinco dias e no máximo noventa dias”, mas flexibilizando o prazo máximo conforme § 4º:

§ 4º Respeitado o prazo mínimo previsto no parágrafo anterior, a consulta poderá ser realizada em prazo maior ou juntamente com as eleições, se assim constar:

I - em matéria legislativa, do decreto legislativo; e

II - em matéria administrativa, da proposta da autoridade.

Portanto se o decreto legislativo ou a proposta da autoridade silenciar sobre os prazos, a regra geral é a do § 3º que diz que “A consulta será realizada no prazo mínimo de quarenta e cinco dias e no prazo máximo de noventa dias contados da comunicação da aprovação do decreto legislativo à Justiça Eleitoral”, contudo

pode estipular prazo diferente do máximo da Lei nº 225/2002 se assim o decreto colocar.

Assim como nas eleições comuns do Brasil, o voto nos referendos e plebiscitos será direto e secreto e “será assegurado a quem esteja regularmente inscrito em zona eleitoral do Estado até a data da realização da consulta” consoante ao inciso I do art. 6º.

A divulgação de opiniões acerca da aprovação ou negação da matéria a ser abordada no plebiscito e referendo, assim como nas eleições, será feita “com igualdade de condições, em conformidade com instruções da Justiça Eleitoral, adotando-se supletivamente a legislação eleitoral” conforme inciso II do artigo 6º.

O resultado da consulta por fim, será proclamado pela Justiça Eleitoral que comunicará a Assembleia Legislativa, e caso seja o caso, à autoridade que propôs nos termos do inciso III do artigo 6º.

O § 1º do inciso III do artigo 6º legisla como as perguntas vão ser feitas, o que haverá nelas, a forma de respostas disponíveis e o grupo de pessoas se o ato tiver efeito restrito a certa parte da população:

§ 1º As perguntas serão tantas quantas forem as matérias submetidas à deliberação popular, devendo:

I - ser específicas, claras e objetivas;

II - conter os números correspondentes a valores, quantidades ou percentuais, quando for o caso; e

III - ser respondidas conclusivamente com "sim" ou "não".

§ 2º Se o ato tiver abrangência ou efeito restrito à parte do território ou da população, a consulta poderá ser feita apenas aos eleitores diretamente interessados.

Cabe aqui destacar que sempre, nos casos de plebiscito para fusão, divisão ou incorporação territorial, conforme disposto no § 2º acima, apenas a população que será afetada será convocada para responder acerca da matéria.

Conforme dito anteriormente, a decisão feita pela população através do voto nos plebiscitos e referendos será vinculada. Diz o artigo 7º da Lei Complementar n. 225/2002 que “Quando houver o comparecimento da maioria absoluta dos eleitores das zonas eleitorais incluídas na consulta, seus resultados serão vinculativos [...]”. Os efeitos sem modificam dependendo da aprovação ou não. De acordo com o inciso I do artigo 7º:

I - a decisão aprobatória:

a) nos plebiscitos, obriga a prática do ato; e

b) nos referendos, aperfeiçoa o ato, atribuindo-lhe vigência, validade e eficácia;

Já nos casos de decisão denegatória:

II - a decisão denegatória:

a) nos plebiscitos, impede a prática do ato; e

b) nos referendos, impede o aperfeiçoamento do ato, negando-lhe vigência, validade e eficácia.

§ 1º A deliberação denegatória só será elidida por outra consulta popular.

Portanto, como já dito anteriormente, as decisões são vinculadas, sendo obrigado o poder público a proceder conforme decisão democrática dos eleitores.

4.2. OS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA

A Lei Orgânica de Criciúma foi promulgada em 5 de julho de 1990 e conforme outros dispositivos já estudados, regula em parte os institutos de democracia semidireta previsto no artigo 14 da Constituição Federal e do artigo 2º da Constituição do Estado de Santa Catarina.

4.2.1. PLEBISTO

O plebiscito, tal qual em outros dispositivos estaduais e federais estudados anteriormente, também é necessário para qualquer alteração territorial a ser feito no município de Criciúma em conformidade com a Lei Complementar 225/2002. Consoante ao § 3º do artigo 1º da lei orgânica do Município de Criciúma:

§ 3º Qualquer alteração territorial do Município de Criciúma só poderá ser feita na forma da lei complementar estadual, preservada a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, dependente de consulta prévia às populações diretamente interessadas, mediante plebiscito.

Caso então alguma parte territorial do Município de Criciúma tiver o interesse em emancipar-se, há a obrigatoriedade do plebiscito para aprovação ou denegação. De acordo com o Relator João Martins em seu Acórdão (2004) na Ação Direta de Inconstitucionalidade no processo 1988.080573-1/TJSC “portanto, sem prévia consulta plebiscitária, verifica-se violação ao princípio da autonomia municipal, a transferência parcial do território de um para outro município ou seu desmembramento”. Populações estas, que de acordo com Silva (2008) são da área a ser desmembrada e da área que irá se desmembrar.

A convocação para esta matéria cabe a Assembleia Legislativa conforme artigo 2º da Resolução do TSE nº 23.385/2012:

Art. 2º A consulta popular destinada à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de municípios será convocada pela Assembleia Legislativa, em conformidade com a legislação federal e estadual.

Não cabe a Câmara de Vereadores a convocação de plebiscito para este tema, sendo competência exclusiva da Assembleia Legislativa.

Escreve em seu acórdão de 1995 o Relator João José Schaefer no processo 1988.073552-3/TJSC que “A determinação do plebiscito, sendo ato de competência da Assembleia Legislativa Estadual, perante a qual corre o processo de emancipação, é feita por Resolução, como no caso, e não por lei [...]”.

No município de Criciúma não houve plebiscitos municipais ou estaduais desde a Constituição Federal de 1988. O único plebiscito o qual o eleitorado de Criciúma participou foi o de 1993 que demandava escolher monarquia ou república e presidencialismo ou parlamentarismo.

Feito em 21/04/1993, a época Criciúma tinha 88.541 eleitores que votaram da seguinte maneira para forma de governo conforme TRE/SC:

Forma	Votos	% Votação
Monarquia	8.736	11,50
República	53.473	70,37
Votos Brancos	6.250	8,22
Votos Nulos	7.531	9,91

Já para a forma de estado, Criciúma teve a seguinte votação:

Sistema	Votos	% Votação
Parlamentarismo	20.773	27,34

Presidencialismo	44.156	58,11
Votos Brancos	2.701	3,55
Votos Nulos	8.360	11,00

Cabe destacar que apesar do município de Forquilha ter se desmembrado após a Constituição Federal de 1988, não havia na Lei Orgânica de Criciúma ainda a previsão de plebiscito para separação territorial. Neste caso Forquilha foi criada através de lei sancionada pelo então governador Casildo Madaner conforme Ferreira em reportagem do Jornal A Tribuna de 14/09/2016.

4.2.2. REFERENDO

A Lei Orgânica do Município de Criciúma pouco informa sobre o instituto do referendo. A única citação feita a ela encontra-se no inciso I do § 1º do artigo 52 da lei municipal:

Os Secretários e Administradores Distritais são auxiliares do Prefeito, escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos seus direitos políticos.

§ 1º Compete aos Secretários Municipais, além de outras atribuições estabelecidas nesta Lei Orgânica e na lei referida no art. 53:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração municipal na área de sua competência e referendar;

- a) as leis;
- b) os decretos de sua área;
- c) os demais atos relativos à sua Secretaria.

Como visto, a lei municipal de Criciúma apenas indica de quem é a competência para convocar o referendo e por quais tipos de atos, sendo o restante dos trâmites conforme é legislado pela Lei Complementar nº 225/2002.

Contudo, assim como o plebiscito, o referendo, apesar de legislado nunca foi utilizado apenas em âmbito municipal desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Foi em 23 de outubro de 2005 (TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016) o único referendo que o eleitorado de Criciúma participou. De âmbito nacional, previa a possibilidade de alteração do art. 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) que tornaria proibido a comercialização de munição e armas de fogo em todo Brasil. O voto “não” venceu pode-se continuar

com a comercialização de armas de fogo e munição. Em Criciúma conforme site do TSE (2005) havia a época 123.519 mil eleitores aptos a votar e destes compareceram 81,78%.

Voto	Qntd.	%
Sim	26.176	26,65%
Não	72.038	73,35%
Branco	1.430	1,42%
Abstenção	22.505	18,22%
Nulo	1.370	1,36%

4.2.3. INICIATIVA POPULAR

O instituto da iniciativa popular está também presente na Lei Orgânica do Município de Criciúma. A exigência para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular é que seja subscrita por pelo menos 5% do eleitorado do município, independente de região do município. É o que legisla o artigo 35 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 32 A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação a Câmara Municipal, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município.

O projeto de iniciativa popular, após assinado pelo número mínimo de eleitores, é apresentado a Câmara Municipal que é a responsável por “normatizar a iniciativa popular dos projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade, de vilas ou de bairros, através de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado” conforme inciso IV do art. 17 da Lei Orgânica Municipal.

No município houve a recente tentativa de aprovação de projeto de lei de iniciativa popular que criaria a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento Básico do Município de Criciúma – Arsacri, protocolada em 05/06/2015 na Câmara de Vereadores de Criciúma e obteve 7.250 assinaturas como escreveu Felisberto (2015):

Foi protocolado na sexta-feira na Câmara de Vereadores de Criciúma o projeto de iniciativa popular que pede a criação da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento Básico do Município de Criciúma (ARSACRI). O projeto obteve 7250 assinaturas, 5,11% dos eleitores da cidade. O projeto de lei complementar passará primeiramente pela Comissão de Constituição,

Justiça e Redação para ser analisado, juntamente, com o Departamento Legislativo, e posteriormente, ser autorizado a ir a tramitação na Câmara.

“Projetos de iniciativa popular precisam estar de acordo com o artigo 145 do regime interno da Câmara para depois seguirem normalmente como os demais projetos de lei”, explica o técnico legislativo e ouvidor da Câmara de Vereadores de Criciúma, Ramires da Silva Dias. O prazo para análise é de 70 dias. Conforme Dias, nos últimos 10 anos este é o segundo projeto de iniciativa popular protocolado na Câmara. O primeiro foi o de criação do Portal da Transparência.

A principal função dessa agência reguladora de saneamento básico seria regular e fiscalizar as atividades da prestadora de serviços, com medidas necessárias de fiscalização e regulação dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário no município. “A iniciativa do projeto partiu da vontade da comunidade e há dois anos estávamos construindo o texto, que coincidiu justamente neste momento em que a cidade está toda bagunçada pelo não cumprimento dos serviços pela prestadora de serviços”, observa o advogado Júlio Kaminski, segundo suplente de vereador do PSDB, que liderou o abaixo assinado.

Contudo no dia 12/07/2016 o projeto de lei de iniciativa popular foi arquivado por falta de quórum, Conforme Savi (2016):

O Projeto de Iniciativa Popular que cria a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento Básico do Município de Criciúma – Arsacri, foi arquivado, no Legislativo, na Sessão de hoje (12/7). A matéria foi ao Plenário com parecer pela ilegalidade e inconstitucionalidade pela assessoria jurídica da Casa e pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação. Primeiro, como manda o Regimento Interno do Legislativo, foi votado o parecer, que teve 9 votos a favor, e 8 contra. Com isso o projeto foi arquivado, na Câmara.

Na segunda-feira, por falta de quórum, a Sessão foi encerrada no início da Ordem do Dia, e o projeto não foi para discussão e votação. Na hora, estavam apenas oito parlamentares, e era preciso nove vereadores presentes para o início da Ordem do Dia.

A principal função dessa agência reguladora de saneamento básico é regulamentar, pronunciar, agregar, coordenar recursos tecnológicos, humanos, econômicos e financeiros para a execução, controle, fiscalização, transparência, auditoria dos serviços de abastecimento de água potável, esgoto sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e controle de vetores do Município de Criciúma.

Outros projetos de lei de iniciativa popular tiveram assinaturas em Criciúma, mas não para projetos de lei orgânica. Cabe destaque a lei de iniciativa popular para criação da Defensoria Pública no estado de Santa Catarina que obteve 48 mil assinaturas de acordo com Zamban (2010) e a Lei Complementar nº 135 conhecida como Lei Ficha Limpa que foi somente o 4º projeto de lei de iniciativa popular a se tornar lei de conforme noticiado por Bonin (2010).

Resta claro, portanto, que os meios de democracia semidireta tanto em âmbito estadual bem como no município de Criciúma são pouco utilizados.

CONCLUSÃO

O arcabouço desta pesquisa possibilitou a compreensão do nascimento da democracia e suas alterações ao longo do tempo como também entendimento dos mecanismos de democracia semidireta existentes no Brasil de acordo com o artigo 14 da Constituição Federal e sua aplicabilidade.

Verificou-se que a democracia começa na Grécia, contudo uma democracia totalmente participativa, onde a vontade não se dava através de representantes, mas que com o crescimento das sociedades, a democracia representativa tornou-se o mais abrangente.

Através desta pesquisa, verificou-se a pouca utilização destes meios de democracia que poderiam ser melhorados e utilizados com muito mais frequência. A pesquisa trouxe como são legislados os meios de democracia semidireta presentes no artigo 14 da Constituição Federal, sendo o referendo e o plebiscito como única diferença o caráter temporal, este antes de ato legislativo ou executivo, aquele depois. Analisou-se a aplicação da iniciativa popular e como ela se dá no âmbito federal, estadual e municipal com suas peculiaridades para cada um.

Com a limitação de apenas o legislativo ou executivo poderem convocar plebiscitos e referendos, aliado a falta de interesse da classe política para consultas a população, tornou a utilização destes dois institutos muito rara e muito aquém do que eles permitem e poderiam fazer como forma de atenuar a atual desrepresentação da democracia representativa no Brasil.

Um projeto de emenda constitucional modificando a exclusividade do Congresso Nacional para autorizar referendo e convocar plebiscito, e colocando o poder para a população também, poderia ser uma boa alternativa para uma frequência maior da utilização destes institutos.

Já a iniciativa popular, apesar da dificuldade de se conseguir apresentar devido ao alto de assinaturas, é dos três (plebiscito, referendo, iniciativa popular) o mais popular e utilizado e isto tudo porque depende somente da população interessada o que fortalece a tese de que a modificação da exclusividade de convocação e autorização de referendo e plebiscito, estes seriam mais utilizados.

Conclui-se por fim através desta pesquisa, que o município de Criciúma, assim como no Brasil, tem seus mecanismos de democracia semidireta inutilizados

por falta de interesse de quem os pode convocar e muito pela falta de publicidade e informação da população.

REFERÊNCIAS

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria Geral do Estado**. 2ª ed., rev. e aum., São Paulo : Saraiva, 2000.
- ALMEIDA, Herivelto de, LEHFELD, Lucas de Souza. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo : *Revista dos Tribunais*, v. 22, n. 86, (mar. 2014), p.259-279
- ANDRADE, Regis de Castro. **Pacto democrático, negociação e autoridade**. *Revista Lua Nova*, 4(2) : 7-16, abr./jun. 1988
- AUAD, Denise, PEDROSA, João C. H., MARTIMIANO, Maria de Lourdes, TANGANELLI, Rogério F. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, jan./jun. – 2004.
- ARINOS, Afonso. **Os partidos políticos brasileiros**. *Revistas de Ciência Política*, 25(2) : 7-13, maio/ago. 1982.
- ATCHE, Elusa Cristina Costa Silveira. **Rousseau e Benjamin Constant: participação e representação política**. 2003.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 27. Ed. Rio de Janeiro: Globo, 1988.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. 9. ed. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BRANCO, Gustavo Gonet, COELHO, Inocêncio Mártires, MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 2. Ed. rev. e atual – São Paulo : Saraiva, 2008.
- BRASIL. **Constituição Federal**. 1988. Acesso 25/10/2016
- BRASIL. **Lei 9.709**. 18 de novembro de 1998. Acesso 05/03/2016.
- BRASIL. TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005>**. Acesso 02/11/2016
- BRASIL. TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/quadro-geral-referendo-2005>**. 2005. Acesso 03/11/2016
- BRASIL. TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.385/2012**. 2012. Acesso 02/11/2016
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania Ativa**. São Paulo : Ed. Atica, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo : Malheiros, 2006.

CANOTILHIO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed., Coimbra : Almedina, 2003.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários a Constituição de 1988 : Sistema Tributário** – Rio de Janeiro : Forense, 2006.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga: estudos sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma**. Tradução de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CRICIÚMA. **Lei Orgânica de Criciúma**. 1990. Acesso 01/11/2016.

FELISBERTO, Deize. <http://www.clicatribuna.com/noticia/geral/projeto-para-criacao-de-agencia-reguladora-e-protocolado-14368>. Acesso 02/11/2016.

FERREIRA, Francine. <http://www.clicatribuna.com/noticia/especial/os-prefeitos-de-forquilha-vanderlei-ricken-1990-a-1992-1990-a-1992-17660>. Acesso 02/11/2016.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de; FERREIRA, José Rodrigues. **Processo Legislativo : uma contribuição ao debate**. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1996.

KOBER, Edson Luiz. **Participação popular no processo legislativo**. Lajeado : Edição do Autor, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo : Imprensa. 2008

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)** – Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MIGLINO, Arnaldo. **A cor da democracia**. – Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Manuel Innocêncio de L. Santos. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

NETO, José Duarte. **A iniciativa popular na Constituição Federal**. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **O contrato social**. Tradução de Antônio de Padua Danesi. – 3ª ed. – São Paulo : Martins Fontes, 1996.

SANSON, Alexandre. **Dos institutos de democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa**. – São Paulo – Mackenzie - 2007.

SANTA CATARINA. ACORDÃO – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=plebiscito&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAABAUHhXAAD&categoria=acordao. 2004. Rel. João Martins. Acesso em 07/11/2016

SANTA CATARINA. ACORDÃO – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=plebiscito&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAABAHe1JAAD&categoria=acordao. 1995. Rel. João José Schaefer. Acesso em 07/11/2016

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. 1989. Acesso 25/10/2016.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar n. 225**. 2002. Acesso 25/10/2016

SANTA CATARINA. TRE – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. <https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/histeleiweb/1993/RFM199380896.htm#FORMA>. Acesso em 02/11/2016

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31ª ed. – São Paulo : Malheiros Editores, 2008.

SILVA, José Afonso da. **O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa**. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio (Coord.). **O direito na Sociedade Contemporânea – Estudo em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira**. Rio de Janeiro : Forense, 2005.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1991.

TUCIDIDES, **História da guerra do Peloponeso**. Brasília: UNB, 1999.

VIEIRA, Luiz Vicente. **A democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais** – Porto Alegre : EDIPUCRS, 1997.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde**. Florianópolis, 2013.

WOLKMER, A. C; LEITE, J. R. M. (orgs). Os “novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas - **Uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. 2. Ed. São Paulo : Saraiva, 2012.

ZAMBAN, Fernando. <http://caritas.org.br/legislativo-de-sc-recebe-1%C2%BA-projeto-de-lei-de-iniciativa-popular/2382>. 2010. Acesso 02/11/2016