



AS GARANTIAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DOS INSTITUTOS DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA: UM ESTUDO COMPARATIVO SOBRE O PLEBISCITO, REFERENDO E INICIATIVA POPULAR NO BRASIL E NA ITÁLIA

Juliano Sartor Pereira¹
Reginaldo De Souza Vieira²

Resumo: O presente artigo científico visa analisar as garantias de participação popular através dos institutos da democracia semidireta, realizando um estudo comparativo sobre o plebiscito, referendo e iniciativa popular no Brasil e na Itália. Tenciona compreender a democracia a partir de seus conceitos e concepções, assim como, os seus tipos: direta, representativa ou indireta e participativa ou semidireta. Propõe-se a estudar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei 9.709/1998 para identificar os institutos da democracia semidireta presentes no ordenamento brasileiro. Igualmente, analisar-se-á a Constituição da República Italiana e a Lei. 352/1970 a fim de se individuar a presença dos institutos da democracia semidireta. Por fim, será confrontado o modelo italiano e brasileiro com o intuito de se identificar as garantias e limitações à aplicação dos institutos da democracia semidireta. O método a ser utilizado, *a priori*, será o dedutivo e, *a posteriori*, comparativo, com pesquisa teórica, qualitativa com emprego de material bibliográfico e documental legal, tanto brasileiro quanto italiano.

Palavras-chave: Democracia; Direitos Fundamentais; Iniciativa Popular; Plebiscito; Referendo.

Abstract: The following scientific article aims to analyze the warranty of the popular participation through the semi-direct democracy, making a comparative study about the plebiscite, referring to the popular initiative in Brazil and in Italy. It aims to

¹ Acadêmico do Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense – Unesc – Criciúma – SC – Brasil. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). Email: julianosartor01@gmail.com.

² Doutor e Mestre em Direito – PPGD/UFSC. Professor no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico e dos Cursos de Graduação em Direito e Odontologia da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) – Criciúma - Santa Catarina - Brasil. Líder do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/UNESC). Membro da Rede Ibero-americana de Direito Sanitário. Advogado. Email: prof.reginaldovieira@gmail.com.



understand democracy from its concepts and ideas, as like, its types: direct, indirect or representative and participative or semi-direct. It intends to study the Constitution of the Federative Republic of Brazil from 1988 and the Act. 9.709/1998 to identify the semi-direct democracy institutions present in the Brazilian regulations. Likewise, will also be analyzed the Constitution of the Italian Republic and the Act. 352/1970 in order to analyze the presence of the semi-direct democracy. Lastly, the Italian and Brazil's model will be confronted in order to identify its warranties and limitations on application of the semi-direct democracy. The method used, a priori, will be deductive method and, a posteriori, comparative, with theoretical research, qualitative and the use of bibliographical content and legal documents, both Brazilian and Italian.

Keywords: Democracy; Fundamental rights; Popular initiative; Plebiscite; Referendum.

1. INTRODUÇÃO

O modelo vigente de representação política, no qual o povo elege representantes delegando-lhes um mandato, enfrenta uma desgastante e profunda crise institucional.

A insatisfação popular decorre não somente da corrupção ou do corporativismo que assegura privilégios aos representantes eleitos, mas sobretudo porque estes ao exercerem o mandato afastam-se, muitas vezes, por completo dos anseios da população quanto às políticas públicas a serem implantadas e implementadas, frustrando assim as expectativas da população.

Essa dicotomia entre a atuação do político e a vontade da população, por conseguinte, estimula o debate sobre a necessidade de se assegurar ao povo uma maior participação, mais atuante e efetiva, no âmbito das decisões político-governamentais, consolidando-se assim a soberania popular.

Para tanto, a presente pesquisa científica visa identificar e confrontar os institutos da democracia semidireta aplicados no Brasil e na Itália, por meio de um estudo comparado.

2. DEMOCRACIA: CONCEPÇÕES E CONCEITO



Com a finalidade de melhor esclarecer a relevância da Democracia Semidireta, convém inicialmente conceituar o que é democracia. Todavia, segundo Dworkin (1999, p. 87) “a distinção entre conceito e concepção [...] é muito diferente da conhecida distinção entre o significado de uma palavra e sua extensão”.

Aliás, a definição de democracia revela-se imprecisa, pois a sua conceituação depende do contexto sócio-político e histórico em que se insere a experiência democrática (SALES, 2007, p. 13), isso porque é quase impossível conceituá-la, tendo em vista que a democracia é aberta ao tempo e às transformações (STRECK; MORAIS, 2008, p. 109-110).

Controvérsias à parte, a análise etimológica revela “*démokratía*, de *dêmos* 'povo' + **kratía* 'força, poder'” (HOUAISS; VILLAR; FRANCO, 2009, p. 612 – grifo no original), logo, deduz-se que democracia “significa, etimologicamente, governo do povo” (MENEZES, 1995, p. 267).

Ainda, conforme vocabulário jurídico, a democracia seria um regime político, no qual o poder é exercido “sobre a base da efetiva participação do povo soberano nas decisões políticas, sempre à procura da realização de valores de convivência humana como a igualdade, a liberdade, a justiça e a dignidade das pessoas” (DIMOULIS, 2007, p. 106).

Todavia, sendo a democracia o governo do povo, quem seria este? Sócrates afirma que o povo é formado por “todos os que trabalham com as mãos e os que são estranhos aos negócios e não possuem quase nada” (PLATÃO, 1973, p. 174). Assim, narra-se o diálogo em que Sócrates questiona Eutidemo se seria possível conhecer a democracia sem conhecer o povo. Diante da consonância da resposta de seu interlocutor, a seu turno, Sócrates continua, “E o que chamas o povo?” – De pronto, a resposta de Eutidemo – “Os cidadãos pobres” (XENOFONTE, 1972, p. 152).

Primordialmente, então, o vocábulo povo se referia aos pobres, classe formada por trabalhadores manuais pagos diariamente e, também, os camponeses, artesãos e comerciantes (BARZOTTO, 2003, p. 86). Complementando, “o termo *demos* possuía duplo sentido, pois ao mesmo tempo em que significava o coletivo dos membros de uma sociedade, também era compreendido na acepção de plebe (no sentido dos mais pobres)” (VIEIRA, 2013, p. 46 – grifo do autor).

Por conseguinte, Aristóteles (19--?, p. 176) em sua obra intitulada “Política”, contribui ao entendimento da democracia ao afirmar que “um princípio



fundamental de uma forma democrática de governo é a liberdade que, de acordo com a opinião dominante, só pode ser desfrutada nesta forma de governo; esse é, portanto, conforme se diz, o objetivo supremo da democracia.”

Ademais, para a consolidação da democracia é imprescindível que o povo detenha o poder soberano, tendo a possibilidade de legislar criando leis (BODIN, 2011, p. 12). Porém, Montesquieu (2005, p. 170) ao formular o princípio da separação dos poderes, coloca que em um Estado livre a população deveria deter o poder legislativo, todavia defende que “o povo faça através de seus representantes”.

Dessa forma, o contratualista Locke (1973, p. 101) expõe as bases do estado liberal cuja legitimidade se encontra no poder concedido aos representantes escolhidos pelo povo, devendo o executivo estar submetido ao legislativo, o qual deveria, em tese, proteger o povo contra qualquer arbítrio. De igual modo, Sieyès (1997, p. 94) em seu livro ‘Que é o terceiro Estado?’, afirma que o poder soberano pertence ao povo, mas deveria ser exercidos por seus representantes.

Em contrapartida, o também contratualista Rousseau (2008, p. 91-92) afirma que a soberania não pode ser representada ou alienada, sendo, portanto, os representantes meros comissários, haja vista o fato de que todas as leis seriam nulas senão ratificadas pelo povo.

Por sua vez, Tocqueville (2005, p.197) ao analisar a sociedade americana de seu tempo, expõe que as suas instituições são democráticas porque em seus desdobramentos, apesar do povo americano nomear seus representantes é a maioria que governa, sendo esta composta pelos cidadãos que desejam o bem do país. Associa a ideia de liberdade e igualdade como pressupostos à democracia.

Já Marx (2010, p.51) traz o entendimento que “na democracia, a constituição, a lei, o próprio Estado é apenas uma autodeterminação e um conteúdo particular do povo, na medida em que esse conteúdo é constituição política”. Gramsci (2000, p. 287) aduz que o significado mais realista de democracia se relaciona com a ideia de hegemonia, ou seja, haveria democracia somente se as políticas públicas e as leis favorecessem a passagem dos grupos dirigidos para os grupos dirigentes.

Contudo, é Kelsen (2000a, p. 150) explica que a democracia representativa tradicionalmente representaria o povo de um Estado através de seus órgãos legislativo e executivo, desde que submetidos à uma ordem jurídica e à Constituição. Sendo que Bobbio (1992, p. 30) ao afirmar que a democracia seria “um



conjunto de regras primárias e fundamentais que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”, define a democracia como procedimental para o exercício do poder.

O conceito de democracia encerra grande labor devido a sua evolução-adaptação e constante construção dentro de vários contextos históricos em que ela se encontra inserida. Por esse motivo, para fins didáticos destaca-se do “Discurso de Gettysburg”, a consagrada sentença proferida por Abraham Lincoln, na qual a democracia seria “o governo do povo, pelo povo e para o povo”³.

2.1 Formas democracia: Direita, Representativa e Participativa

A democracia direta surge na *polis* Ateniense, então sob o regime aristocrático e governada pelos eupátridas, “bem-nascidos”, sendo a população em geral constituída por artesãos e camponeses que viviam em estado de pobreza. Deste modo, eclode a luta entre as classes populares insatisfeitas com o governo imposto pelas oligarquias, culminando em uma série de reformas que paulatinamente tornaram Atenas o berço da democracia (MOSSÉ, 1997, p. 14).

Hodiernamente, a democracia direta é aquela cujas funções, legislativas, executivas e judiciárias, são exercidas pelos cidadãos em uma assembleia. E como nem todos os cidadãos conseguiriam participar de uma assembleia, este tipo de democracia se restringe a comunidades muito pequenas. (KELSEN, 2000b, p.412-413). Assim, a democracia direta resiste em alguns pequenos cantões suíços, sendo a assembleia denominada *Landsgemeinde*, com reuniões ordinárias e extraordinárias, tendo o cidadão o dever de comparecer. As deliberações da Assembleia são propostas pelo Conselho Cantonal ou pelos cidadãos, abrangendo temas como impostos, naturalização e orçamento (DALLARI, 2011, p. 152-153).

A seu turno, a democracia indireta ou representativa é aquela em que “há perfeita distinção entre governantes e governados: estes apenas escolhem os primeiros, mediante processo eletivo, que passam a representá-los, sobretudo na votação e mudanças no ordenamento jurídico do Estado” (FILOMENO, p.114-115).

³ Tradução livre do Discurso de Gettysburg: [...] *that this nation under God shall have a new birth of freedom, and that government of the people, by the people, for the people shall not perish from the earth.* [...] que esta Nação com a graça de Deus venha gerar uma nova Liberdade, e que o governo do povo, pelo povo e para o povo jamais desaparecerá da face da terra (LINCOLN, 2016).



Vale mencionar que a organização sócio-política da antiga Roma contribuiu para o surgimento da democracia representativa. Historicamente, os patrícios constituíam a aristocracia dirigente que gozava de direitos políticos ocupando as magistraturas, isto é, os cargos públicos; já a plebe, sem direitos políticos, era formada por pequenos comerciantes, artesãos, agricultores e, também, pelos escravos desprovidos de liberdade. A luta de classes entre patrícios e plebeus, fez com que estes conquistassem direitos políticos, surgindo a figura do Tribuno da Plebe, magistrado eleito em assembleia e que representava os plebeus, podendo vetar as deliberações do senado e de outras magistraturas que viessem a prejudicar os interesses pertinentes aos plebeus (FUNARI, 2002, p. 69).

Outro aspecto a ser ressaltado é que o liberalismo, na vertente política, trouxe ao palco a democracia como forma de governo, exercida dentro do Estado Liberal. Não mais a democracia dos antigos, direta e participativa, mas uma democracia, representativa e censitária, de acordo com os interesses da burguesia, considerando os indivíduos isoladamente como os titulares dos direitos políticos e não aceitando a existência de nenhum grupo intermediário na relação indivíduos e Estado. (VIEIRA, 2013, p. 124)

Então, para Bobbio (1992, p. 56) a democracia indireta ou representativa é aquela cujas “deliberação que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”. Por outro lado, a democracia semidireta é “o sistema de governo em que há representação política, todavia o povo pode intervir em alguns casos no campo legislativo” (BASTOS, 2002, p. 138).

Além disso, a democracia semidireta apresenta-se como um elo de ligação entre a democracia direta e indireta, permitindo a participação do povo em momentos decisivos quanto à elaboração ou aprovação de leis (MENEZES, 1995, p. 284). Para tal, emprega-se institutos pertinentes a democracia semidireta como: plebiscito, referendium, iniciativa, veto e recall, sendo que esses institutos permitiriam a participação e a expressão da vontade popular (DALLARI, 2011, p. 227).

2.2 Institutos da Democracia Participativa ou Semidireta

Inicialmente, “plebiscito é a consulta popular acerca de matéria que ainda será objeto de apreciação pelo órgão da função legislativa do Estado” (FILOMENO, 2006, p. 112-113). “O termo *plebiscito* deriva de *plebs*, *plebe*, tendo origem na Lex



Hortensia (século IV a.C.), que concedeu aos plebeus o direito de participar do processo político na antiga Roma republica” (ACQUAVIVA, 1994, p. 124).

“*Referendo* é o mecanismo da democracia semidireta pelo qual os cidadãos são convocados a se manifestar a respeito da conveniência ou não de medida *já tomada* pelos governantes” (ACQUAVIVA, 1994, p. 126 – grifo no original). “Referendo vem de *ad referendum* e origina-se da prática, em certas localidades suíças, desde o século XV – como os cantões de Valais e Grisons – de consultas à população para que se tornassem válidas as votações nas Assembleias cantonais” (BENEVIDES, 1998, p. 34).

A iniciativa popular, por sua vez, permite que um número de eleitores possa propor um projeto de lei (DALLARI, 2011, p.154), “isso significa que por meio da iniciativa popular, um determinado número de cidadãos, tem a mesma faculdade que os demais agentes públicos dotados de capacidade para deflagrar o processo legislativo” (BASTOS, 2002, p. 138).

Alude-se também o instituto do veto popular que consiste na desaprovação de matéria apreciada pelo legislativo impedindo a sua promulgação. Por fim, tem-se o recall que significa que por meio do voto popular de desaprovação, um agente político pode perder o seu cargo público (BERLOFFA, 2004, p. 229). Trata-se de um instituto tipicamente estado-unidense, cuja aplicação é dada em duas hipóteses: para revogação da eleição de um legislador ou funcionário eletivo, ou para a reforma de decisão judicial sobre a constitucionalidade de uma lei (DALLARI, 2011, p. 155).

3. DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO BRASIL: ANÁLISE DO MODELO BRASILEIRO

A análise do modelo brasileiro comporta essencialmente a averiguação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, seus dispositivos e determinações, bem como, a investigação da Lei Complementar 9.709, de 18 de novembro de 1998, no que tange aos institutos da democracia semidireta.

A importância da análise da Constituição reside no fato dela ser “o organismo vivo delimitador da organização estrutural do Estado, da forma de governo, da garantia das liberdades públicas, do modo de aquisição e exercício do poder” (BULOS, 2008b, p.28). Porém, “Com a Constituição são então fixadas



múltiplas garantias para a defesa da ideologia dominante e dos institutos constitucionais fundamentais” (VERGOTTINI, 1998, p. 258).

Dentre as sete Constituições do Brasil, 4 delas (1824, 1891, 1934, 1946) não fazem nenhuma referência aos institutos da democracia semidireta. Já a Constituição do Estado Novo, de 1937, menciona o instituto do Plebiscito num total de 14 vezes. Por sua vez, a Constituição de 1967 apresenta um único dispositivo acerca consulta popular quanto a questões territoriais municipais. Por fim, é somente com a Constituição de 1988, que foi assegurada a possibilidade da participação popular por meio da democracia semidireta, com ênfase nos institutos do plebiscito (Art. 14, I; Art. 18, § 3º; Art. 18, § 4º; Art. 49, XV e Art. 2º, ADCT); do referendo (Art. 14, II; Art. 49, XV) e da iniciativa popular (Art. 14, III; Art. 27, § 4º; Art. 29, XIII; Art. 61, § 2º).

O Poder Constituinte, autoridade de criar uma lei fundamental de uma comunidade política (CANOTILHO, 2003, p.65), abarca o poder de criar e modificar a Constituição (BARACHO, 2008, p. 532), sendo que foi esse poder que possibilitou a positivação dos institutos da democracia semidireta no texto Constitucional de 1988.

Com a Constituinte de 1987, “iniciou-se uma intensa campanha pelo direito de apresentação de emendas populares” (BENEVIDES, 1998, p. 124), sendo que “a participação popular, neste processo, foi assegurada no Art. 24 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte” (SGARBI, 1999, p. 24). Assim, graças a intensa mobilização da sociedade civil organizada, foram apresentadas 122 emendas populares à Constituinte, sendo que 3 delas versavam sobre instrumentos e direitos de participação popular, culminando na positivação dos institutos da democracia semidireta (BRASIL, 1988b).

No que se refere aos direitos políticos, o artigo 14, inciso I, afirma 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 [...]” (BRASIL, 1988). Portanto, o plebiscito é “uma consulta popular [...] que visa a decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa” (SILVA, 2014, p. 144),

O próximo dispositivo constitucional que traz em seu texto o termo plebiscito, é o artigo 18, o qual reporta-se à organização político-administrativa do



Estado brasileiro, especificamente em seus §§ 3º e 4º, os quais se referem, respectivamente, à possibilidade de formação de novos Estados e Municípios.

Quanto ao plebiscito territorial municipal, vale destacar que a nova redação dada pela Emenda Constitucional N. 15, de 12 de setembro de 1996, refere-se “às populações dos Municípios envolvidos”, logo, “a consulta passou a dirigir-se a toda a população do Município, e não apenas a do distrito ou distritos interessados, entendimento prevalecente até então” (SGARBI, 1999, p. 137).

O artigo 49, inciso XV, dispõe: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: autorizar referendo e convocar plebiscito” (BRASIL, 1988). “Autorizar significa conferir autoridade ou poder; convocar, por sua vez, exprime ideia de convite, chamamento para algo” (BULOS, 2008b, p.865). Isso posto, “esses recursos da democracia direta [...], transformam-se em processos que não se viabilizam sem a atuação de corpos do governo” (CUNHA, 2004, p. 178).

O artigo 2º, da ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) dispunha sobre a realização de um plebiscito sobre a forma e sistema de governo, sendo que a consulta popular resultou na escolha da República e Presidencialismo.

Convém ressaltar que em 1963, sob a égide da Constituição de 1946, fora realizado um plebiscito “para reverter o golpe representado pela emenda parlamentarista à Constituição de 1946, que face à renúncia do presidente Jânio Quadros, inviabilizara a posse do seu substituto constitucional, o vice-presidente João Goulart” (CUNHA, 2004, p.179). No Brasil, o instituto do plebiscito foi empregado somente em duas ocasiões: a primeira em 1963, para reestabelecer o sistema presidencialista; e a segunda em 1993, referente ao sistema e forma de governo.

O instituto do referendo, no texto constitucional, encontra-se fundamentado no Art. 14, II, sendo uma consulta popular para aprovação ou não de lei previamente elaborada, “nele os eleitores respondem sim ou não, optando a respeito de matéria já aprovada pelo Congresso” (BULOS, 2008a, p. 496). Conforme o artigo 49, XV, a competência em autorizar referendos é exclusiva do Congresso Nacional.

No Brasil, nacionalmente, o instituto do referendo foi empregado somente em uma única ocasião, em razão da Lei 10.826/2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento. Desse modo, o artigo 35 § 1º, da referida lei, que dispunha sobre a



proibição de comercialização de armamentos, só teria eficácia se aprovado pelo referendo popular de 23 de outubro de 2005 (NERY JUNIOR, NERY, 2006, p. 190).

A Iniciativa Popular é o instituto no “qual se admite que o povo apresente projetos de lei ao legislativo, desde que subscritos por número razoável de eleitores, acolhida no artigo 14, III, e regulada no artigo 61, § 2º” (SILVA, 2014, p. 143). O art. 61 traz a inovação de incluir o cidadão no rol de autoridades detentoras de competência para propor a iniciativa de leis complementares e ordinárias. Ademais, o seu § 2º, estatui os pressupostos necessários à sua propositura: projeto de lei subscrito por um por cento do eleitorado nacional, distribuído em cinco Estados e com três décimos por cento de eleitores de cada um deles (BRASIL, 1988).

O § 4º, do Art. 27 da Constituição, dispõe sobre a possibilidade de adoção do instituto da iniciativa popular no âmbito dos estados membros e o inciso XIII, do art. 29, refere-se à iniciativa popular no âmbito dos municípios na cifra de 5 por cento do eleitorado municipal (BRASIL, 1988).

No ordenamento jurídico-político brasileiro, os institutos da democracia semidireta estão previstos não somente na Constituição de 1988, mas também na legislação infraconstitucional regulamentadora. Assim, em 18 de novembro de 1998, foi sancionada a Lei 9.709, que regulamenta o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. A partir da análise minuciosa dos tão somente 15 artigos que a compõem, destaca-se alguns pontos dignos de atenção pela sua peculiaridade.

Inicialmente a redação do artigo 1º, da Lei 9.709, demonstra pouca criatividade do legislador por simplesmente copiar o artigo 14, incisos I, II, III, da Constituição Federal.

O *caput* artigo 2º, é passível de crítica, haja vista não indicar critérios que determinem o que seria “matéria de acentuada relevância” como requisito a consultas populares. A expressão é subjetiva dando ampla margem de discricionariedade ao legislativo para expressar um juízo de admissibilidade sobre qual matéria poderia ser submetida ao plebiscito ou ao referendo (KALIL, 2012, p. 27-28).

Destaca-se, ainda, o artigo 7º que determina que os plebiscitos territoriais devem envolver a “população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento”. O artigo 9º, determina a sustação de matérias que são objetos de consulta popular visando uma maior segurança ao ordenamento jurídico. Enquanto, que o artigo 10, exige maioria



simples dos votos para que o plebiscito ou o referendo sejam aprovados ou rejeitados.

O art. 13, limita-se a copiar o texto constitucional quanto aos pressupostos para que uma iniciativa popular seja considerada válida, para tanto deverá ser subscrita por, “no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (BRASIL, 1998).

Com relação à Lei 9.709/1998, havia uma grande expectativa dos doutrinadores defensores dos institutos da democracia semidireta como um meio de manifestação da soberania do povo. Porém, a lei frustrou a expectativa por se revelar lacunosa e não ampliar a participação popular, além de não regular e esclarecer de forma satisfatória a viabilidade da aplicação da democracia semidireta, mostrando-se como uma simples cópia das disposições constitucionais. (AUAD, 2004, p. 14).

Como resultado da análise da Constituição e da Lei Complementar, observa-se que o modelo brasileiro restringe por demais participação popular ao invés de estimulá-la. Exigências formais excessivas como 1 por cento de assinaturas de eleitores brasileiros distribuídos em 5 estados para uma iniciativa popular, dificultam a ponto de inviabilizar o interesse da participação popular. Ademais, a Constituição adota a iniciativa popular apenas para lei ordinária ou complementar e sem a possibilidade de recursos caso o legislativo rejeite o projeto (DALLARI, 2011, p. 155), sendo inadmissível a propositura de Emenda Constitucional por Iniciativa Popular.

Quanto ao plebiscito e ao referendo, observa-se que a competência para a propositura não é do povo, mas exclusiva do legislador que pode convocar ou rejeitar a sua realização, independente da vontade popular.

Por fim, não obstante a Constitucionalização e legalização dos institutos da democracia semidireta, observa-se uma forte resistência do Congresso Nacional quanto à realização das consultas, além do escasso conhecimento do cidadão quanto ao seu direito de participação no processo legislativo.

4. DEMOCRACIA SEMIDIRETA NA ITÁLIA: ANÁLISE DO MODELO ITALIANO



A Itália sempre foi palco de consultas populares pertinentes à administração das comunas. Por sua vez, de 1848 a 1870, foram realizadas 8 consultas populares referentes a formação do Estado Italiano através da anexação territorial de regiões que vieram a compor o então Reino da Itália. Posteriormente, com o decreto-lei n. 151, foi determinado, para 2 de junho de 1946, uma eleição para a formação da Assembleia Constituinte e um referendo para a escolha da forma institucional do Estado. Porém, os institutos da democracia semidireta foram incorporados ao modelo político-jurídico italiano com a Assembleia Constituinte.

Através de uma exaustiva análise do *Archivio storico delle elezioni*,⁴ do *Ministero dell'Interno*⁵, verificou-se que de 02 junho de 1946 a 17 de abril de 2016, foram feitas 21 consultas populares resultando em 71 referendos, dos quais 67 eram ab-rogativos, 1 consultivo, 2 constitucionais e 1 institucional (ITALIA, [20--]).

O Referendo institucional foi realizado em 02 de junho de 1946, de um universo de 28.005.449 eleitores votaram 24.946.878 com um quórum de 89,08%, a república obteve 54,27% dos votos (12.718.641), a Monarquia 45,73% (10.718.502), sendo que o quesito referendado era a forma institucional de Estado (ITALIA, [20--]).

Todavia, a regulamentação do referendo e da iniciativa popular só ocorreu em 1970, com a Lei N. 352, representando uma lacuna de 28 anos entre a realização do primeiro e do segundo referendo. Este ocorreu em 12 de maio de 1974 e tratava-se de proposta de ab-rogação de lei sobre o divórcio. Prevaleceu o não com 59,26% dos votos significando a manutenção do instituto do divórcio na Itália (ITALIA, [20--]).

Ao se analisar atentamente cada um dos quesitos de todas as consultas populares realizadas na Itália sob a forma de referendo, nota-se uma ampla variação de temas propostos à deliberação do povo. Temas como divórcio, prisão perpétua, aborto, porte de arma, responsabilidade civil dos magistrados, questões nucleares e energéticas, caça, eleições, entes estatais, sindicatos, privatizações, alvará, procriação assistida, além de muitos outros foram abordados (ITALIA, [20--]).

Ressalta-se, ainda, que neste ano de 2016, com o Decreto do Presidente da República de 27 de setembro de 2016, será realizado em 4 de dezembro de 2016 um referendo constitucional cujo quesito prevê uma profunda reforma constitucional

⁴ Tradução livre: Arquivo histórico das eleições.

⁵ Tradução livre: Ministério do Interior



e política que culminará, dentre outros, com a alteração do bicameralismo com consequente eliminação das prerrogativas do Senado italiano. (ITALIA, 2016)

A análise da Constituição da República Italiana, a qual foi promulgada em 27 de dezembro de 1947 entrando em vigor no dia 1º de janeiro de 1948, em seus 139 artigos e nas disposições transitórias finais, revela a presença dos institutos do referendo (Art. 75, Art. 87, Art. 117, Art. 123, Art. 132 e Art. 138) e da iniciativa popular (Art. 71) (ITALIA, 1948). A completa ausência do instituto do plebiscito se deve, principalmente, porque na Itália o termo se refere muito mais a uma consulta sem a participação estatal e na qual o pronunciamento popular é sobre eventos e fatos não normativos, não sendo abarcado pela disciplina constitucional (GEMMA, 1998).

O artigo 75 da Constituição Italiana refere-se ao referendo ab-rogativo, quando o povo é chamado a deliberar a revogação de uma lei, revogando-a totalmente ou parcialmente. Pode ser requerido por iniciativa popular com a assinatura de 500 mil eleitores ou por iniciativa de 5 Conselhos Regionais. Apresenta quórum mínimo necessário para validação e a proposta é aprovada pela maioria simples dos votos válidos.

O artigo 75, contudo, não pode ser evocado para revogar dispositivos constitucionais ou de leis ordinárias de conteúdo constitucional vinculado, isso para evitar lesão à constituição. Quanto aos limites expressos tratam-se de determinações estabelecidas pelos constituintes que concernem a particulares escolhas de política institucional (CRISCUOLO, 2013, p.6). Assim, nota-se a impossibilidade da consulta popular sobre leis tributárias e orçamentárias, anistia e indulto, e ratificação de tratados internacionais, constituindo-se limites expressos ao instituto do Referendo (ITALIA, 1948).

Por seu turno, o artigo 87 traz o seguinte texto: *Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale. [...] Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione [...]*⁶ (ITALIA, 1948). Embora o artigo diga que é prerrogativa do Chefe de Estado convocar referendos, sua competência limita-se exclusivamente a confirmação da consulta proposta por iniciativa parlamentar, regional ou popular.

⁶ Tradução livre: Art. 87: O Presidente da República é o Chefe de Estado e representa a unidade nacional. [...] Convoca o referendo popular nos casos previstos pela Constituição. [...]



O artigo 117, alínea f), revela que o poder legislativo será exercido pelo Estado e pelas Regiões, além de determinar a elaboração de lei complementar exclusiva que regulasse a matéria concernente a referendos estatais (ITALIA, 1948).

O artigo 123 determina que a iniciativa popular e o referendo de tipo regional estejam regulamentados nas Constituições das Regiões italianas. Aliás, permite inclusive que a própria Constituição da Região seja submetida a referendo caso haja pedido da população local ou do Conselho Regional (ITALIA, 1948).

O artigo 132 trata do referendo territorial, haja vista a possibilidade de fusão, desmembramento ou criação de novas Regiões, desde que a nova região tenha uma população superior a um milhão de habitantes e seja requerido pelos Conselhos Comuns (Câmara de vereadores) que representam ao menos um terço da população interessada (ITALIA, 1948).

O artigo 138, reporta-se ao referendo constitucional por permitir a sua revisão ou a de lei constitucional. Pode ser requerido por um quinto dos parlamentares ou 5 Conselhos Regionais ou por 500 mil eleitores, caso a lei não tenha sido aprovada por dois terços dos votos dos parlamentares em segunda votação. Se submetida a referendo popular a lei constitucional ou a revisão constitucional só terá eficácia, caso não seja aprovada pela maioria de votos válidos (ITALIA, 1948).

Portanto, o artigo 138 revela o caráter rígido da Constituição italiana em razão do agravamento do procedimento para a propositura de referendo de revisão constitucional. Esse procedimento visa, acima de tudo, proteger as garantias por ela asseguradas de cunho democrático (CRISCUOLO, 2013, p. 2).

Por fim, menciona-se o artigo 71 quanto à iniciativa popular legislativa, considerando-se a possibilidade de o povo propor um projeto de lei desde que redigido em artigos e com apenas cinquenta mil assinaturas de eleitores (ITALIA, 1948).

A iniciativa popular de lei é considerada uma ilusão no ordenamento político-jurídico italiano. De 219 propostas, entre 1979 até 2010, somente 9 foram aprovadas definitivamente. Isso porque o parlamento dá preferência às propostas de lei do governo ou dos próprios parlamentares para demonstrar à sociedade a sua atuação (COSEREANU, 2010). Isso comprova que não falta interesse ou vontade de participar da sociedade civil organizada quanto à propositura de leis, o que falta – de fato – é vontade parlamentar.



No que concerne à Constituição italiana, o seu texto é bem elucidativo abordando com muita propriedade os institutos do referendo e da iniciativa popular, entretanto, ressalta-se que o constituinte italiano através do artigo 117 determinou a criação de legislação exclusiva que regulamentasse a matéria. Neste sentido, em 25 de maio de 1970, foi aprovada a Lei n. 352 que dispõe sobre *Norme sui referendum previsti dalla costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*⁷.

O primeiro contato com a referida lei causa uma grande surpresa, pela profundidade e riqueza de detalhes quanto à regulamentação da participação popular no processo legislativo italiano. Trata-se de um documento muito bem articulado em 53 artigos divididos em 5 títulos, onde se encontram presentes todas as informações necessárias à aplicabilidade dos institutos da democracia semidireta.

Ao se aprofundar a análise dos seus dispositivos, destaca-se, inicialmente, o título IV quanto à iniciativa do povo na formação de leis, cujos artigos 48 e 49 confirmam respectivamente o requisito de 50 mil assinaturas de eleitores e que a iniciativa seja redigida em artigos, em companhia de um relatório que explique a finalidade da lei (ITALIA, 1970).

Em linhas gerais, verifica-se que o caminho para que uma iniciativa popular de referendo seja aceita, passa por uma série de fases: a primeira é preparatória e corresponde aquela em que um Comitê formado por dez eleitores comunica à Corte de Cassação o interesse na coleta de assinaturas. A segunda é composta por um duplo controle preventivo do quesito referendário. Primeiramente a legitimidade é controlada pelo Escritório Central de referendos junto à Corte de Cassação, posteriormente o controle de admissibilidade é feito pela Corte Constitucional. A terceira é aquela constitutiva na qual é indicada a data da realização do referendo sendo decretada pelo Presidente da República. A última fase é declaratória por corresponder a divulgação do resultado, compete ao Ministro da Justiça publicá-lo na Gazeta Oficial para evitar a apresentação de pedidos semelhantes em um período inferior a 5 anos (ITALIA, 1970).

Em síntese, apesar do excesso de formalismo presente na lei complementar n. 352/1970, não obsta a organização e participação do povo italiano no processo legislativo, embora muitas das propostas possam ser frustradas por depender da boa vontade do legislativo, de maneira geral “a Itália, sem dúvida

⁷ Tradução livre: Normas sobre os referendos previstos na Constituição e sobre a iniciativa legislativa do povo.



alguma, situa-se como o país mais próspero quanto ao número de referendos nacionais realizados. (SGARBI, 1999, p. 320)

5. CONCLUSÃO

Observou-se, em ambas as constituições, o comprometimento do constituinte em assegurar ao povo à participação no processo legislativo como forma de exercício de sua cidadania. Além da previsão constitucional, constatou-se que no modelo brasileiro a Lei 9.709/1998 é lacunosa e pouco estimulante à participação popular; já no modelo italiano a Lei n. 352/1970 é excessivamente formal, porém dispõe de forma clara os procedimentos e pressupostos à efetivação da participação do povo no exercício de sua soberania, através dos institutos da democracia semidireta.

Para mais, constata-se tanto no Brasil como na Itália uma forte crise quanto a representação política, no entanto, a Itália historicamente melhor consolidou os institutos do referendo e da iniciativa popular, como alternativas para contornar a crise e salvaguardar a soberania popular. Já no Brasil, a insatisfação do povo frente aos representantes políticos poderia ser amortizada com a aplicação dos institutos da democracia semidireta, como espécie de elemento equilibrador à democracia representativa.

Enfim, o presente estudo demonstrou que os institutos da democracia semidireta – referendo, plebiscito e iniciativa popular – estão longe de resolverem os problemas ou mesmo a crise do sistema representativo, mas a implementação e ampliação de seu uso, significaria uma maior responsabilidade do cidadão levando-o à uma participação mais consciente no processo político, permitindo assim a consolidação Democracia como o governo do povo.

6. REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus C. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1994.

ARISTÓTELES. **Política**: texto integral. Rio de Janeiro: Ediouro, [19--?].

AUAD, Denise. Mecanismos de participação popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. In: **Revista brasileira de direito constitucional**, n. 3, p. 291-



323, jan./jun. 2004. Disponível em: <<http://www.esdc.com.br/>> Acesso em: 22 mai. 2016.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito processual constitucional: aspectos contemporâneos**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BARZOTTO, Luis Fernando. **A democracia na constituição**. São Leopoldo, RS: Ed. UNISINOS, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 5. ed São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emendas Populares** – Volume 258, Brasília, DF, Janeiro de 1988b. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>> Acesso em: 1 mai. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BRASIL. Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998. **Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal**. Brasília, DF, 1998. Disponível em Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 04 mai. 2016

BERLOFFA, Ricardo Ribas da Costa. **Introdução ao curso de teoria geral do estado e ciências políticas**. Campinas, SP: Bookseller, 2004.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BODIN, Jean. **Os Seis Livros da República**. Livro Segundo. São Paulo: Ícone, 2011, 15p. Disponível em: <<http://www.iconeeditora.com.br>>. Acesso em: 16 mai. 2016.



BULOS, Uadi Lamêgo. **Constituição federal anotada**. 8. ed., rev. e atual. até a EC n. 56/2007 São Paulo: Saraiva, 2008a.

BULOS, Uadi Lamêgo. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008b.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 2003.

COSEREANU, Delia. **Chiedete e (non) vi sarà dato: Le leggi di iniziativa popolare? Un'illusione**. 2010. Disponível em: <<http://www.lettera43.it/politica/2494/chiedete-e-non-vi-sara-dato.htm>>. Acesso em: 14 maio 2016.

CRISCUOLO, Alessandro. **La Corte costituzionale e i referendum abrogativi d'iniziativa popolare**. 2013. Disponível em: <http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/Parigi201304_Criscuolo.pdf>. Acesso em 12 mai. 2016.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Fundamentos de direito constitucional: constituição, lipologia constitucional, lisiologia constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

DWORKIN, R. M. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de teoria do Estado e ciência política**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

FUNARI, Pedro Paulo. **Grécia e Roma**. São Paulo: Contexto, 2002.

GEMMA, Gladio. Statuto. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política**: Vol. II. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, v. 3.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro; FRANCO, Francisco M. M. **Dicionário houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.



ITALIA. Archivio Storico Delle Elezione. Ministero Dell'interno (Org.).

Referendum: Consultazione Dati. [20--]. Disponível em:

<<http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

ITALIA. Camera dei Deputati. **Costituzione della repubblica Italiana (1948)**. Camera dei deputati. Roma. 2008.

ITALIA. Farnesina. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Roma, IT, **Referendum Costituzionale** – 4 dicembre 2016. Roma, IT. Disponível em:

<http://www.esteri.it/MAE/it/italiani_nel_mondo/serviziconsolari/votoestero/referendum-costituzionale-4-dicembre.html> Acesso em: 21 set. 2016.

ITALIA. Lei nº 352, de 25 de maio de 1970. **Norme Sui Referendum Previsti dalla Costituzione e Sulla Iniziativa Legislativa del Popolo**. Roma, IT, p. 1-21. Disponível em:

<http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/5_Referendum/Legge352.70.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

KALIL, Daniela. **Plebicito**. 2012. 239f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed São Paulo: M. Fontes, 2000a.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 3 ed. São Paulo: Fontes, 2000b.

LINCOLN, Abraham (Ed.). **O discurso de Gettysburg**: cópia de Nicolay, 1863. Disponível em: <<https://www.wdl.org/pt/item/9590/>>. Acesso em: 15 mai 2016.

LOCKE, John. **Carta acerca da tolerância; Segundo tratado sobre o governo; Ensaio acerca do entendimento humano**. São Paulo: Abril, 1973.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

MENEZES, Aderson de. **Teoria geral do estado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1995.

MONTESQUIEU, C. S. **O espírito das leis**. 3. ed São Paulo: Fontes, 2005.



MOSSE, C. **Atenas: A história de uma democracia**. 3 ed. Brasília: UNB, 1997.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa M. A. **Constituição federal comentada e legislação constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006..

PLATÃO. **A república**. 2 ed. São Paulo: Difel, 1973. 2v.

XENOFONTE. **Defesa de Sócrates; Ditos e feitos memoráveis de Sócrates; Apologia de Sócrates; As nuvens**. São Paulo: Nova Cultural, 1972.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: princípios do direito político**. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SALES, Dimitri Nascimento. **Avançar no estado democrático de direito: a participação política na democracia brasileira**. 2007. 267f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucion. São Paulo: Malheiros: 2014.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 6. ed Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2008. 211 p.

SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa: que é o Terceiro Estado?**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VERGOTTINI, Giuseppe de. Costituzione. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política: Vol. I**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 258-268.

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**. 2013. 539 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2013.