

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM  
HELDER CÂMARA**

**ESFERA PÚBLICA, LEGITIMIDADE E CONTROLE**

**MARCOS LEITE GARCIA**

**HERON JOSÉ DE SANTANA GORDILHO**

**CARLOS VICTOR MUZZI FILHO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

E175

Esfera pública, legitimidade e controle [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/  
UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Marcos Leite Garcia, Heron José de Santana Gordilho, Carlos Victor Muzzi  
Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-107-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Esfera pública. 3.  
Legitimidade. 4. Controle. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom  
Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

---



# XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

## ESFERA PÚBLICA, LEGITIMIDADE E CONTROLE

---

### **Apresentação**

#### APRESENTAÇÃO

O grupo de trabalho Esfera Pública, Legitimidade e Controle tem como norte as questões relacionadas com a legitimidade e o controle da atuação estatal, tendo em vista não apenas as exigências de ordem formal, próprias do Direito Administrativo do Estado Liberal, mas, especialmente, as exigências relacionadas com o (melhor) conteúdo da ação estatal.

Assim, além de abordar temas relacionados com modelos mais contemporâneos de ação do Poder Público (parcerias público-privadas, concessões especiais, parcerias voluntárias e orçamento participativo, especialmente), os trabalhos enfocam o modo de atuação estatal, não mais embasado no modelo unilateral (ato administrativo), mas em mecanismos que enfatizam a bilateralidade e o consenso entre Administração Pública e administrado.

Dáí o exame de questões relacionadas com a segurança jurídica, a convalidação de atos administrativos, a arbitragem, os acordos de leniência e outros mecanismos extrajudiciais para resolução de eventuais litígios, bem ainda com a manifestação de interesse em relação aos procedimentos licitatórios.

Todos esses temas consideram, precipuamente, a legitimidade da atuação estatal, não apenas como a procura por uma maior eficiência técnica e econômica, mas igualmente como forma de preservação e fomento da participação dos administrados, a quem se dirige, em última instância, o próprio agir estatal.

Os trabalhos apresentados, por outro lado, não perdem de vista a preocupação com o controle da atuação estatal. Contudo, não se tem como ponto central dessa preocupação a legalidade meramente formal, que em muitos casos se revela como legalidade estéril (ou legalidade pela legalidade). Em realidade, eles se voltam para o controle do conteúdo e da qualidade da ação estatal, perpassando sobre variados temas, como a definição de coeficientes de resultados nos contratos de parceria público-privada, a boa governança e o controle de gastos públicos, controle jurisdicional da atuação administrativa (contraditório tridimensional, princípio da juridicidade, prescrição intercorrente, princípio da proporcionalidade) e atuação de órgãos administrativos de controle do sistema financeiro nacional.

Noutra toada, o grupo de trabalho ainda contou com estudos de conteúdo mais teórico, que investigam os fundamentos jus-filosóficos da atuação estatal contemporânea, fazendo a conexão com lições vindas da Filosofia e da Política, com apoio em variados marcos teóricos.

Ao leitor, então, fica o convite para a atenta leitura dos trabalhos, cujo amplo espectro teórico e prático oferece um interessante panorama das preocupações mais atuais sobre a legitimidade e o controle da esfera pública estatal.

Prof. Dr. Marcos Leite Garcia

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho

Prof. Dr. Carlos Victor Muzzi Filho

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, INICIATIVA POPULAR E AMICUS CURIAE  
COMO MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: A CRISE DO MODELO DE  
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

**PARTICIPATORY BUDGET, POPULAR INITIATIVE AND AMICUS CURIAE AS  
POPULAR PARTICIPATION MECHANISMS IN THE CONSTITUTION OF THE  
FEDERAL REPUBLIC OF BRAZIL OF 1988: THE CRISIS OF THE  
REPRESENTATIVE DEMOCRACY MODEL**

**Sabrina Durães Veloso Neto  
Arlene Esteves Bento**

**Resumo**

O presente trabalho tem como tema o Orçamento Participativo, Iniciativa Popular e Amicus Curiae como mecanismos de participação popular trazidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), os quais objetivam proporcionar a população uma participação direta nos atos da Administração Públicas, bem como nas tomadas das decisões políticas, através democracia participativa. Esses mecanismos de participação popular tem sido implementados, cada dia mais, nas funções do Estado. No âmbito do Executivo, a população atua através do Orçamento Participativo, no Legislativo a atuação popular se verifica através da Iniciativa Popular e, no Judiciário a figura do amicus curiae (amigo da Corte) tem ganhado espaço, posto que esta participação permite que a Corte profira suas decisões fundamentadas não apenas no conhecimento jurídico, mas, também, com base nos conhecimentos técnicos específicos relacionados a outras áreas do conhecimento, as quais exorbitam a esfera jurídica dos Ministros. Dessa forma, esses mecanismos de controle social tem proporcionado uma efetiva participação popular democrática nas políticas públicas, sendo assim, utilizados como uma ferramenta de combate ao modelo predominante de democracia representativa.

**Palavras-chave:** Orçamento participativo, Iniciativa popular, Amicus curiae, Mecanismos de participação popular, Constituição da república federativa do brasil de 1988, Democracia participativa

**Abstract/Resumen/Résumé**

This work has as its theme Participatory Budget, Popular Initiative and Amicus Curiae the mechanisms of popular participation brought by the Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988 (CRFB), which aim to provide the population a direct participation in the acts of the Public Administration, and in making political decisions through participatory democracy. These popular participation mechanisms have been implemented, every day more, in the state functions. In the executive branch, the population works through the Participatory Budget in the Legislative the popular activity is found through the People's Initiative and the judiciary the role of amicus curiae (friend of the Court) has gained ground,

since this participation allows the Court utter their decisions based not only on legal knowledge, but also based on specific technical knowledge related to other areas of knowledge, which go beyond the legal sphere of the Ministers. Thus, these social control mechanisms has provided an effective popular democratic participation in public policy, and is used as a fighting tool to the predominant model of representative democracy.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Participatory budget, Popular initiative, Amicus curiae, Public participation mechanisms, Constitution of the federative republic of brazil in 1988, Participatory democracy

## 1 - INTRODUÇÃO

A importância do presente estudo se faz tendo em vista que no ordenamento jurídico vigente há disposições legais prevendo mecanismos de participação popular nas políticas públicas. Contudo, os mesmos tem sido utilizados de forma tímida posto o modelo predominante de democracia representativa adotado no Brasil, o qual, por sua vez, tem tido questionada a sua efetividade, fazendo com que esses mecanismos de participação direta seja usados, cada vez mais, como ferramenta de controle social.

Num primeiro momento será feita uma breve distinção dos modelos de democracia representativa e participativa, posto que este tem sido implementado no sistema jurídico a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), a qual proporcionou a população mecanismos de participação direta ou por representação nas políticas públicas.

Num segundo momento serão feitos alguns apontamentos dos mecanismos de participação popular nas funções do Estado, a saber: Executivo, Legislativo e Judiciário e suas contribuições para a transformação na sociedade, bem como na democratização das decisões.

No âmbito do Executivo, há previsão de participação popular por meio do Orçamento Popular, através da criação e implementação dos programas de governos e políticas públicas.

No Legislativo, o povo brasileiro pode atuar no processo de legiferação através da Iniciativa Popular, sendo notória as mudanças trazidas pelo eleitorado nacional.

Já no âmbito do Judiciário a figura do *amicus curiae* tem ganhado espaço no Supremo Tribunal Federal, que vem admitindo a figura do amigo da Corte com a finalidade de pluralizar os debates constitucionais.

Estes mecanismos de participação popular possibilitam que as opiniões da população sejam ouvidas e, por vezes, atendidas por parte dos entes estatais.

Será também objeto de discussão as críticas ao modelo de democracia representativa, o qual vem perdendo espaço para o modelo de democracia participativa, bem como trataremos dos obstáculos enfrentados para implementação desses mecanismos de democracia participativa.

A participação popular é um instrumento de cidadania que visa fortalecer as relações coletivas, que, por conseguinte, torna-se meio de fortalecimento do Estado Democrático de Direito, na medida em que os mecanismos de controle social (orçamento participativo, Iniciativa Popular, *Amicus Curiae*), expressam a força que tem os instrumentos de controle

populares, que, se bem utilizados, podem modificar a forma de gestão das políticas públicas no Brasil.

Portanto, nada mais coerente do que esta mesma sociedade que elege seus representantes políticos combata as práticas de irregularidades por parte dos mesmos, com os instrumentos que são colocados à sua disposição.

## **2 – DEMOCRACIA REPRESENTATIVA X DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

### **2.1 – Do conceito de democracia**

Em sede de conceito de democracia, atualmente, pode ser conceituada como a forma de organização do Estado através do povo que é o detentor do poder. Dessa forma, para existir democracia as decisões corresponderão à vontade do povo, sendo respeitados pelos que detém o poder os direitos de minorias e princípios e garantias individuais.

Certas decisões podem ser tomadas individualmente ou por um grupo restrito de pessoas, as quais gerarão efeitos a uma coletividade, ou seja, uma decisão política afetará os interesses de outras pessoas que não são integrantes de um determinado grupo, o que se está querendo dizer, é que, uma tomada de decisão política com a participação de todos de maneira direta e igualitária pode ser considerada uma forma de governo democrático.

A palavra democracia tem origem grega (*demos*, povo. *Kratos*, poder) que significa poder do povo.<sup>1</sup> Entretanto, não quer dizer governo pelo povo. O essencial é que povo seja detentor do poder de escolha dos que governaram e, mais, exerçam o controle da forma de governo.

A ideia de poder popular encontra-se intimamente ligada ao conceito de democracia. O conceito de Estado Democrático, indubitavelmente, tem a sua base conceitual na noção de governo do povo, na medida em que serão consideradas democráticas as formas de governo que tenham suas leis elaboradas por aqueles que serão, também, destinatários da norma.

---

<sup>1</sup> Nas democracias, é o povo quem detém o poder soberano sobre o poder legislativo e o executivo. Democracia é um conjunto de princípios e práticas que protegem a liberdade humana; é a inconstitucionalização da liberdade. A democracia baseia-se nos princípios do governo da maioria associado aos direitos individuais e das minorias. Todas as democracias, embora respeitem a vontade da maioria, protegem escrupulosamente os direitos fundamentais dos indivíduos e das minorias. As democracias são diversificadas, refletindo a vida política, social e cultural de cada país. As democracias baseiam-se em princípios fundamentais e não em práticas uniformes. Os cidadãos numa democracia não têm apenas direitos, têm dever de participar no sistema político que, por seu lado, protege os seus direitos e as suas liberdades. Disponível em: <http://www.embaixada-americana.org.br/democracia/what.htm>. Acesso em: 19/06/2015.



Dessa forma, na democracia o poder emana do povo, que o exercerá diretamente ou através de seus representantes eleitos, fundamentado na ideia de que a maioria governa em consonância com os princípios das liberdades humanas, sempre em observância dos direitos fundamentais e das minorias.

Inegável que a democracia é o governo do povo, onde todos são iguais. A igualdade política entre os cidadãos é imprescindível à democracia, sendo esse o fator que a distingue de outras formas de governo, por isso é considerada como fundamento para os institutos que serão a seguir analisados.

Na democracia verifica-se uma descentralização dos governos, promovendo uma acolhida e amparo aos seus cidadãos, onde suas principais funções são as de promover o resguardo e a implementação dos direitos fundamentais; possibilitar a organização política, a participação plena dos cidadãos na vida política, econômica, cultural; bem como assegurar eleições limpas onde todos exerçam os direito de votar e serem votados.

Para que uma sociedade seja considerada democrática, deve haver previsão legal de que os membros desta sociedade sejam considerados iguais politicamente, devendo se basear, as demais normas relacionadas ao processo de decisões políticas, neste princípio (DAHL, 2001, p.49).

A democracia tem como suas principais expressões os valores de liberdade e igualdade, sendo a participação popular fundamental para que a democracia se efetive.

As decisões políticas de um democracia deve preservar a liberdade de participação de todos de forma igualitária no processo de apresentação e debate das ações governamentais.

Segundo DAHL (2001), a democracia não é apenas um processo de governar. Como os direitos são elementos necessários nas instituições políticas democráticas, a democracia também é inerentemente um sistema de direitos. Os direitos estão entre os blocos essenciais da construção de um processo de governo democrático. Para satisfazer as exigências da democracia, os direitos nela inerentes devem realmente ser cumpridos e, na prática, devem estar à disposição dos cidadãos. Se não estiverem, se não forem compulsórios, o sistema político não é democrático, apesar do que digam seus governantes, e as “aparências externas” de democracia serão apenas fachadas para um governo não-democrático.

Se examinado a fundo o desenvolvimento da democracia, partindo-se do conceito de que ela deve ser o governo do povo, para o povo, verificar-se-á que as formas históricas referentes à prática do sistema democrático tropeçam por vezes em dificuldades. E essas dificuldades procedem exatamente - assim pensam os seus panegiristas - de não logarmos alcançar a perfeição, na observância deste regime, o que, de outra parte, não invalida, em

absoluto, segundo dizem, a diligência que nos incumbiria fazer por praticá-los, visto tratar-se da melhor e mais sábia forma de organização do poder, conhecida na história política e social de todas as civilizações (BONAVIDES, 2014, p.28).

Pode-se concluir, que existirá um governo democrático, sempre que houver uma vinculação entre as ações governamentais e o exercício do direito de participação dos cidadãos, direta ou indiretamente, nos rumos do Estado, sendo que essa participação deve ocorrer de forma justa, livre e igualitária para o efetivo exercício da democracia.

Assim, a concepção que melhor define democracia, em poucas palavras, pode ser atribuída a Abraham Lincoln: “Governo do povo, para o povo, pelo povo, governo que jamais perecerá sobre a face da Terra”.<sup>2</sup>

Antes de adentrarmos ao estudo do modelo de democracia representativa, que será abordado no próximo tópico, insta destacar, que o arquétipo democrático pode ser dividido em três formas de participação do povo no governo, indireta, também denominada de representativa, direta e semidireta (participativa).

## **2.2 – Democracia Representativa**

A expressão democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade interna, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade (BOBBIO, 2000, p.59).

Na democracia representativa, a soberania é exercida de forma indireta, ou seja, através de representantes eleitos diretamente pela população, para promover o interesse destes junto ao Estado. Sendo, assim, o exercício do poder conferido pelo povo, mediante o voto (expressão da soberania popular), a órgãos do Estado, tendo em vista a realização dos interesses do povo.<sup>3</sup>

Nos tempos atuais, não há como estudar democracia sem fazer referência ao modelo representativo, tendo em vista que há muito se acredita que o melhor modelo de democracia seja o representativo, tendo em vista que o mesmo adapta o exercício democrático à realidade

---

<sup>2</sup> Discurso de Gettysburg, proferido na cerimônia de dedicação do Cemitério Nacional de Gettysburg pelo presidente dos Estados Unidos da América Abraham Lincoln – EUA – na tarde do dia 19 de novembro de 1863, após o fim da guerra de Secessão. Disponível em: <http://www.arqnet.pt/portal/discurso/novembro01.html>. Acesso em: 19/06/2015.

<sup>3</sup> Ao que CANOTILHO (2000, p.190-191) denomina órgão, haja vista predominar em Portugal o Parlamentarismo, nossa Constituição denomina cidadão.

dos Estados atuais. Entretanto, não quer dizer que este modelo de democracia não seja criticado.

Para os que defendem esse modelo de democracia, acredita-se que em Estados populosos como os brasileiros, o exercício democrático por intermédio da participação direta do povo no governo inviabilizaria as ações governamentais.

O exercício do direito de participação direta nas decisões políticas se tornou inviável diante do agigantamento dos Estados. A impossibilidade prática de utilização dos processos da democracia direta, bem como as limitações inerentes aos institutos de democracia semidireta, tornou inevitável o recurso à democracia representativa, apesar de todas as dificuldades reveladas para sua efetivação (DALLARI, 2002, p.155).

É evidente que o único governo que pode corresponder plenamente a todas as exigências do estado social é um governo em que todo o povo participa; em que qualquer participação, mesmo na menor função pública, é útil. Que a participação deveria ser por toda parte tão grande quanto permita o grau geral de melhoria da comunidade; e que, em última análise, nada pode ser menos desejável do que a admissão de todos numa parcela do poder soberano do estado. Numa comunidade que exceda o tamanho de uma cidadezinha, todos não pode participar pessoalmente de qualquer porção dos negócios públicos, a não ser alguma muito pequena; portanto, o tipo ideal de governo perfeito deve ser representativo.<sup>4</sup>

Para essa corrente, a representação é o fundamento do modelo democrático, tendo em vista que este poderia ser inviabilizado sem a instituição da representação. Os cidadãos exercem a soberania popular através da legitimação da conduta de grupo de representantes eleitos para a realização do interesse comum.

Entretanto, conforme dito alhures, esse modelo de democracia representativo, também tem seus opositores os quais defendem que a representação padece de alguns vícios, principalmente no que tange as dificuldades encontradas pela população em acompanhar as ações dos representantes eleitos.

A maioria democrática assenta-se no fato de que o povo é representado no poder pelos eleitos. Questiona-se, todavia, o conceito de maioria na composição das Casas Legislativas, pois os legisladores, eleitos, muitas vezes representam interesses setoriais, oligárquicos e de grupos, e não o interesse geral próprio da maioria popular (CARVALHO, 2006. p.179).

---

<sup>4</sup> MILL *apud* DAHL. *Sobre a Democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p.108.

Apesar de antiga, outra crítica recorrente diz respeito à própria natureza da representação. Para Rousseau não seria possível uma democracia em que o povo nomeasse uma pessoa ou grupo de pessoas para dizer a sua vontade, pois haveria aí uma “alienação de vontade”. A vontade não poderia ser representada, de modo que somente haveria democracia se exercida diretamente pelo povo ((ROUSSEAU, 2002, p.91).

Para o autor ao tomar o termo democracia na sua concepção pura nunca foi e nunca será possível alcançar a verdadeira democracia. Complementando o seu pessimismo no que se refere a existência do modelo democrático, Rousseau afirma que: “se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não convém a seres humanos” (ROUSSEAU, 2002, p.91).

Nos tempos atuais tem-se notado os recorrentes debates entre os estudiosos que afirmam que a democracia representativa estaria passando por uma crise, tendo em vista os interesses antagônicos dos representantes do povo com a vontade dos seus representados, bem como a participação crescente dos denominados grupos de pressão<sup>5</sup> na esfera política dos Estados Democráticos.

Pode-se definir como grupo de pressão as entidades que buscam através do exercício de influência que detêm sobre os poderes públicos para obtenção de decisões compatíveis com seus interesses.

A ancianidade dos grupos de pressão é proclamada por Burdeau que não trepida em afirmar que sempre existiram e sempre pressionaram os governos, com a diferença de que ontem eram exteriores ao poder, “parasitas” ou “clientes” e “hoje são o próprio poder” ou “o modo natural de expressão da vontade do povo real”. De último, “os grupos não exploram o poder, mas o exercem”, são “poderes de fato”.<sup>6</sup>

Os autores contemporâneos falam em surgimento dos grupos de pressão e na sua promoção, antevendo o declínio e a extenuação dos partidos políticos. Dessa forma, verifica-se que em alguns ordenamentos esses grupos de pressão são mais importantes até mesmo do que os próprios partidos políticos, tendo em vista que suas vontades prevalecem camufladas através de atos legislativos que ao invés de assegurar o bem comum, asseguram os interesses de determinada categoria social.

Para ver atendido os seus interesses os grupos de pressão utilizam-se de todas as ferramentas que dispõem. A atuação desses grupos de pressão pode ocorrer tanto de forma

---

<sup>5</sup> Para BONAVIDES (2014, p.460) os grupos de pressão seriam entidades que procuram fazer com que decisões dos poderes públicos sejam conformes às ideais de uma determinada categoria social.

<sup>6</sup> BURDEAU *apud* BONAVIDES. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2014, p.461.

direta, como de forma indireta e até mesmo oculta. Suas técnicas de pressão estão presentes nos ramos do poder estatal – Executivo, Legislativo e Judiciário - que, por vezes, tem suas decisões marcadas por essas participações ocultas através dos meios midiáticos, dos partidos políticos, bem como da opinião pública.

A opinião pública é “preparada” e se for o caso “criada” para dar respaldo de legitimidade à pretensão do grupo, que esperava ver facilitada sua tarefa e por essa via indireta (apoio da opinião) lograr o deferimento dos favores impetrados junto dos poderes oficiais competentes (BONAVIDES, 2014, p.467).

Para BONAVIDES (2014) A dialética democracia-representação atravessa agora a fase histórica mais aguda, em que os componentes plebiscitários se introduzem no organismo das instituições representativas e alteram o equilíbrio e o quadro das relações de poder entre o eleito e o eleitor (este entendido menos como eleitor individual do que coletivo, a saber, o eleitor *no* partido ou *no* grupo de pressão funcionando como máquina eleitoral). Daqui resultam todas as variações observadas no mandato quando de representativo passa a imperativo e no sufrágio que de restrito passa a universalizar-se irreprimivelmente.

A representação só é concebível e explicável hoje se a vincularmos com a dinâmica daqueles grupos, com os interesses políticos, econômicos e sociais que eles agitam tenazmente, buscando-lhe a prevalência, via de regra em nome de posições ideológicas (BONAVIDES, 2014, p.236).

Nota-se que o modelo de democracia representativa vem sendo exercido às avessas, passando por uma crise de legitimação, na medida em que os representantes eleitos para atender o interesse geral, a vontade dos representados, acabam compondo os denominados grupo de pressão aos quais vinculam o seus interesses.

Na democracia representativa tudo se passa como se o povo realmente governasse; há portanto, a presunção ou ficção de que a vontade representativa é a mesma vontade popular, ou seja, aquilo que os representantes querem ver a ser legitimamente aquilo que o povo haveria de querer, se pudesse governar pessoalmente, materialmente com as próprias mãos (BONAVIDES, 2014, p.295).

Com efeito, o modelo de democracia representativa se tornou uma ilusão, tendo em vista que hoje com a presença inarredável dos grupos, o antigo sistema representativo padeceu severo e profundo golpe. Golpe que fere de morte também o coração dos sentimentos democráticos, volvidos para o anseio de uma “vontade geral”, cada vez mais distante e fugaz. Daqui poderá resultar, pois o colapso total e frustração inevitável de todas as instituições representativas da velha tradição ocidental (BONAVIDES, 2014, p.234).

Aqui, segundo BONAVIDES (2014), desponta no horizonte político a fórmula da democracia semidireta, um novo grau na evolução das instituições democráticas e representativas. E com essa modalidade nova das técnicas de organização do poder político pelo consentimento que se intenta cotejar o antigo sistema representativo e assinar-lhes as profundas transformações experimentadas este século, a qual analisaremos a seguir.

### **2.3 Democracia Participativa (Semidireta)**

A democracia participativa, também denominada semidireta, ganhou ascensão no início do século XX, sendo bastante utilizada após a Primeira Guerra Mundial nos Estados democráticos ocidentais, os quais passavam por uma crise das suas instituições democráticas. Dali se expandiu para a Europa.

As primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de *democracia semidireta*, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta (SILVA, 2014, p.143).

A democracia semidireta tem seu fundamento na participação popular, sendo considerada por muitos doutrinadores como princípio da democracia. Diz-se semidireta, pelo fato de agregar a representação política, o exercício do direito de participação direta da soberania popular sobre o governo.

Esse modelo de participação se caracteriza pela efetiva participação do cidadão no exercício do governo. Os atos do governo devem ocorrer de forma participativa, proporcionando a inclusão da sociedade no processo de governar.

O exercício do direito de participação popular direta pelos cidadãos possibilita uma maior correspondência entre as ações do governo e os anseios sociais, na medida em que em que as instituições públicas levam em consideração os interesses da sociedade no processo decisório.

Democracia participativa, em termos gerais, significa intensificar os diálogos e a justiça social. Através desses, se alcançará a verdadeira democracia participativa, uma vez que se não houver por parte dos governantes a abertura para otimização da participação direta e ativa dos cidadãos através de mecanismos que propiciem esse diálogo e o debate, de nada adianta, posto que se terá outra coisa menos democracia participativa.

Pode-se dizer que democracia participativa é a conciliação entre a representação política, ou seja, o exercício da soberania popular através de seus representantes eleitos, e a

participação direta da sociedade nos atos do governo, seja através das políticas, partidárias e sociais, seja por intermédio dos instrumentos normativos.

Democracia semidireta é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a democracia participativa (BONAVIDES, 2014, p.138).

Portanto, na democracia participativa, o sistema representativo da vontade popular tem sua legitimidade reforçada, através do exercício do direito de participação direta do cidadão na atuação política do Estado.

O surgimento do modelo de democracia participativa está intrinsecamente associado à crise de legitimidade vivenciada atualmente pela forma de exercício da soberania popular através do sistema representativo.

A dificuldade de se alcançar nas ações dos representantes os interesses populares fez com que desencadeasse à crise de legitimação dos atos de governo no modelo de democracia representativa, posto o anseio popular de maior participação nas decisões políticas, na tentativa de ver atendidos os seus efetivos interesses.

Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação, a serviço da classe dominante, que os subornou, até as manifestações executivas e legiferantes exercitadas contra o povo e a nação e a sociedade nas ocasiões governativas mais delicadas, ferem o interesse nacional, desvirtuam os fins do estado, corrompem a moral pública e apodrecem aquilo que, até agora, o *status quo* fez passar por democracia e representação (BONAVIDES, 2014, p.297).

Entretanto, como bem assevera BONAVIDES (2014), a instituição dos mecanismos de participação popular será ainda participação representativa, que assenta no princípio eleitoral. Ora, qualquer forma de participação que dependa de eleição não realiza a democracia participativa no sentido atual dessa expressão. A eleição consubstancia o princípio representativo, segundo o qual o eleito pratica atos em nome do povo (BONAVIDES, 2014, p.143).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) adota tanto o modelo de democracia representativa, como o de democracia participativa no seu artigo 1º, parágrafo único, o qual dispõe que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A Constituição Federal vigente, gerada em um momento de sensibilidade democrática, trouxe em suas linhas comandos que alcançam o cidadão à condição de partícipe real na consolidação do Estado democrático de direito. Não foi graciosamente que lhe

atribuíram o epíteto de Constituição Cidadã. Os fundamentos nos quais se baseia a nossa Constituição indicam que a titularidade do poder soberano foi concretamente partilhada, pelo menos na teoria (JACINTHO, 2000, p.43).

Dessa forma, o Constituinte Originário inovou ao reconhecer o princípio da participação democrática por via direta do cidadão nos atos de governo, fazendo surgir um Estado democrático híbrido, na medida em que ratifica instrumentos capazes de efetivar tanto o modelo de democracia representativa como o participativo.

Esse Estado democrático híbrido permite que o povo atue nos atos de governo de forma representada pelos seus governantes eleitos, bem como de forma direta, onde o próprio povo exerce seu direito soberano de legislar e fiscalizar.

No modelo de democracia participativa adotado pela CRFB o povo é soberano e detentor do poder que é exercido pelos representantes eleitos diretamente mediante sufrágio universal, se esses representantes se distanciam dos anseios populares, a população tem em suas mãos mecanismos hábeis a reverter os rumos da política realizada por seus representantes.

Assim, a CRFB possibilitou através desses mecanismo a participação popular nas esferas do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário – ao instituir no âmbito do Executivo, a atuação popular através do Orçamento Participativo, do Legislativo a atuação popular mediante a Iniciativa Popular, do Judiciário a figura do *amicus curiae* (amigo da Corte) que permite que a Corte profira suas decisões fundamentadas não só com base técnica jurídica, mas também com subsídio específico relacionados a outras áreas.

Esses mecanismos constitucionais de controle social, que serão objeto de estudo do próximo tópico, tem proporcionado uma efetiva participação popular democrática nas políticas públicas, sendo assim, utilizados como uma ferramenta de combate ao modelo predominante de democracia representativa.

Pode-se concluir que com a democracia semidireta, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública (BONAVIDES, 2014, p.296).

O povo na democracia semidireta não se cinge apenas a eleger, senão que chega do mesmo passo a estatuir, não é apenas colaborador político, consoante se dá na democracia indireta, mas também colaborador jurídico. O povo não só elege, como legisla (BONAVIDES, 2014, p.296).



### **3 – A PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS FUNÇÕES DO ESTADO: Críticas e obstáculos a utilização dos mecanismos de democracia participativa**

#### **3.1 – Executivo – Orçamento Participativo (OP)**

O Orçamento Participativo é considerado um inovador mecanismo de democracia participativa, o qual possibilita a participação da sociedade nas tomadas de decisões sobre a destinação da aplicação dos orçamentos públicos nas gestões dos municípios.

No OP há o repasse do poder de uma elite dominante ou grupo político para a sociedade civil que passa a conhecer melhor os seus direitos e, por conseguinte, a participar da gestão pública.

Com a promulgação da Constituição de 1988 houve a implementação e a redemocratização do orçamento participativo na medida em que foi estatuída a criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas que estimula o controle social de forma direta na definição das políticas governamentais.

A inovação constitucional coligada à crise de legitimidade do modelo representativo, viabilizaram a implantação do Orçamento Participativo, posto o surgimento da proposta de discussão pública no orçamento municipal e dos recursos a serem investidos. Verificou-se a implementação do modelo de participação popular em vários municípios quando da participação da comunidade nos processos de elaboração dos orçamentos e investimentos das prefeituras através da realização de assembleias públicas e periódicas com etapas de negociação diretamente com o governo.

Segundo ARAÚJO (2012), o orçamento participativo é um processo de levantamento das necessidades locais onde a população participa junto com o governo na elaboração do planejamento do orçamento público municipal. A gestão participativa busca favorecer a prática da democracia através da participação popular. A descentralização e a participação tem sido assumida como elementos fundamentais para enfrentar os problemas da gestão das políticas públicas, sobretudo em nível local.

Como já mencionado, o OP tem sido teorizado como “espaço público não-estatal”, como uma democracia “direta”, “participativa” e de “delegação de poder”. Depois de quase quinze anos de OP, da ampla disseminação de seus ideais e da sua implementação em mais de cem municípios, é preciso analisar os seus resultados empíricos para que possamos redefinir a compreensão de como ele afeta os cidadãos, os governos e os resultados políticos. O OP pode ser conceituado como (a) força inicial de transformação social, (b) uma instituição

democrática e (c) uma instituição de elaboração de políticas públicas (WAMPLER, 2003, p.56).

Ao reconhecer que o OP é uma força inicial de transformação social a sociedade se conscientiza de seu papel na política e utiliza tal mecanismo para obtenção da qualidade de vida em detrimento de interesses escusos por parte de governantes alheios aos verdadeiros anseios sociais. O governo que se vale desse mecanismo governa juntamente e efetivamente para o povo.

Para WAMPLER (2003), OP pode ser considerado como uma “escola” na qual os cidadãos adquirem uma compreensão sobre o que os governos fazem, sobre o que os governos não podem fazer e sobre como eles, cidadãos, podem apresentar seus interesses e demandas para os representantes públicos. Setores excluídos da população, frequentemente destituídos de poder em função da ausência de garantias claras sobre seus direitos políticos e civil, ganham a oportunidade de conformarem diretamente seus futuros. A participação dos cidadãos comuns nas decisões cotidianas de seus governos locais é um momento ímpar, um divisor de água, na política brasileira.

Na medida em que o OP se difere do modelo preponderante e tradicional de democracia representativa, o mesmo se caracteriza como um instrumento efetivo de democracia, tendo em vista que o cidadão dispõe do direito de participar junto do governo através da elaboração das prioridades da comunidade, bem como através das decisões da seleção dos projetos públicos a serem implementados.

Na democracia representativa nos moldes atuais o processo de elaboração orçamentária e o próprio orçamento são “caixas pretas”, onde as demandas e os resultados não são facilmente conhecidos e definidos. No OP, os cidadãos trabalham em espaços públicos como o objetivo de identificar projetos específicos que eles gostariam que fossem implementados (WAMPLER, 2003, p.56).

Ocorre que, para o OP seja implementado, o mesmo esbarra com alguns obstáculos, posto que, primeiramente, se faz mister a disponibilidade de recursos, a capacidade de investir recurso é central para criar as condições através das quais os cidadãos se tornam os tomadores de decisões, para ajudar a confrontar seus próprios futuros bem como o futuro dos seus bairros e do município em geral. Quando a capacidade de investimento é limitada, os Orçamentos Participativos não oferecem aos cidadãos a habilidade para tomar decisões que impactarão diretamente suas vidas (WAMPLER, 2003, p.57).

Ademais, para a implementação e consolidação do OP o governo deve estar em harmonia com o Legislativo para que seja possível o atendimento das demandas decorrentes

desse mecanismo para, assim, evitar que políticas públicas importantes fiquem sobrestadas na casa legislativa, constituindo empecilho para a votação das propostas.

Segundo WAMPLER (2003), as características de tomada de decisão é de particular importância para o OP, essa tomada de decisões implica diretamente ao Executivo e o Legislativo, um define as regras de como funcionará o OP e o outro vota e dá legitimidade as mesmas, e fiscaliza sua implementação e aplicações das regras e do orçamento.

Outro ponto que definirá o fracasso ou o sucesso do OP é a escolha das pessoas responsáveis ou dos representantes que participaram do processo de escolha e execução das demandas, esta participação popular é um dos pilares para o funcionamento do OP, em uma realidade onde a participação popular é muito baixa, vulnera o aproveitamento deste instrumento.

Consequentemente, quando as regras permitem e demandam uma quantidade maior de participação, a pressão dos líderes comunitários e dos representantes do povo sobre a realização do que foi demandado aumenta. Os governos ficam expostos diretamente às demandas de um população mobiliza que, por sua vez, limita a capacidade dos governos de esconder informações (WAMPLER, 2003, p.69).

O compromisso político da administração é outra coluna de sustentação deste instrumento. A administração tem de estar disposta a gastar tempo, energia e recursos para reformar o processo através do qual os burocratas tomam suas decisões e o processo através do qual os representantes eleitos (vereadores e/ou deputados estaduais) estão acostumados a apresentarem suas demandas para o sistema político (WAMPLER, 2003, p.71).

A filiação partidária, por sua vez, é outro ponto relevante para implementação do OP, uma vez que se tratando de políticos, estes tem sua filiação partidária. A legenda dos partidos políticos serve como indicativo para determinar o provável apoio que OP possui no governo.

Viu-se que para o sucesso do Orçamento Participativo é preciso a comunhão de todos em torno da implementação deste. Entretanto, é preciso foco por parte da população conjuntamente com o governo, posto que se em paralelo a este for elaborada outras prioridades o OP corre o risco de não lograr êxito.

Segundo WAMPLER (2003), o governo apoia o fortalecimento de outros canais participativos tais como os conselhos municipais, é provável que o OP não se desenvolva da mesma forma que se desenvolveria se toda a atenção do governo estivesse concentrada no OP.

O governo tem a liberalidade de dispor de vários projetos participativos concomitantemente ao OP, contudo, a utilização simultânea desses projetos pode inviabilizar

as ações do governo em relação ao OP, pois pode ocorrer um distanciamento da vontade popular e das ações do governo.

Isto resulta, provavelmente, em um investimento menor de recursos alocados no OP, uma redução no número de burocratas que administra e supervisiona o processo e um envolvimento menos intenso dos cidadãos frente a abertura de múltiplos canais participativos (WAMPLER, 2003, p.73).

Diante do que foi exposto, pode-se perceber que com a colaboração de todos os participantes – executivo, legislativo e o povo – será possível o desenvolvimento do OP, tendo em vista que todos os atores políticos estão articulados para a implementação do novo modelo de gestão que objetiva a melhoria de vida da população. Contudo, não se pode afirmar que o OP seja o único instrumento hábil a produzir melhores resultados de governo para com as políticas públicas.

### **3.2 – Legislativo – Iniciativa Popular**

A Constituição da República Federativa de 1988 (CRFB) dispõe nos incisos de seu artigo 14, quatro mandamentos que permitem a participação direta do cidadão no processo de legiferação<sup>7</sup>, são eles: o sufrágio universal, o plebiscito, o referendo e, por fim, a iniciativa popular.

A Constituição vigente não economizou ao dispor em seu texto vários dispositivos que prevê a participação popular nos atos de governo. Ademais, estabelece também como forma de exercício direto da soberania pelo povo no seu artigo 5º, inciso LXXIII, a ação popular.<sup>8</sup>

Essa inserção de instrumentos de manifestação da população na CRFB veio a reboque da organização da sociedade civil que não desperdiçou a oportunidade de se manifestar por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte (JACINTHO, 2000, p.45).

---

<sup>7</sup> CRFB 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:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

<sup>8</sup> CRFB 1988

Art. 5º, inc. LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

A iniciativa institucional deferida aos cidadãos até dispensaria comentários em se tratando de uma Constituição que pretende instituir uma democracia participativa. A propósito, porém, deve-se ressaltar que na forma e como as exigências com que foi instituída, a iniciativa popular torna-se de difícil aplicação (BONAVIDES, 2009, p.1055).

Tendo em vista os diversos mecanismos constitucionais de participação popular, delimitaremos nossos estudos ao processo de legiferação através da iniciativa popular em leis ordinária, bem como em sede constitucional.

A Iniciativa Popular é a forma de participação direta no Estado, em que o povo, atendendo a um mínimo de subscrições determinadas em lei, apresenta projeto de lei ao legislativo (DALLARI, 2002, p.154).

A Iniciativa Popular, nessa perspectiva, é o poder de escolha da matéria e dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um órgão público, individual ou coletivo, que o exerce mediante apresentação de um projeto de lei ou de decreto legislativo ao Parlamento (SILVA, 2014, p.135).

Para se chegar a iniciativa de uma lei ordinária através da participação popular a CRFB confere no seu artigo 61, §2º, legitimidade para o povo apresentar projeto de lei à Câmara dos Deputados, um vez subscrito, por no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuídos, ao menos, em cinco Estados, com não menos que três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Há quem defenda que os percentuais estabelecidos pela Constituição de 1988 objetivaram a atender à realidade populacional e eleitoral brasileira. Com efeito, uma tal iniciativa só pode ter êxito naqueles que sob tais prismas são considerados “grandes” Estados, cujo número situa-se em trono de 10, dentre os 26 que integram a federação: dificilmente um projeto de lei popular poderia ser viabilizado se fosse buscar os aludidos percentuais em Estados com baixa concentração demográfica. Assim, a exigência de cinco Estados é plausível, e denotou acuidades do constituinte para com a realidade; além disso, a previsão de no mínimo três décimos por cento em cada um dos Estados, tende a facilitar a consecução: além de nos grandes, tal requisito – que, no caso também é permissivo – pode, com a somatória dos pequenos Estados, ajudar ao fim colimado (BONAVIDES, 2009, p.1020).

Apesar da intenção do constituinte de facilitar a consecução dos subscritos através do estabelecimento desses percentuais, há os que defendam a redução destes. Existem, em curso proposta de emendas ao §2º do art. 61 apresentadas por parlamentares que propõem uma nova redação ao mesmo com o intuito de aumentar a democracia participativa através da redução do percentual de subscritos estabelecido, posto que pelo critério atual que prevê mais de um

milhão de assinaturas, a participação popular fica bastante restrita.

Uma alternativa, apresentada para esses defensores para solucionar o problema da consecução desse elevado número de assinaturas seria exigir quantidade de assinatura idêntica ao quociente eleitoral mais baixo atingido nas últimas eleições. O quociente eleitoral é o número de votos necessários para a ocupação de cada uma das cadeiras legislativas disponíveis nas eleições. Como este é o número mínimo de votos exigíveis para que uma coligação eleitoral ou um partido político conquiste uma vaga na Câmara dos Deputados, seria razoável que se exigisse a mesma quantidade de assinaturas para a iniciativa popular, já que um deputado federal sozinho pode propor projeto de lei. Nada mais adequado que o próprio representado, o povo, reunindo a mesma quantidade de assinatura, também possa deflagrar o processo legislativo, sob pena de prestigiarmos mais o representante em detrimento do representado (FONSECA. 2013, p.220).

Como visto, a concretização de projeto de lei apresentados através da iniciativa popular é tarefa árdua, tendo em vista a burocracia imposta, bem como a dificuldade de se auferir veracidade as assinaturas colhidas. Essa dificuldade acaba por obstaculizar esse processo de legiferação, posto que se confirmada fraude das subscrições haverá vício formal da proposta e, por conseguinte, comprometimento de todo o projeto de iniciativa popular.

Surge como alternativa a essa discussão a assinatura digital, visto que se trata de procedimento usual cada vez mais na sociedade globalizada. Com o emprego da assinatura digital seria possível que os eleitores subscrevessem a proposição por meio da Internet, facilitando a implementação do requisito de distribuição dos proponentes por cinco Estados.<sup>9</sup>

Outra dificuldade imposta para a viabilização dos projetos de lei por iniciativa popular, é que, até o momento, tais projetos de lei não tem trazido a assinatura de cada eleitor acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral, nem tem as listas de assinaturas sido organizadas por municípios e por Estado e Distrito Federal, e tampouco tais proposições têm sido instruídas com documentos da Justiça Eleitoral indicando o número de eleitores alistados em cada unidade da federação, o que tem impossibilitado a verificação do cumprimento das exigências constitucionais.<sup>10</sup>

Uma solução para essa dificuldade seria a criação pelo Tribunal Superior Eleitoral de sítio eletrônico para obtenção e conferência das assinaturas e da documentação do eleitor,

---

<sup>9</sup> MENKE *apud* SOARES, Sandra Sueli Quezado. *O Direito do Povo Emendar a Constituição*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em: 29/06/2015.

<sup>10</sup> PINTO *apud* FONSECA, Edson Pires da. *Direito Constitucional Legislativo: poder legislativo, direito parlamentar e processo legislativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p.219.

através do abastecimentos desses sítios com todos os dados necessários para aferir autenticidade aos mesmos e, assim, suprir os possíveis vícios de formalidade do projeto de lei de iniciativa popular, validando-o ao final.

Muito embora a Constituição de 1988 traga em seu bojo o dispositivo de iniciativa popular, os tempos mudaram, hoje não são os do contexto histórico da Assembleia Constituinte, o que acaba por tornar os requisitos exigidos à época para a concretização de projeto de lei de iniciativa popular de difícil obtenção.

De qualquer modo, as dificuldades de utilização do dispositivo são grandes, o que significa que o constituinte quis introduzir no País um começo de democracia participativa, mas não só com as cautelas relativas à legitimidade da lei, como com as decorrentes de sua percepção quanto ao desenvolvimento político da sociedade nos pequenos e menos desenvolvidos Estados. Mas, sobretudo, parece haver se compadecido em preservar ao máximo a hegemonia institucional da classe política (BONAVIDES, 2009, p 1021).

Outra questão, que merece destaque é no que diz respeito a possibilidade de proposta de Emenda Constitucional<sup>11</sup> por iniciativa popular, tendo em vista que a Constituição de 1988, que outrora emana da vontade do povo, não os legitimou em seu texto a alterá-la.

Levando em consideração a complexidade e importância da convocação da Assembleia Constituinte, a Constituição dispôs no seu artigo 60 as formas de alteração do texto constitucional. Objetivou o Poder Constituinte assegurar a estabilidade da nova ordem e, com isso, estabeleceu critérios formais que deverão ser observados pelas casas do congresso, a saber: quórum de votação e a quantidade de vezes que o projeto de emenda constitucional deverá transitar em cada casa.<sup>12</sup>

Ao analisar o processo de modificação da constituição, demonstra que realmente o próprio parlamentar, membro do Poder Legislativo não pode apresentar emenda à Constituição sozinho. A intenção do constituinte foi evitar a multiplicação de emendas, supondo difícil que as propostas alcançassem o apoio de um terço dos membros de qualquer das Câmaras. Mais, que, alcançando esse quórum, seria a proposta importante. Entretanto, a prática do chamado “apoio”, pelo qual, por mera cortesia para com os colegas, o

---

<sup>11</sup> CRFB 1988

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

- I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- II - do Presidente da República;
- III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

<sup>12</sup> CRFB 1988

Art. 60, § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

parlamentar subscreve proposta cujo mérito não aprova e que não voltará favoravelmente, frustra, na prática, esse propósito.<sup>13</sup>

Embora o Constituinte de 1988 não tenha previsto expressamente no texto a possibilidade de alteração por iniciativa popular, esta não poderia estar afastada, tendo em vista o princípio da soberania popular do qual o poder emana do povo.

A constitucionalidade da proposta de emenda à Constituição por iniciativa popular, deve ser analisada sob dois aspectos, primeiramente, se a proposição não viola os direitos e garantias individuais e, secundamente, se não estaria violando limites constitucionais implícitos.

O tema é bastante polêmico e divide opiniões, para alguns doutrinadores a emenda constitucional através da iniciativa popular não causaria nenhuma ofensa à Constituição, contudo, para o setor mais conservador, esse método de emenda constitucional fere os limites expressos do artigo 60 da CRFB.

Filiando a primeira corrente, Silva entende que, não só é constitucional, como não há previsão de exclusão da aplicação dos institutos de participação popular em sede constitucional. Pois está expressamente previsto que o poder que emana do povo será exercido por meio de representantes ou diretamente (art. 1º, parágrafo único), que a soberania popular será exercida também por referendo e iniciativa popular (art.14, II e III) e que cabe ao Congresso Nacional autorizar referendo sem especificação (art.49, XV), o que permite o referendo facultativo constitucional. (SILVA, 2014, p.63).

Com base nessa interpretação sistemática, não haveria obstáculos à apresentação de emenda constitucional popular, bastando que a proposta de emenda seja subscrita por no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de zero vírgula três por cento dos eleitores de cada um deles.<sup>14</sup>

Assim, é bastante pertinente o uso dessa interpretação sistemática e lógica, desde que respeitando o quórum exigido para tramitação de emenda constitucional. Vale dizer, com a obtenção dos percentuais estabelecidos, será, perfeitamente, possível a subscrição de emenda à Constituição através da iniciativa popular.

Esse entendimento sistemático lógico consolida o princípio da soberania popular, posto que nada mais justo que o povo exerça sua cidadania e, por conseguinte, fortaleça a

---

<sup>13</sup> FILHO *apud* SOARES, Sandra Sueli Quezado. *O Direito do Povo Emendar a Constituição*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em: 29/06/2015.

<sup>14</sup> Vide: SOARES, Sandra Sueli Quezado. *O Direito do Povo Emendar a Constituição*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em: 30/06/2015.



democracia participativa através da propositura de projeto de iniciativa popular constitucional.

Dessa forma, a iniciativa popular proporciona ao corpo de cidadãos o exercício de uma verdadeira orientação governamental, consubstanciada na capacidade jurídica de propor formalmente a legislação que no seu parecer melhor consulte o interesse público. Fá-lo aliás, no exercício de direito que não pode ser tolhido, desde que, para tanto, determinada fração do corpo eleitoral reúna o número legal de proponentes, indispensável a dar o impulso legislativo, do qual resultará o estabelecimento de novas leis ou a ab-rogação das existentes, tanto em matéria de legislação ordinária quanto constitucional (BONAVIDES, 2014, p.311).

Entendemos que a manifestação da soberania popular, quer de modo direto, quer através do mecanismo representativo, é um verdadeiro princípio constitucional subjetivo e não adjetivo. Ora, ainda que se considere que as manifestações diretas da soberania popular estão em nível igual e não superior ao exercício dessa soberania por intermédio de representantes, não se pode negar que a equipolência constitucional de ambas impede se considerem admissíveis o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, unicamente quando previsto de modo expresso e pontual no texto da Constituição. Seria isto colocar tais mecanismos de democracia direta em posição hierarquicamente inferior à representação popular (COMPARATO, 1996, p.16).

### **3.3 - Judiciário – *Amicus Curiae***

Termo latim, de origem norte-americana, tal expressão *amicus curiae* significa em tradução livre “amigo da corte”, bem como “amigo do tribunal”. É o instituto jurídico que permite a intervenção assistencial em processos de controle de constitucionalidade por parte de entidades que tenham representatividade adequada para se manifestar nos autos sobre questão de direito pertinente à controvérsia constitucional. Não são partes dos processos; atuam apenas como interessados na causa.<sup>15</sup>

Dessa forma, o presente instituto jurídico contribuiu na solução da causa ou litígio com fundamentos, não apenas, sobre questões de direito, mas com fundamentos de outros ramos do conhecimento que melhor atendam a causa, propiciando novos pontos de vista que noutras circunstâncias não seriam possíveis obter.

Segundo VELOSO (2007), o que se autoriza, com o apoio desse instituto amplamente

---

<sup>15</sup> Descrição dada pelo glossário jurídico do STF ao verbete “amigo da corte”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=533>. Acesso: 01/07/2015.

encontrado na prática do Direito norte-americano, é a participação, em ação já proposta por outrem, como *amicus curiae*. Este instituto teve sua gênese no Direito Romano e foi adotado pela Inglaterra, que o levou para os Estados Unidos, no qual se fortaleceu. Desde então, a possibilidade de interferência de pessoas, entidades e órgãos em discussão de tema relevante e que traz reflexos para variadas partes da sociedade tornou-se divulgada em outros tantos países.

No Brasil o instituto, na feição atual, foi positivado no §2º do artigo 7º da Lei 9.868/1999<sup>16</sup>, que traz a possibilidade do relator do processo, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos legitimados, admitir a manifestação de outros órgãos ou entidades. Essa participação permitirá que a Corte profira uma decisão fundamentada não só com base técnica jurídica, mas também com subsídios específicos relacionados a outras áreas, tendo como principal finalidade pluralizar o debate constitucional.

Segundo MENDES (2002), o instituto em questão, de longa tradição no direito americano, visa a um objetivo dos mais relevantes: viabilizar a participação no processo de interessados e afetados pelas decisões tomadas no âmbito do controle de constitucionalidade. Como há facilmente de se perceber, trata-se de medida concretizadora do princípio do pluralismo democrático que rege a ordem constitucional brasileira.

Para MENDES (2002), além disso, o dispositivo em questão acaba por ensejar a possibilidade de o Tribunal decidir as causas com pleno conhecimento de todas as suas implicações ou repercussões.

Contudo, vale lembrar que para o *amicus curiae* ser aceito, só o será mediante o preenchimento dos requisitos: relevância da matéria, que será aferida pelo relator do processo e a representatividade dos postulantes, que são os interessados em atuar como amigo da corte, e não o será para atender interesses das partes, mas sim para prestar, com isenção, informações aos julgadores (ROSA, 2012, p.4).

Insta destacar, que é no controle concentrado de constitucionalidade onde há a possibilidade de terceiros dar subsídios para as decisões do Supremo Tribunal Federal, abarcando questões que são de interesse difuso coletivo. Daí o sentido do termo “amigo da corte”, “amigo do tribunal”.

Para VELOSO (2007), o controle da constitucionalidade, segundo determinação

---

<sup>16</sup> Lei 9.868/1999

Art. 7º, §2º: O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

expressa da Constituição Federal, cabe precipuamente ao Supremo Tribunal Federal. Quando se trata de controle de forma abstrata, o STF atua como único destinatário. E as Ações Diretas de Inconstitucionalidade e Declaratória de Constitucionalidade versam, via de regra, sobre temas cujas decisões podem influenciar, positiva ou negativamente, na vida de muitos brasileiros. E, às vezes, de forma tão difusa que, *grosso modo*, não interessaria tanto a alguém, de forma individual. Por esse motivo, há a possibilidade de alguma entidade ou órgão agir em nome próprio, mas em benefício de uma coletividade, e pleitear, junto ao STF, a sua participação na ação, como forma de ajudar esclarecer pontos de conhecimento específico.

É um importante instituto de participação popular que caminha a passos largos no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista que através dele o povo por meio de seus legitimados/representantes de classe ou confederação sindical, devidamente inscritos, participam do processo.

Segundo CRUZ (2012), o referido legitimado deverá gozar de representatividade, ou seja, apresentar-se como representante de determinado grupo, o qual deposita nesse a expectativa de ser representado. De antemão vê-se a polissemia do termo representatividade, mormente, por não existir uma procedimentalização para aferi-lo. Ficará depositado no relator a sensibilidade para reconhecer ou não essa representatividade. Mormente com a grande possibilidade da decisão de inadmissão ser irrecurável.

Contudo, a questão de conferir ao relator a decisão de reconhecer legitimidade ou não a essa representatividade, faz com que o instituto receba crítica em seu caráter democrático, na medida em que poderá ser conferida maior credibilidade aos posicionamentos de renomados juristas e doutrinadores e, assim, favorecendo determinados casos em detrimento de outros, uma vez que jurista com menor influência acadêmica poderiam ser subjugados diante de juristas renomados.

Em estudos realizados nos Estados Unidos os memoriais mais aclamados perante a suprema corte são os preparados por renomados juristas e grandes professores, alarmantes 88% dos assessores de Ministros afirmam dar maior atenção a memoriais de profissionais renomados.<sup>17</sup>

Para CRUZ (2012), apenas grandes instituições de representação são suficientemente capazes de contratar profissionais que colaborem e emprestem seu nome aos pleitos do *amicus curiae*. Ademais, o *amicus curiae*, que teve seu início com a participação de terceiro neutro, perde esta feição visto que hoje visa atender interesses particulares. E esses interesses

---

<sup>17</sup> LEAL *apud* CRUZ, Clederson rodrigues da. *Participação do amicus curiae: uma análise sob a ótica da processualidade democrática*.

particulares nem sempre coadunam com os ditos interesses sociais.

Dessa forma, a divergência doutrinária sobre a utilização desse instituto questiona se a atuação do *amicus curiae* seria realmente neutra visando atender os interesses sociais ou se voltada a satisfação de interesses exclusivamente particulares.

Ademais, para os que criticam o instituto seria perfeitamente possível o amigo da corte tender para um lado do litígio e, por conseguinte, o lado favorecido pelo *amicus curiae* teria suas chances de sucesso aumentada.

Os auto-intitulados amigos da corte buscam oferecer suas orientações com os mesmos objetivos e motivação que impulsionam os lobistas no processo legislativo. Nesse sentido, seriam raras as vezes em que os memoriais trazem *insights* ou argumentos já que não estavam presentes no processo. Nessa situação peculiar, nada impede que o *amicus curiae* ofereça seus argumentos diretamente para as partes do processo quem pretendem apoiar. O verdadeiro objetivo de um memorial de *amicus curiae* seria influenciar politicamente o julgamento, dando sinais de posições ideológicas a partir de qual lado do processo está sendo apoiado.<sup>18</sup>

Assim, pode-se concluir, que pode, até, ser usual a utilização do instituto como instrumento ratificador de interesses exclusivamente particulares por trás de representantes travestidos de amigo da corte. Contudo, indubitavelmente, sua função precípua de contribuir com argumentos que ajudam na elucidação dos Ministros ao proferirem a sua decisão, não resta prejudicada.

Percebe-se que apesar das posições contrárias ao instituto do *amicus curiae*, sua utilização incipiente no processo tem mais a contribuir do que desfavorecer a pluralização do debate constitucional, posto ser um mecanismo de participação popular que permitirá que a Corte profira suas decisões embasadas em subsídios relacionados a outras áreas que não a jurídica.

A ampliação das possibilidades de acesso à jurisdição constitucional promovida pelo *amicus curiae* é um fator de abertura procedimental e de pluralização da jurisdição constitucional.

#### 4 – CONCLUSÃO

---

<sup>18</sup> Vide: MEDINA, Damares. *Amigo da Corte ou Amigo da Parte? Amicus curiae no Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: [www.idp.edu.br/component/.../174-amigo-da-corte-ou-amigo-da-parte](http://www.idp.edu.br/component/.../174-amigo-da-corte-ou-amigo-da-parte). Acesso em: 02/07/2015.

Ao se tratar de democracia participativa, logo se pensa na efetiva participação do cidadão no exercício do governo através da inclusão da população no processo de governar.

Partindo dessa premissa, os mecanismos de participação popular trazidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 proporciona essa inclusão na medida em que ratifica o princípio da soberania popular onde todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

A participação popular através da gestão, elaboração, fiscalização das funções do Estado, quer através do Orçamento Participativo a nível do Executivo, quer através da Iniciativa Popular no processo de legiferação, bem como por meio do *amicus curie* a nível do Judiciário, fortalece a efetivação dos mecanismos constitucionais de participação popular democrático.

Inegável que esses mecanismos de democracia participativa inibe desvios de condutas por parte dos representantes eleitos na medida em que não fica a cargo exclusivo dos representados a “defesa” dos interesses coletivos, posto que o cidadão participa diretamente das elaborações das prioridades públicas a serem implementadas para efetivamente proporcionar a melhoria dos seus interesses.

Conforme ficou demonstrado, a sociedade brasileira está passando por um processo de germinação, a recente democracia nacional caminha a passos vigorosos, tendo em vista as conquistas significativas obtidas após a promulgação da Constituição de 1988, tanto no campo político, social, econômico, jurídico e sobretudo do ponto de vista social.

O legislador ao instituir os mecanismos de participação popular possibilitou uma maior correspondência entre as ações do governo e os anseios sociais, na medida em que em que as instituições públicas levam em consideração os interesses da sociedade no processo decisório.

Apesar das críticas e obstáculos enfrentados por tais mecanismos de participação popular, há de convir que os mesmos constituem corolário do Estado democrático de direito e, assim, efetivam a soberania popular posto que são utilizados visando a prevalência dos interesses coletivos nas políticas públicas.

Forço concluir, que esses mecanismos tem proporcionado uma efetiva participação popular democrática nas políticas públicas, sendo assim, uma forte ferramenta de combate ao modelo predominante de democracia representativa, o qual vem sendo exercido às avessas, passando por uma crise de legitimação, na medida em que os representantes eleitos para atender o interesse geral, a vontade dos representados, acabam compondo os denominados grupo de pressão aos quais vinculam o seus interesses particulares.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Solange Santos. **Desafio da participação popular no Orçamento Participativo na cidade de Montes Claros/MG.** Disponível em: <http://www.congressods.com.br/terceiro/index.php/direitos-humanos-politicas-socias-e-obreza/208-os-desafios-da-participacao-popularnoorcamento-participativo-na-cidade-de-de-montesclaros>. Acesso em: 26/06/2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** São Paulo: Paz e terra. 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** São Paulo: Malheiros. 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Comentários à Constituição Federal de 1988.** Rio de Janeiro: Forense. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acessado em: 24/06/2015.

BRASIL. **lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm). Acessado em: 26/06/2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina. 2003.

CRUZ, Clederson Rodrigues da. **Participação do *amicus curiae*: uma análise sob a ótica da processualidade democrática.** Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/n\\_link=revista\\_artigo\\_leitura&artigo\\_id=12513](http://www.ambitojuridico.com.br/site/n_link=revista_artigo_leitura&artigo_id=12513). Acesso em: 02/07/2015.

DAHL, Robert. **Sobra a Democracia.** Brasília: Universidade de Brasília. 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** São Paulo: Saraiva. 2002.

FONSECA, Edson Pires da. **Direito Constitucional Legislativo: poder legislativo, direito parlamentar e processo legislativo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

JACINTHO, Jussara Maria Moreno. **A Participação Popular e o Processo Orçamentário.** São Paulo: Editora de Direito. 2000.

MEDINA, Damares. **Amigo da Corte ou Amigo da Parte? Amicus curiae no Supremo Tribunal Federal.** São Paulo: Saraiva. 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade: uma análise das leis 9.868/99 e 9.882/99.** Disponível em [http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_11/DIALOGO-JURIDICO-11-FEVEREIRO-2002-GILMAR-MENDES.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_11/DIALOGO-JURIDICO-11-FEVEREIRO-2002-GILMAR-MENDES.pdf). Acesso: 01/07/2015.

ROSA, Igor Ramos. **Peter Häberle e a hermenêutica constitucional do Supremo Tribunal Federal.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret. 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros. 2014.

SOARES. Sandra Sueli Quezado. **O Direito do Povo Emendar a Constituição**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em: 29/06/2015.

VELOSO, Waldir de Pinho. **Amicus Curiae**. Disponível em: <http://www.waldirpenheiroveloso.com/artigo/amicuscuriae.pdf>. Acesso em: 01/07/2015.

WAMPLER, Brian. **Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados**. São Paulo: Cortez. 2003.