

# PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PODER LOCAL: O PAPEL DO CIDADÃO NO APRIMORAMENTO DAS DECISÕES DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO MUNICIPAL

*ADRIANO SANT'ANA PEDRA\**

## RESUMO

A democracia participativa ainda não é uma realidade no Brasil. A participação dos cidadãos nas decisões políticas tem sido reduzida à mera escolha dos representantes políticos. Todavia, a legitimidade dessas decisões advém de processos de discussão onde os cidadãos devem ser chamados a participarem efetivamente. Demonstra-se que o melhor caminho para efetivar a participação popular no Brasil passa pelas instâncias locais de decisão, onde os problemas e as soluções estão mais próximos dos cidadãos. Para tanto, foram analisados mecanismos de democracia direta e a contribuição de cada um deles para uma maior participação do cidadão nas decisões afetas ao Município.

**PALAVRAS-CHAVE:** cidadania; democracia participativa; direitos fundamentais.

---

\* Professor da Faculdade de Direito de Vitória – FDV (graduação, especialização e mestrado), Procurador Federal.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Democracia participativa; 3. O plebiscito e o referendo como consultas populares aptas a aferirem a vontade do cidadão nos assuntos de interesse local; 4. A iniciativa popular de leis municipais e o fortalecimento do Legislativo local; 5. Veto popular e possibilidade de sua previsão na Lei Orgânica; 6. Gestão democrática da cidade; 7. Outras formas de participação popular; 8. Considerações finais; 9. Referências Bibliográficas.

## 1. INTRODUÇÃO

A democracia repousa sobre dois princípios fundamentais, que lhe dão a essência conceitual. O primeiro é o princípio da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que “todo o poder emana do povo” (parágrafo único do artigo 1º da CF). O outro é a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular<sup>1</sup>.

A participação popular constitui um comportamento político no qual o cidadão toma parte das decisões do Estado. Assim, embora seja possível dizer que não é somente nas democracias que se pode verificar a participação política, esta é imprescindível para aquelas.

A Constituição brasileira prevê mecanismos de participação ativa não apenas através do voto. O cidadão não pode reduzir-se ao eleitor, mas deve ser também um indivíduo participante e controlador da atividade estatal. A democracia participativa implica o exercício direto e pessoal da cidadania nos atos de governo. Tais mecanismos da democracia direta devem conviver harmonicamente com os institutos da democracia representativa, pois a defesa de

---

<sup>1</sup> Deve-se lembrar, ademais, do necessário respeito às minorias e aos direitos fundamentais.

uma democracia participativa não implica em advogar que todas as formas de representação devam ser necessariamente abolidas.

Neste contexto, busca-se aqui analisar os instrumentos através dos quais o povo pode participar diretamente da formação da vontade estatal, especialmente considerando as questões ligadas ao Município, onde os problemas e as soluções estão mais próximos do cidadão. Com isto, pretende-se demonstrar como uma efetiva participação popular pode atribuir mais qualidade e legitimidade às decisões da *polis*.

## 2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Democracia e participação se exigem, não havendo democracia sem participação popular. O regime será tanto mais democrático quanto tenha desobstruído canais, obstáculos, óbices, à livre e direta manifestação da vontade do cidadão. A democracia não é apenas uma forma de governo, uma modalidade de Estado, um regime político, uma forma de vida. É um direito da humanidade.

Como bem acentua Goffredo Telles Junior<sup>2</sup>, embora possa assumir formas diversas, “na sua essência, a democracia é sempre um regime que procura assegurar a penetração da vontade dos governados nos órgãos planejadores do governo”. Convém então notar que o primeiro artigo da Constituição brasileira de 1988 “desdobrou em duas vias de exercício a soberania popular: a via representativa e a via direta”<sup>3</sup>.

A democracia *participativa* caracteriza-se pela coexistência de mecanismos da democracia *representativa* com outros da democracia *direta* (referendo, plebiscito, revogação, iniciativa popular etc.). Na constatação de Norberto Bobbio, “a exigência, tão freqüente, nos

---

<sup>2</sup> TELLES JUNIOR, Goffredo. *Iniciação na ciência do direito*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 130.

<sup>3</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 128.

últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta”<sup>4</sup>.

A democracia participativa impõe o exercício direto e pessoal da cidadania nas decisões estatais. Neste processo democrático destacam-se o *plebiscito* e o *referendo*, tendo sempre no povo a instância soberana que ditará a aprovação ou derrogação das decisões adotadas, exercendo o papel de “superlegislador”<sup>5</sup>. Tais mecanismos da democracia direta devem conviver harmonicamente com os institutos da democracia representativa, e não substituí-los.

A Constituição de 1988, ao instituir, em seu artigo 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, agregou a representação política aos instrumentos de participação popular direta. A Constituição combina representação e participação direta, adotando, assim, a democracia participativa<sup>6</sup>.

Serão vistos em seguida alguns instrumentos de democracia direta e será analisado como eles podem contribuir para uma maior participação do cidadão nas decisões afetas ao Município.

---

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 41.

<sup>5</sup> A expressão foi utilizada pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em seu discurso na ocasião da promulgação da Constituição de 1988: “O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar pelo referendo projetos aprovados pelo Parlamento”. Cf. BONAVIDES, Paulo, ANDRADE, Antônio Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 923.

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 137.

## 2. O PLEBISCITO E O REFERENDO COMO CONSULTAS POPULARES APTAS A AFERIREM A VONTADE DO CIDADÃO NOS ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL

O *plebiscito*<sup>7</sup> é uma consulta prévia<sup>8</sup> formulada ao povo<sup>9</sup>, onde o cidadão é chamado a manifestar-se sobre um fato político ou institucional, de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, para aprovar ou denegar o que lhe for submetido.

A decisão soberana do plebiscito vincula as autoridades públicas atingidas, que não poderão adotar caminhos diversos daqueles definidos pelo povo. Dependendo do resultado do plebiscito, a providência será ou não adotada, certo que a decisão do povo não pode ser modificada pelo representante político, o que significa dizer que a decisão plebiscitária é sempre vinculante<sup>10</sup>. Não poderia ser de outra forma, pois não se constitui o plebiscito em mera pesquisa de opinião, mas sim na expressão da vontade popular.

Merece frisado que o plebiscito deve ser utilizado em consultas de acentuada relevância, isto é, ele não deve ser utilizado para a tomada de decisões ordinárias, para as quais existem os meios

---

<sup>7</sup> O vocábulo *plebiscitum* é formado por dois elementos: *plebis* (plebe) e *scitum* (decreto). O termo tem origem nos decretos emanados das Assembleias da plebe romana. O plebiscito deliberava acerca dos interesses da plebe.

<sup>8</sup> O artigo 2º, § 1º, da Lei nº 9.709/1998, dispõe que “o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido”.

<sup>9</sup> Se a consulta é prévia, prefere-se utilizar a terminologia “plebiscito” do que “referendo consultivo”, de que se valem alguns autores. Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 154: “Alguns preferem considerar apenas um *referendum* consultivo”. Cf. FERREIRA, Luiz Pinto. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 168: “*Referendum* consultivo, quando o povo é previamente solicitado para exprimir a sua opinião sobre a lei, e a sua antítese, ou *referendum* pós-legislativo, que é a manifestação popular sobre a lei já votada pelo Parlamento”.

<sup>10</sup> Esta é posição do autor deste trabalho, mas há entendimento contrário.

próprios e representantes escolhidos para estes fins. O plebiscito, assim como o referendo, não tem restrição material, isto é, pode tratar de qualquer tema, embora existam situações que exijam a manifestação direta da população, como os §§ 3º e 4º do artigo 18 da CF e o artigo 2º do ADCT<sup>11</sup>. O artigo 14 aponta o plebiscito, ao lado da iniciativa popular e do referendo, como um dos meios do exercício da soberania popular, sendo um instrumento da democracia participativa. O artigo 18, § 3º, da CF, cuida do plebiscito para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados, bem como formação de novos Estados ou Territórios Federais, enquanto que o § 4º deste mesmo artigo trata do plebiscito para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

Por outro lado, o *referendo*<sup>12</sup> consiste em consulta posterior<sup>13</sup> ao povo, a fim de deliberar sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, a fim de ratificar, conceder eficácia (condição suspensiva), ou retirar eficácia (condição resolutiva) de lei discutida e votada pelos representantes do povo.

Pode-se dizer que o referendo distingue-se do plebiscito, pois há a existência prévia de um ato a ser aprovado ou reprovado pela soberania popular. No plebiscito, ao contrário, só haverá a atuação estatal após ser conhecida a vontade popular<sup>14</sup>.

Segundo Manuel García-Pelayo, o referendo é o direito que tem o corpo eleitoral de aprovar ou rechaçar as decisões das

---

<sup>11</sup> O artigo 2º do ADCT tratou do plebiscito extraordinário e específico, para escolher entre a forma republicana ou monárquica de governo, e ainda entre o sistema parlamentar ou presidencialista, marcado inicialmente para o dia 7 de setembro de 1993 e antecipado para 21 de abril do mesmo ano.

<sup>12</sup> A Constituição de 1988 (artigo 14, II, e artigo 49, XV) consagrou o referendo, em termos normativos em sede constitucional, no direito brasileiro.

<sup>13</sup> O artigo 2º, § 2º, da Lei nº 9.709/1998, dispõe que “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

<sup>14</sup> A doutrina aponta ainda outras diferenças. Segundo José Luiz Quadros de Magalhães,

autoridades constituídas<sup>15</sup>. O *referendum* vem sendo largamente utilizado atualmente nos casos de relevante interesse público, e a sua convocação dá-se após o ato objeto da consulta, cumprindo ao cidadão ratificá-lo ou rejeitá-lo. Da mesma forma que na decisão plebiscitária, também se pode afirmar que no referendo o resultado da consulta popular é sempre vinculante<sup>16, 17</sup>.

Em certos casos, o ordenamento jurídico pode exigir que o referendo seja realizado, hipótese em que se tem o *referendo obrigatório*. Referida exigência não está prevista expressamente no texto constitucional brasileiro. Para Maria Victoria de Mesquita Benevides, “a consulta ao povo é obrigatória quando sua realização é condição indispensável para que a norma elaborada pelo Parlamento – ou o texto constitucional – possa ter vigência e validade”<sup>18</sup>. Adrian Sgarbi anota que o referendo será de realização

---

“o que diferencia o referendo do plebiscito é a maior complexidade do primeiro, onde é colocado à apreciação popular do texto de uma lei, ou Constituição, enquanto que no plebiscito temos uma questão polêmica de interesse nacional, quando a complexidade da questão submetida à apreciação popular é menor (por exemplo, sim ou não ao parlamentarismo, ou a escolha entre presidencialismo e parlamentarismo). Acrescente-se ainda que no plebiscito a consulta popular se realiza antes da elaboração da norma, ao passo que o referendo tem caráter ratificador de uma Lei ou Constituição já elaborada”. Cf. MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, t. II, p. 389.

<sup>15</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madri: Alianza Universidad Textos, 1993, p. 183. Tradução nossa.

<sup>16</sup> Nesse sentido está Maria Victoria de Mesquita Benevides: “Independentemente da omissão do texto constitucional brasileiro sobre o tema, creio razoável estabelecer que os referendos devem ter, sempre, caráter vinculante”. Além disso, “mesmo nos países onde o referendo é meramente consultivo, o Parlamento pode se sentir moral e politicamente comprometido com o resultado das consultas”. Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003, p. 135.

<sup>17</sup> Entretanto, Paulo Márcio Cruz pondera que “o referendo pode ser dividido em vinculante, que obriga à obediência ao resultado, sendo sua decisão superior hierarquicamente a qualquer outra, ou consultivo, no qual o resultado da ‘consulta’ popular seria um dado a mais, mas não o único a ser considerado na hora da tomada de decisão”. Cf. CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos de direito constitucional*. Curitiba: Juruá, 2001, p. 167-168.

<sup>18</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e*

obrigatória ou necessária “quando houver lei que expressamente o determine ou em razão da matéria ou tema decidendo, como em nosso sentir ocorre no caso brasileiro, se este for atinente à sobernia popular”<sup>19</sup>. Mas se tal exigência não existir, o referendo será então previsto apenas como possibilidade e a sua realização dependerá da decisão da autoridade competente ou mediante solicitação formulada por um certo número de eleitores<sup>20</sup>, hipótese em que se terá o *referendo facultativo* (ou *referendo opcional*)<sup>21</sup>. Nas palavras de Maria Victoria de Mesquita Benevides, os referendos “são facultativos, quando a Constituição confere a determinado órgão ou parcela do corpo eleitoral competência para requerer ou realizar consulta à população”<sup>22</sup>.

Para Adrian Sgarbi<sup>23</sup>, uma decisão tomada por referendo obrigatório não pode ser alterada por uma norma superveniente que não acolha igual procedimento. Dessa forma, “se o Congresso Nacional achar por bem dispor novamente sobre a questão, deverá respeitar o trâmite de convocação obrigatória, pois, em contrário, norma jurídica não existirá”. Entretanto, para o citado autor, no caso de uma decisão tomada por referendo facultativo, deve-se considerar a legislatura em que foi realizado o referendo facultativo. Se a norma já foi conteúdo de referendo na mesma legislatura que se pretende fazer a alteração, “não pode ser feito, sob pena de desrespeitar o princípio da unidade da legislatura com ato incoerente e desarrazoado”. Caso a norma tenha sido conteúdo de referendo em legislatura diversa da qual se deseja fazer a modificação, conclui Adrian Sgarbi, “não haver embargo para a alteração de decisão tomada pelo povo”.

---

iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003, p. 141.

<sup>19</sup> SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 207-208.

<sup>20</sup> Onde este último modelo é adotado.

<sup>21</sup> Cf. GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madri: Alianza Universidad Textos, 1993, p. 183.

<sup>22</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003, p. 141.

<sup>23</sup> SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 207-210.

O referendo pode ainda ser distinguido em referendo constituinte, referendo constitucional ou referendo legislativo. O *referendo constituinte* ocorre quando a Assembléia Constituinte convoca o corpo eleitoral para atuar no processo de elaboração de uma nova Constituição. O *referendo constitucional* é aquele atinente à reforma da Constituição. Já o *referendo legislativo* diz respeito às leis infraconstitucionais.

A Constituição Federal estabelece que compete exclusivamente ao Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito (art. 49, XV). Mas, como a Constituição adotou a democracia participativa, nada impede, e é até salutar, que tais instrumentos sejam utilizados e aprimorados no âmbito municipal.

A guisa de ilustração, convém trazer o exemplo de um dos maiores Municípios do país. O artigo 44, II, da Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê que os cidadãos podem requerer à Câmara Municipal a realização de plebiscito sobre assuntos de relevante interesse do Município ou de bairros, bem como para a realização de referendo sobre lei<sup>24</sup>, sendo necessária a manifestação de, pelo menos, 1% (um por cento)<sup>25</sup> do eleitorado municipal. Tal solicitação terá tramitação especial na Câmara Municipal, que tem competência para autorizar referendo e convocar plebiscito (art. 14, X, Lei Orgânica), com a possibilidade de defesa oral pelo representante dos requerentes (art. 44, § 1º, Lei Orgânica).

No Estado de São Paulo, além da competência da Assembleia Legislativa para autorizar referendo e convocar plebiscito (art. 20, XVIII, Constituição Estadual), o povo poderá solicitar a sua realização ao Tribunal Regional Eleitoral por proposta de, pelo

---

<sup>24</sup> O legislador paulistano restringiu apenas para “referendo sobre lei”, afastando a sua realização para cuidar de questões administrativas.

<sup>25</sup> A nova redação do artigo 45 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, dada pela Emenda nº 24/2001, passou a dispor que as questões relevantes aos destinos do Município poderão ser submetidas a plebiscito ou referendo por proposta de, pelo menos, 2% (dois por cento) do eleitorado, decidido pelo Plenário da Câmara Municipal.

menos, 1% (um por cento) do eleitorado, distribuído, no mínimo, entre cinco dos quinze maiores municípios do Estado<sup>26</sup>, com não menos de 0,2% (dois décimos por cento) de eleitores em cada um deles (art. 24, § 3º, Constituição Estadual).

Foi visto ainda que, em geral, não há consultas populares obrigatórias<sup>27</sup> no Brasil<sup>28</sup>, o que faz com que os representantes políticos não abram mão do poder de decidir, sendo raras as consultas populares em âmbito nacional na história brasileira. Esta questão foi melhor resolvida no âmbito municipal do que no âmbito federal.

Na frente da legislação federal, a Lei Orgânica do Município de São Paulo dispõe que “o Legislativo e o Executivo tomarão a iniciativa de propor a convocação de plebiscitos antes de proceder à discussão e aprovação de obras de valor elevado ou que tenham significativo impacto ambiental, segundo estabelecido em lei” (art. 10).

São louváveis as inovações dos legisladores municipal e estadual, já que a Constituição Federal e a Lei nº 9.709/1998 não prevêm tal possibilidade. A efetiva utilização destes mecanismos pode contribuir para aperfeiçoar a democracia no âmbito local, e serve de exemplo ao legislador federal.

---

<sup>26</sup> A Constituição do Estado de São Paulo não prevê qual o critério que deve ser utilizado (v.g. número de eleitores ou população) para se obter os quinze maiores municípios. Trata-se, porém, de uma exigência onde se pode estabelecer uma crítica, pois a manifestação favorável de eleitores de diversos municípios pequenos, alcançando o percentual de 1% (um por cento) do total do eleitorado paulista, também conferiria legitimidade ao pleito.

<sup>27</sup> Exceto quando a própria Constituição determinar, como ocorre nas hipóteses dos §§ 3º e 4º do artigo 18 da CF e do artigo 2º do ADCT.

<sup>28</sup> O Projeto de Lei nº 4.718/2004 pretende estabelecer plebiscito obrigatório para “a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial” e para “a alienação, pela União Federal, de jazidas, em lavra ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica” (art. 3º, parágrafo único).

#### 4. A INICIATIVA POPULAR DE LEIS MUNICIPAIS E O FORTALECIMENTO DO LEGISLATIVO LOCAL

A iniciativa é o ato que deflagra o processo legislativo. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a iniciativa é o ato pelo que se propõe a adoção de direito novo, consistindo em “uma declaração de vontade, que deve ser formulada por escrito e articulada; ato que se manifesta pelo depósito do instrumento, do projeto, em mãos da autoridade competente”<sup>29</sup>. Quando a apresentação de determinado projeto de lei é imposta pela Constituição, tem-se a iniciativa vinculada; do contrário, trata-se de iniciativa facultativa. Embora a Constituição estabeleça a iniciativa reservada para certas matérias, *v.g.* artigo 61, § 1º, CF, a regra geral é que a iniciativa seja concorrente do presidente da República, de qualquer deputado ou senador, de qualquer comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal, dos tribunais superiores, do procurador-geral da República e dos cidadãos (art. 61 da CF). Pelo princípio da simetria, tem-se que, no âmbito do município, podem apresentar projeto de lei o prefeito e os vereadores, além da iniciativa popular.

As Câmaras Municipais têm uma elaboração legislativa muito aquém do desejável<sup>30</sup>. Além disso, verifica-se que a grande maioria das leis aprovadas pelas Câmaras é de iniciativa do prefeito, mesmo quando esta não é privativa, percebendo-se uma tímida participação dos vereadores na atividade legislativa. Nota-se ainda que a atividade legislativa é mais intensa nos primeiros anos de cada legislatura. Os vereadores deveriam ter uma atuação mais ativa,

---

<sup>29</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 186.

<sup>30</sup> No Estado do Espírito Santo, “na Câmara de Vitória, os 15 vereadores produziram na atual legislatura [2005-2008], até agora, cerca de 950 leis. Mais da metade delas foi para dar nome a ruas, praças e escadarias. Também essa foi a finalidade de mais de 50% do total das leis aprovadas pelos 16 vereadores de Cariacica”. Cf. Editorial. *A Gazeta*, Vitória, 15 mai. 2008, p. 6.

especialmente porque a Câmara Municipal reflete a diversidade das origens e dos interesses e valores que representam. Uma outra maneira de provocar a atividade legislativa da Câmara Municipal é apresentando projetos de lei de iniciativa popular.

A *iniciativa popular* confere ao povo o direito de apresentar uma proposta de um projeto de lei. Constitui-se no ato do povo que dá início ao processo legislativo, mediante a propositura de projeto de lei por um certo número de eleitores. A iniciativa popular possibilita ao eleitorado participar do processo legislativo, cujos projetos não podem ser rejeitados por vício de forma<sup>31</sup>.

A apresentação do projeto popular ao órgão legislativo pode ocorrer através de um texto redigido de forma articulada e pronto para ser submetido à discussão e deliberação, hipótese em que se tem a *iniciativa popular formulada*, ou o documento apresentado pode restringir-se tão-somente a diretrizes gerais a respeito de uma matéria, contendo os contornos gerais da medida que o povo deseja que seja apreciada, ocorrendo assim a *iniciativa popular não-formulada* (ou iniciativa popular simples), cabendo então aos representantes do povo dar forma legal ao seu conteúdo.

A Constituição brasileira de 1988 prevê a iniciativa popular, consistindo na apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 61, § 2º, CF). Não há obrigatoriedade na aprovação, por parte dos parlamentares, do projeto apresentado pelo povo. O que existe é tão-somente o dever de apreciação. Todavia, quanto maior for o número de eleitores que assinar o ato, mais difícil será a rejeição do projeto pelos parlamentares. Mas, infelizmente, apesar da grande mobilização necessária para recolher o número mínimo de

---

<sup>31</sup> Exceto, naturalmente, o vício decorrente da ausência de subscrição do número mínimo de eleitores.

assinaturas, a Constituição brasileira sequer estabelece um prazo para que o Congresso aprecie o projeto de iniciativa popular, como faz a Constituição argentina (art. 39)<sup>32</sup>.

Diante da ausência de delimitação das matérias sobre as quais é cabível a utilização da iniciativa popular, conclui-se que as únicas restrições referem-se às matérias que a Constituição estabeleceu como de iniciativa privativa.

Embora a participação direta dos cidadãos esteja assegurada dentre os princípios fundamentais da República, a Constituição brasileira prevê expressamente a hipótese de iniciativa popular apenas para as leis complementares e ordinárias<sup>33</sup>, não sendo expressa no que concerne às emendas constitucionais. A iniciativa para a apresentação de uma proposta de emenda constitucional é conferida, na forma do artigo 60, *caput* e seus incisos, da CF, a um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; ao Presidente da República; e a mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. José Afonso da Silva<sup>34</sup>, entretanto, admite que a Constituição brasileira possa ser emendada mediante proposta de iniciativa popular, fazendo-se uma interpretação sistemática,

---

<sup>32</sup> *In verbis*: “Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses”.

<sup>33</sup> Art. 61, § 2º, CF: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

<sup>34</sup> José Afonso da Silva anota ainda que “a Constituição não introduziu inovação de realce no sistema de sua modificação. Até a votação no Plenário, anteprojetos e projetos admitiam, expressa e especificamente, a iniciativa e o referendo populares em matéria de emenda constitucional. No Plenário, contudo, os conservadores derrubaram essa possibilidade clara que constava no §2º do art. 74 do Projeto aprovado na Comissão de Sistematização. Não está, porém, excluída a aplicação desses institutos de participação popular nessa matéria”. SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 63-64.

caso em que as percentagens previstas no §2º do artigo 61 serão invocáveis.

De fato, este é o melhor entendimento, pois se o povo é o titular do poder, a iniciativa popular não deve ficar adstrita às leis infraconstitucionais, mas também deve ter a possibilidade de iniciar o processo de emenda à Constituição. Também aqui os Estados-membros e os Municípios estão à frente, prevendo a possibilidade de haver emenda às Constituições Estaduais e às Leis Orgânicas por meio da iniciativa popular, como é o caso do Município de São Paulo (art. 5º, § 1º, II e art. 36, III da Lei Orgânica), do Estado de São Paulo (art. 22, IV da Constituição Estadual) e do Estado do Rio Grande do Sul (art. 58, IV, da Constituição Estadual), por exemplo.

A Constituição brasileira de 1988 deixou para a lei a disciplina da iniciativa popular no processo legislativo estadual (art. 27, § 4º, CF), e previu para os Municípios a competência de discipliná-la através da respectiva Lei Orgânica, observada, no entanto, a manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado municipal (art. 29, XIII, CF). É curioso que este dispositivo exija a manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado. Não parece que o espírito da Constituição queira dificultar a participação popular no âmbito municipal, embora o texto constitucional imponha um limite mínimo a ser observado nos Municípios.

Todavia, ainda assim, é mais fácil mobilizar cinco por cento do eleitorado municipal para uma questão mais próxima do cidadão do que mobilizar um por cento do eleitorado nacional. A experiência demonstra que nem mesmo nas ocasiões de intensa comoção nacional foi possível reunir tantas assinaturas, hoje mais de um milhão. Márcia Maria Corrêa de Azevedo<sup>35</sup> anota que

---

<sup>35</sup> AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. *Prática do processo legislativo*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 370-371.

o famoso movimento popular em prol de um projeto de lei que classificasse os crimes hediondos denominou o PL nº 04146, de 1993, de “Projeto Daniela Perez ou Glória Perez”. A mobilização social deu-se em decorrência do repúdio provocado pelo assassinato da atriz Daniela Perez. O projeto citado foi aprovado nas duas Casas, sancionado e transformado na Lei nº 8.930, de 6-9-1994. Entretanto, ele não foi um projeto de iniciativa popular. O Executivo atendeu a um apelo forte da sociedade e promoveu a iniciativa.

Seria muito importante para o aperfeiçoamento do processo democrático brasileiro que a iniciativa popular, assim como os outros instrumentos de participação popular, fosse mais frequentes tanto em âmbito municipal quanto em âmbito estadual, pois isto aproximaria mais os cidadãos do exercício da democracia participativa, o que contribuiria sobremaneira para o fortalecimento desta.

Convém dizer que estas três formas de exercício democrático – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular – permanecem ainda incipientes no corpo positivo constitucional brasileiro<sup>36</sup>, passados mais de vinte anos de vigência da ordem constitucional. Impõe-se, assim, além de concretizar tais conquistas, fortalecê-las com outras, como o *veto popular*<sup>37</sup>.

## 5. VETO POPULAR E POSSIBILIDADE DE SUA PREVISÃO NA LEI ORGÂNICA

O *veto popular* constitui-se no mecanismo através do qual o eleitorado pode manifestar-se contrário a determinada lei devidamente aprovada pelo órgão legislativo e ainda não vigente.

<sup>36</sup> Merecem registro os muitos obstáculos colocados para o referendo popular, previsto no Estatuto do Desarmamento, para consultar a opinião do povo brasileiro acerca da venda de armas de fogo em todo o país. Cf. PEDRA, Adriano Sant'Ana. Ponto de vista. O referendo sobre a venda de armas. *A Gazeta*, Vitória, 17 abr. 2005

<sup>37</sup> A Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 80/2003, de autoria do senador Antônio Carlos Valadares, propõe a alteração da redação do artigo 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos de democracia participativa: a revogação e o veto popular.

Deve ser dito, de início, que o veto popular<sup>38</sup> não foi adotado pela Constituição Federal.

O veto popular distingue-se do veto do chefe do Poder Executivo, que ocorre na deliberação executiva do processo legislativo, pois, neste caso, existe a possibilidade do Poder Legislativo derrubá-lo com uma certa maioria de votos<sup>39</sup>. No instituto do veto popular, é dado aos eleitores um prazo após a aprovação de um projeto pelo Poder Legislativo, que costuma variar entre sessenta e noventa dias, onde ele é adotado, para que requeiram a aprovação popular. Antes do decurso de tal prazo, a lei não entrará em vigor, e continuará suspensa até as eleições seguintes, se houver a solicitação de um certo número de eleitores, ocasião em que o eleitorado decidirá se a lei terá vigência ou não. A rejeição do projeto importará em considerá-lo como se nunca tivesse existido. De certa forma, a finalidade do veto popular confunde-se com a do referendo<sup>40</sup>.

Embora não previsto pela Constituição Federal, nada impede que os Municípios, bem como os Estados-membros e o Distrito Federal, no exercício do poder decorrente, adotem o veto popular nos seus respectivos âmbitos<sup>41</sup>. Nesse sentido também está Regina Maria Macedo Nery Ferrari<sup>42</sup>, entendendo que, “em nome da

---

<sup>38</sup> Embora tenha sido proposto na época da elaboração da Constituição de 1988. Cf. BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 117.

<sup>39</sup> Cf. artigo 66, § 4º, da CF, *in verbis*: “O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto”.

<sup>40</sup> Nas palavras de Dalmo de Abreu Dallari: “O veto popular é um instituto que guarda certa semelhança com o *referendum*, sendo mesmo denominado por autores norte-americanos de *mandatory referendum*”. Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 154.

<sup>41</sup> PEDRA, Adriano Sant’Ana. Participação popular no processo legislativo. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte: Forum, v. 7, n. 27, jan./mar. 2007, p. 117.

<sup>42</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2. ed. São Paulo: RT, 2005, p. 30.

decantada autonomia dos Municípios e desde que afeto ao interesse local, pode-se admitir o veto popular, como resposta do eleitorado a consulta sobre existência de uma lei, que poderá, assim, ser revogada em processo de eleição direta”.

Um aspecto desfavorável do veto popular é que ele implica no desprestígio do corpo de representantes, que tem o constrangimento de ver um projeto de lei por ele aprovado ser rejeitado pelo povo. No entanto, o veto popular dá a garantia ao povo de que não será submetido a uma norma que repudia. Cumpre esclarecer, todavia, que nem toda lei é passível de ser submetida ao povo para apreciação do veto, pois há certas leis que são extremamente populares e precisam entrar em vigor.

## 6. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, cuidou da gestão democrática da cidade, especialmente no seu capítulo IV. Referido diploma legal estabeleceu, como diretriz geral, a gestão democrática mediante a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II) e a audiência da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (art. 2º, XIII).

Tais diretrizes foram estabelecidas porque a gestão democrática da cidade é a maior garantia de que os instrumentos de política urbana previstos no referido Estatuto – tais como o direito de preempção<sup>43</sup>, o direito de construir, as operações consorciadas

---

<sup>43</sup> Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *O direito de preempção do município como instrumento de política urbana*. In: PEDRA, Adriano Sant'Ana (org.). *Arquivos de direito público*. São Paulo: Método, 2007.

etc. – destinam-se a promover o direito à cidade para todos. Estas diretrizes constituem verdadeiros vetores interpretativos tanto para as demais normas do Estatuto da Cidade quanto para a legislação que lhe complementa, em qualquer nível.

Ao disciplinar os chamados instrumentos de política urbana, o Estatuto trouxe a gestão orçamentária participativa (art. 4º, III, “f”), o que deve incluir “a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal” (art. 44). Dessa forma, a participação popular tornou-se obrigatória, verdadeira condição de procedibilidade do orçamento.

O Estatuto da Cidade demonstrou uma preocupação considerável com a superação do chamado “planejamento de gabinete”. Ainda no artigo 4º previu a realização de plebiscito e o referendo (art. 4º, V, “s”) e ainda os estudos prévios de impacto de vizinhança (EIV) e de impacto ambiental (EIA) (art. 4º, VI).

Na mesma senda, o artigo 4º, § 3º do Estatuto submeteu ao controle social os instrumentos da política urbana que demandem dispêndios de recursos públicos, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. Deve-se destacar, entretanto, que a efetividade desta norma restou comprometida em razão do veto ao artigo 52, I, do Estatuto, que previa como improbidade administrativa a conduta do prefeito de “impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto no § 3º do artigo 4º desta Lei”<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Eis as razões do veto: “Sabe-se que o chamado controle social dos atos de governo tem natureza muito mais política do que jurídica, sendo certo que o seu preciso significado e alcance sempre ensejam controvérsias, de modo a dificultar sobremaneira a sua real efetivação. Resulta, então, que fixar como ato de improbidade a conduta de não garantir o controle social dos

O artigo 33, VII do Estatuto estabeleceu que a lei específica que aprovar a operação urbana consorciada preveja o controle da operação compartilhado com a sociedade civil.

O Estatuto da Cidade reforçou a necessidade de observância do princípio da publicidade, pois este representa uma condição para a participação popular. O acesso às informações é essencial para uma gestão democrática e permite ao cidadão tomar as decisões necessárias para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Nesse sentido o artigo 37, parágrafo único, do Estatuto exige publicidade dos documentos integrantes do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que poderão ser consultados por qualquer interessado.

Os incisos I a III do § 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade determinam, respectivamente, a realização de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade e o acesso aos documentos e informações produzidas no processo de elaboração do Plano Diretor. Trata-se de verdadeira obrigatoriedade. O prefeito que impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nestes dispositivos incorrerá em improbidade administrativa (art. 52, VI). Merece ser anotado que foi vetado o § 5º do mesmo artigo, que prescrevia a nulidade da “lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no § 4º”, porque “não cabe à União estabelecer regras sobre processo legislativo a ser obedecido pelo Poder Legislativo municipal”. Em verdade, a nulidade independe deste dispositivo e poderá ser requerida por qualquer cidadão pelo descumprimento do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal.

---

gastos públicos, de forma a sancionar os Prefeitos com a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública e a indisponibilidade de bens em razão daquela conduta, significa incluir no ordenamento legal dispositivo de difícil interpretação e aplicação, em prejuízo da segurança jurídica”.

O Estatuto da Cidade apresenta ainda um rol exemplificativo dos instrumentos de garantia da gestão democrática: (i) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; (ii) debates, audiências e consultas públicas; (iii) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; (iv) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43, incisos I a IV). O vetado inciso V ainda acrescentava o plebiscito e o referendo popular como instrumentos da gestão democrática da cidade. O veto presidencial não deveria ter ocorrido<sup>45</sup>, porque o inciso V do artigo 43 alçava o plebiscito e o referendo como instrumentos imprescindíveis à gestão democrática da cidade. Todavia, a despeito do veto, o plebiscito e o referendo podem – e devem – ser utilizados como mecanismos de vital importância à democracia participativa no Município.

O Estatuto da Cidade obrigou ainda a participação da população e de associações dos vários segmentos da comunidade nos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (art. 45).

A gestão democrática prevista no Estatuto da Cidade decorre diretamente da democracia participativa prevista na Constituição Federal, e busca atingir uma legitimação da gestão pública através do procedimento. O cidadão passa da condição de súdito para a de soberano, sendo considerado o verdadeiro titular do poder.

---

<sup>45</sup> Nas razões do veto, entendeu o presidente da República que “instituir novo permissivo, especificamente para a determinação da política urbana municipal, não observaria a boa técnica legislativa, visto que a Lei nº 9.709/1998 já autoriza a utilização de plebiscito e referendo popular em todas as questões de competência dos Municípios”.

## 7. OUTRAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Além das modalidades já referidas de democracia direta, a Constituição brasileira prevê outras oportunidades de participação popular<sup>46</sup>, como *v.g.* a instituição do júri (art. 5º, XXXVIII), a ação popular (art. 5º, LXXIII), a cooperação no planejamento municipal (art. 29, XII), a participação do usuário na administração pública direta e indireta (art. 37, § 3º), a denúncia de irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (art. 74, § 2º), o planejamento e execução da política agrícola (art. 187), a gestão quadripartite da seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII), a formulação de políticas e o controle das ações na área da assistência social (art. 204, II), a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI), e o Conselho de Comunicação Social como órgão auxiliar do Congresso Nacional (art. 224).

No direito português, Jorge Miranda<sup>47</sup> registra:

Participação direta e ativa dos cidadãos é na Constituição, antes de mais, a eleição (arts. 10º, nº 1, e 49º). E são também: a participação em associações e partidos políticos (art. 51º, nº 1), o direito de representação (art. 52º, nº 1), a ação popular (art. 52º, nº 3), a apresentação de candidaturas para Presidente da República (art. 127, nº 1) e para assembleias de freguesia (art. 246º, nº 2), a participação na administração da justiça (art. 210º), a participação nos plenários de cidadãos eleitores nas freguesias de população diminuta (art. 246º, nº 3); não outras formas à margens destas ou contra estas.

Além disso, no regime republicano, que é um regime de responsabilidade, os agentes públicos respondem pelos seus atos perante o povo. Afinal, estão cuidando da *res publica*. Nesse sentido, qualquer pessoa pode representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada à

<sup>46</sup> STF ADI 244/RJ. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. DJ 31/10/2002, p.19.

<sup>47</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1996, t. II, p. 161.

apuração de atos de improbidade, na forma do artigo 14 da Lei nº 8.429/1992, sem prejuízo de representar também ao Ministério Público, com fulcro no artigo 22 do mesmo texto legal.

Ainda a respeito do controle da Administração Pública suscitado pelo cidadão, deve ser consignado que qualquer um pode fazê-lo para que seja punido o agente que haja incidido em abuso de autoridade. Tal possibilidade está contemplada na Lei nº 4.898/1965, que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, nos casos de abuso de autoridade. Para tanto, o interessado procederá mediante petição “dirigida à autoridade superior que tiver competência legal para aplicar, à autoridade civil ou militar culpada, a respectiva sanção” ou “dirigida ao órgão do Ministério Público que tiver competência para iniciar processo-crime contra a autoridade culpada” (art. 2º).

Nada mais natural do que o povo controlar as atuações dos agentes públicos em uma democracia participativa. É o exercício da *vigilância cidadã*, papel que o cidadão desempenha de vigilante do Poder Público, não limitando a ação política à escolha de um representante.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado Democrático de Direito, fundado no princípio da soberania popular, impõe a efetiva participação do povo nas decisões políticas, participação que não se exaure na mera formação das instituições representativas. Estas constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento. A democracia estritamente representativa não encontra mais legitimidade no Estado contemporâneo, especialmente no Brasil, onde por vezes se verifica a insatisfação dos representados em razão do comportamento dos seus representantes.

A renovação da teoria democrática assenta-se na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem

esta ao ato de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. O povo não pode ficar adstrito a se fazer presente somente nas eleições obrigatórias, mas é necessária uma efetiva participação popular na realização das atividades estatais. É imperioso que seja concretizada a democracia participativa, a fim de fazer valer a soberania popular, extraindo da Constituição todas as vontades do verdadeiro titular do poder – o povo. Em respeito ao princípio democrático, nos termos da Constituição, é imprescindível constituir uma verdadeira democracia participativa, pluralista, que seja a garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais.

Para tanto, deve-se lembrar da necessidade de uma gestão democrática nos meios de comunicação social, a fim de que líderes carismáticos não utilizem a propaganda para manipular o comportamento e a consciência do cidadão. A participação popular não é uma panaceia, e o respeito a outros elementos essenciais da democracia – tais como a educação para o povo e a imprensa livre do Estado e do capital – são imprescindíveis para que os mecanismos de democracia direta não se tornem meios de legitimação populista de regimes autoritários.

É imperioso que seja observado o princípio democrático, inclusive respeitando a vontade da minoria e assegurando-lhe o direito de participar e expressar livremente sua opinião, podendo influir e até mesmo transformar a decisão majoritária, procedimento indispensável em um pluralismo político.

No Município, o cidadão pode exercer de modo imediato a sua cidadania. É no local onde mora que o cidadão poderá iniciar um amplo processo de transformação, através da participação nas decisões que lhe afetam diretamente e no controle dos atos dos seus representantes locais. As melhores condições para a participação popular apresentam-se no espaço local, mormente em razão da maior possibilidade de identificação dos interesses comuns e dos meios para a sua realização.

Neste contexto, uma boa maneira de dar efetividade à democracia participativa é começar pelos Municípios, que são os entes mais próximos da comunidade local e em contato direto com os cidadãos, viabilizando-se a participação jurídico-política dos cidadãos através do exercício de uma série de instrumentos presentes no nosso ordenamento jurídico.

## POPULAR PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNMENT: HOW CITIZENS CAN IMPROVE EXECUTIVE AND LEGISLATIVE DECISIONS IN MUNICIPAL SPHERE

### ABSTRACT

Participatory democracy is not yet a reality in Brazil. Citizen participation in political decisions has been reduced to a mere choice of political representatives. However, the legitimacy of these decisions comes from processes of discussion where citizens should be required to participate effectively. It is shown that the best way to improve popular participation in Brazil is through local governments, where problems and solutions are closer to citizens. Hence one has examined mechanisms of direct democracy and their respective contribution to enhance citizen participation in decisions of the municipality.

**KEYWORDS:** citizenship, participatory democracy, fundamental rights.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. *Prática do processo legislativo*. São Paulo: Atlas, 2001.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo, ANDRADE, Antônio Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. O direito de preempção do município como instrumento de política urbana. In: PEDRA, Adriano Sant'Ana (org.). *Arquivos de direito público*. São Paulo: Método, 2007.

CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos de direito constitucional*. Curitiba: Juruá, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2. ed. São Paulo: RT, 2005.

FERREIRA, Luiz Pinto. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1993.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, t. II.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1996, t. II.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. *A Constituição viva*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Participação popular no processo legislativo. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte: Forum, v. 7, n. 27, p. 109-120, jan./mar. 2007.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Ponto de vista. O referendo sobre a venda de armas. *A Gazeta*, Vitória, 17 abr. 2005.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Possibilidade de edição de medidas provisórias pelos municípios. *Interesse Público*. a. 2. n. 8. out-dez/2000. São Paulo: Notadez, 2000. p. 91-99.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. *Reforma política: compromissos e desafios da democracia brasileira*. In: PEDRA, Adriano Sant'Ana (org.). *Arquivos de direito público*. São Paulo: Método, 2007.

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

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2000.

TELLES JUNIOR, Goffredo. *Iniciação na ciência do direito*. São Paulo: Saraiva, 2001.

