

# **DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: O NEOCONSTITUCIONALISMO E A POSSIBILIDADE DE EXIGIR A DEVIDA REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES EM RESPEITO À SOBERANIA POPULAR**

## **I – O SURGIMENTO DA DEMOCRACIA**

A democracia é, indubitavelmente, o regime político mais aderido pelas nações em todo o mundo. Fruto do pensamento político-filosófico, a democracia tornou-se o sistema modelo, um berço fértil para o desenvolvimento socioeconômico das nações, não obstante existem muitas críticas a esse sistema.

O mundo de hoje, mais do que nunca, é o mundo das democracias!

A cidade grega de Atenas é considerada o berço do pensamento democrático, inclusive, democracia, em português, deriva da palavra grega *demokracia*. Esta, por sua vez, deriva diretamente de duas palavras, sendo a junção de *demo*, que significa “povo”, e *kracia*, que possui significado de “governo”. Analisando a semântica da palavra, democracia significa, em sua gênese, governo do povo, ou seja, um regime político em que a participação e vontade popular são preponderantes em um Estado.

O preambular regime democrático que se tem notícia foi o da cidade grega de Atenas, nele eram assegurados aos cidadãos<sup>1</sup> a participação nas decisões governamentais, intervindo nas questões atinentes a organização da cidade em que residiam. Ora, analisando esse cenário, vemos que a chamada “democracia ateniense” era bastante restrita e seletiva.

Para Pedro Medeiros<sup>2</sup>, a democracia ateniense possuía um cunho exclusivista, haja vista que era restrita a uma parcela da população (homens adultos e filhos de atenienses). Contudo, não podemos nos olvidar que, extreme de defeitos, a Grécia foi o berço do que hoje se tem por democracia.

De acordo com o avanço da população, a democracia surge como uma necessidade do povo, de forma lenta e gradativa.

Todavia, o real conceito de democracia é volátil, tendo em vista que se altera de acordo com fatores culturais, sociais, econômicos e temporais, o que ocasiona anacronia ao despeito de seu real sentido.

---

<sup>1</sup> Em sentido estrito, uma vez que eram excluídos mulheres, escravos e estrangeiros.

<sup>2</sup> MEDEIROS, Pedro. **Uma introdução à teoria da democracia**. Curitiba: InterSaberes, 2016, pg. 35.

Assiste razão ao professor e cientista político Celso Bastos<sup>3</sup>, ao afirmar que o conceito de democracia “(...) é algo dinâmico, em constante aperfeiçoamento, sendo válido dizer que nunca foi plenamente alcançado”.

Destarte, afigura-se impossível, do ponto de vista acadêmico, tecer uma conceituação exclusiva do termo democracia, face aos elementos externos, ontológicos, sociológicos e principiológicos que permeiam o estudo dessa pérola valiosa.

No entanto, em que pese as dificuldades apresentadas no tocante ao conceito de democracia, alguns autores são indispensáveis para a construção desse entendimento, os quais obrigatoriamente devem ser analisados por todos aqueles que se comprometem a estudar este instituto.

Um desses autores é o renomado professor Norberto Bobbio, um dos maiores cientistas políticos do mundo. Para ele, o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*.<sup>4</sup>

O ordenamento jurídico abraçou a democracia a partir de sua positivação nas constituições escritas dos Estados, o chamado conceito político-jurídico. E por ser propriamente política, a democracia é entendida de diferentes maneiras a partir de concepções pré-concebidas e, até mesmo, mascaradas por interesses escusos aos do povo.

A par do aspecto sociológico, a democracia, em seu conceito contemporâneo, não se resume apenas em legitimação da atuação do cidadão e nem na limitação do poder do estado pelo próprio Estado, esse é o aspecto político da democracia.

Ainda segundo o magistério de Bobbio, a teoria política da contemporaneidade resolve por atribuir definições diversas ao conceito de democracia, todavia, elege

---

<sup>3</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 14<sup>a</sup> ed., São Paulo: Saraiva, 1992, p. 147

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*/Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

procedimentos universais que devem ser observados em um Estado verdadeiramente democrático. Entre eles:

**1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa**, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; **2)** junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o **chefe de Estado** (tal como acontece nas repúblicas); **3) todos os cidadãos** que tenham atingido a maioridade, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; **4)** todos os eleitores devem ter voto igual; **5)** todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; **6)** devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); **7)** tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; **8)** nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; **9)** o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo.<sup>5</sup> – **Grifo nosso.**

Não podemos nos olvidar, também, das contribuições trazidas pelo destacado cientista político Robert Dahl, o qual, com muita maestria e com o bisturi mais afiado, traçou os requisitos necessários para que uma Estado seja considerado democrático.

Nesse sentido, são às irretocáveis lições do nobre doutrinador:

No espesso matagal das ideias sobre a democracia, às vezes impenetrável, é possível identificar alguns critérios a que um processo para o governo de uma associação teria de corresponder, para satisfazer a exigência de que todos os membros estejam igualmente capacitados a participar nas decisões da associação sobre sua política? Acredito que existam pelo menos cinco critérios:

**Participação efetiva:** Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidade iguais e efetivas para fazer os outros membros reconhecerem suas opiniões sobre o qual deveria ser esta política.

**Igualdade de voto:** Quando chegar momento em que a decisão sobre a política for formada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.

**Entendimento esclarecido:** Dentro dos limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.

---

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto, 1909 - **Dicionário de política I** Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1 la ed., 1998, p 327.

**Controle do programa de planejamento:** Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir com e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação sempre estão abertas para mudança pelos membros, se assim escolherem.

**Inclusão dos adultos:** Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícitos no primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia. Justificá-lo exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos. (...)<sup>6</sup> – **Grifo nosso**

O pensamento organizacional democrático parte da premissa de que nenhum dos poderes estatais (Executivo, Legislativo ou Judiciário) são democráticos por natureza, sendo eles axiologicamente inclinados ao autoritarismo, carecem de um controle exercido mutuamente um sobre os outros e, principalmente, do povo contra todos eles.

Entendemos, também, que a democracia não é a ação individual em si, mas sim o quadro jurídico político que autoriza ou determina o Estado ou o cidadão praticar ou deixar de praticar algo. Não falamos aqui de unanimidade, pois esta está restrita a apenas a pequenos grupos homogêneos, mas sim a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas.

Democracia é controle e o povo é o termômetro!

Após as grandes guerras que devastaram nações no século XIX, as quais em sua grande maioria foram iniciadas por países com regimes ditatoriais, grande parte dos Estados elevaram a democracia como regime político-jurídico ideal e o remédio para os males da tirania do homem à frente do Estado.

Destarte, a democracia foi o trilho percorrido pelo Estado na busca pela efetiva inclusão da vontade/interesse popular, sendo utilizada como roda de escape para combater a crise de participação advinda dos regimes ditatoriais vigentes à época, dentre eles citamos: o nazismo e o fascismo.

## II – A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A CRISE DE REPRESENTAÇÃO

Reputa-se democracia representativa aquela exercida por meio de representantes legitimamente eleitos, que atuam em nome próprio para benefício do

---

<sup>6</sup> DAHL, Robert. A. - **Sobre a democracia/Robert A. Dahl**: Tradução de Beatriz Sidou – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, pg. 49/50.

povo. Nesse sentido, o povo elege governantes para lhe representar. Para o professor Pedro Medeiros, representar significa “(...), fazer presente ou manifesto)<sup>7</sup>.

Ainda sobre o termo democracia representativa ou, como diria o professor Bernardo Gonçalves Fernandes, “*democracia deliberativa*”, esta está intrinsecamente ligada ao voto, direitos políticos, cidadania. Isso porque, conforme afirma o nobre doutrinador, as decisões decorrentes deste sistema devem respeitar as vontades do povo<sup>8</sup>.

Conforme discorrido em linhas pretéritas, a democracia é o governo do povo, visto que este é o destinatário final de todas as suas ações.

Deste modo, a democracia, regime político por excelência, traduz-se, em apertada síntese, na participação do povo, eleitores, direta ou indiretamente, na condução do governo e do Estado através, por exemplo, da edição de normas jurídicas e da condução da Administração Pública. A vontade do povo, eleitores, é a única e válida orientação para o agir do Estado, cuja existência só se justifica em virtude da vontade daqueles que outrora decidiram assim constituí-lo.

É imperioso destacar que, para Canotilho<sup>9</sup>, o princípio democrático é um princípio constitucional estruturante. Desta forma, temos que ao falar em democracia podemos entendê-la, na ordem constitucional, como o princípio democrático, haja vista que a democracia é o embasamento do novo regime político instituído e serve como estrutura mestra para o novo regramento constitucional pós período militar.

Ademais, cumpre ressaltar que a Constituição Federal de 1988, após o período da ditadura militar, afirmou esse novo regime político em seu preâmbulo, bem como em seu Art. 1º, para afastar as aberrações estatuídas no regime militar e definir que a vontade do povo é a que deverá ser obedecida.

Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco<sup>10</sup> trouxeram à baila o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.076, DJ de 8 -8 -2003, rel. Min. Carlos Velloso, na qual

---

<sup>7</sup> MEDEIROS, Pedro. **Uma introdução à teoria da democracia**. Curitiba: InterSaberes, 2016, pg. 65.

<sup>8</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Bernardo Gonçalves Fernandes – 9. Ed. Rev. Ampl. e Atual – Salvador: JusPodivm, 2017, pg. 298/302

<sup>9</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993, p.35.

<sup>10</sup> MENDES e BRANCO, Gilmar Ferreira, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco.** – 15.ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. – (Série IDP), p.106-107.

estabeleceu-se o entendimento que “(...) o Preâmbulo contém, de regra, proclamação ou exortação no sentido dos princípios inscritos na Carta. (...). Esses princípios, sim, inscritos na Constituição, constituem normas de reprodução obrigatória.”

Tendo em mente que a democracia e suas implicações estão umbilicalmente ligadas ao princípio democrático, faz-se necessário entender a estrutura de um princípio para poder compreender os seus limites e implicações práticas.

Conforme Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco<sup>11</sup>, à luz dos ensinamentos de Ronald Dworkin, asseveram que “(...) um princípio normativo e uma regra se assemelham, na medida em que ambos estabelecem obrigações jurídicas.”

Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco<sup>12</sup>, complementando o raciocínio anterior, afirmam que os princípios “seriam instrumentos úteis para se descobrir a razão de ser de uma regra ou mesmo de outro princípio menos amplo” e que eles “estruturam um instituto, dão ensejo, ainda, até mesmo à descoberta de regras que não estão expressas em um enunciado legislativo, propiciando o desenvolvimento e integração do ordenamento jurídico.”

Sendo assim, se um princípio possui natureza jurídica e tem o condão de estabelecer, ainda que abstratamente, obrigações jurídicas, bem como são instrumentos de integração e complementação do sistema jurídico, deve haver consequências para o descumprimento de tais obrigações, ainda que de forma indireta.

Na atual democracia brasileira, a qual assume a espécie indireta, ante a representação do eleitorado pelo elegido, as utopias teóricas não se verificam. Há, sem sombra de dúvida, um conflito de interesses entre eleitores e os eleitos, sendo que estes, ao invés de representarem a vontade daqueles, operam a política dos próprios interesses que, não raras vezes, são escusos.

Teoricamente, os representantes, políticos eleitos, são designados pelo povo, eleitores, para que por eles decidam a forma de condução do Estado sem, contudo, afastar-se da vontade popular, haja vista que ela, por ser o Estado Brasileiro democrático, deve ser o norte da política.

---

<sup>11</sup> MENDES e BRANCO, op. cit., p.103.

<sup>12</sup> MENDES e BRANCO, op. cit., p.102.

Ocorre que, na prática, no momento da campanha eleitoral, os candidatos, atentos aos anseios populares existentes, executam uma campanha fervorosa no sentido de supri-los se eleitos, mas quando eleitos passam a orientar-se pelos interesses pessoais e não mais pelos interesses da sociedade a qual confiou o voto.

Nesse sentido, como pode a própria sociedade exigir, diretamente, sabendo que não há previsão constitucional direta para tanto, que o mandatário do poder político satisfaça os interesses coletivos e não meramente pessoais ou, embora com aparência de coletivo, sejam escusos, bem como caso não o satisfazendo, destituí-lo do poder?

Tendo em mente essa pergunta provocadora, faz-se necessário, primeiramente, entender o que é neocostitucionalismo ou, para alguns, movimento neoconstitucional pós-positivista. Para discorrer sobre o movimento neoconstitucionalista, faz-se necessário abordar os sistemas constitucionais anteriores que, por suas falhas, motivaram, dentre outros fatores, a existência do movimento neoconstitucionalista.

## **II.1 – O NEOCONSTITUCIONALISMO**

Na antiguidade, em especial ao movimento absolutista de poder, a sociedade não era ditada por normas jurídicas, mas sim por meras vontades emanadas de um ser (rei) que era escolhido para ditar as normas da sociedade. Com os intensos abusos de poder que feriam os direitos humanos, a sociedade rebelou-se contra esse poder constituído para frear as arbitrariedades e surgiu a denominada Revolução Francesa, onde apregoava a liberdade, a igualdade e a fraternidade.

A partir desse movimento, surgiu o positivismo, onde a lei escrita, e não mais as meras vontades de uma pessoa, seria o parâmetro de conduta para todos da sociedade. Nesse ponto, instaurou-se, também, o movimento constitucionalista, onde a existência de um documento escrito essencial do Estado em que se listasse os direitos e garantias fundamentais de todos os cidadãos, bem como, sobretudo, limitasse os poderes dos governantes para não permitir o poder ilimitado dos mesmos, era condição essencial para a existência de um Estado. De acordo com Luís Roberto

Barroso, “Constitucionalismo significa, em essência, limitação do poder e supremacia da lei [...].”<sup>13</sup>

Inaugura-se, nesse momento, o Estado de Direito. O Ministro Barroso afirma que: “O Estado de direito se consolida na Europa ao longo do século XIX, com adoção ampla do modelo tornado universal pela Revolução Francesa: separação de Poderes e proteção dos direitos individuais.”<sup>14</sup>

O positivismo jurídico, movimento teórico que fora instaurado junto com o constitucionalismo, é ciência jurídica que busca a criação do direito através de normas jurídicas escritas. Segundo Luís Roberto Barroso, “O Direito reduzia-se ao conjunto de normas em vigor, considerava-se um sistema perfeito e como todo dogma, não precisava de qualquer justificação além da própria existência”<sup>15</sup>

Deste modo, depreende-se que o positivismo jurídico, embora tenha grande parcela de mérito ao conseguir normatizar a sociedade e, com isso, frear muitos dos abusos cometidos pelos governantes, por sua natureza filosófica, permitiu que se cometesssem arbitrariedades com respaldo na própria lei. Ora, bastasse que uma conduta seja permitida em lei, ou seja, prevista em lei, que ela seria absolutamente legal, pouco importando suas consequências negativas. Bastava ser legal. Essa brecha serviu para que muitos governantes utilizassem a própria lei para perpetrar tamanhas atrocidades.

Luís Roberto Barroso, nesse sentido, afirma que: “A troca do ideal racionalista de justiça pela ambição positivista de certeza jurídica custou caro à humanidade.”<sup>16</sup>. Ademais, Luís Roberto Barroso leciona que:

O positivismo pretendeu ser uma teoria do Direito, na qual o estudioso assumisse uma atitude cognoscitiva (de conhecimento), fundada em juízos de fato. **Mas acabou se convertendo em uma ideologia, movida por juízos de valor, por ter-se tornado não apenas um modo de entender o Direito, mas também de querer o Direito. Em diferentes partes do mundo, o fetiche da lei e o legalismo acrítico, subprodutos do positivismo jurídico, serviram de disfarce para autoritarismos de matizes variados.** A ideia de que o debate acerca da justiça se encerrava quando da positivação da norma tinha um caráter legitimador da ordem estabelecida<sup>17</sup>— **Grifo nosso.**

---

<sup>13</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** – 7. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 67.

<sup>14</sup> Ibid., p. 148.

<sup>15</sup> Ibid., p.147.

<sup>16</sup> Ibid., p.147.

<sup>17</sup> Ibid., p.147.

Assim, surgiu a necessidade de eliminar essa falha grave no sistema positivista. Com isso, fora criado o sistema pós-positivista que reaproximou o direito da moral, situação antes inconcebível no movimento positivista, e que, com isso, impediu que a mera previsão legal não seria suficiente para legitimá-la.

Nesse novo movimento teórico, a normatização social não mais ficaria sujeita à arbitrariedade legislativa. Luís Roberto Barroso, nesse sentido, ensina que: "Ao fim da Segunda Guerra, a ética e os valores começam a retornar ao Direito, inicialmente na forma de um ensaio de retorno ao Direito natural, depois na roupagem mais sofisticada do pós-positivismo."<sup>18</sup>

De acordo com Pedro Lenza<sup>19</sup>, à luz da doutrina de Canotilho, após o período constitucionalista, a doutrina passou a desenvolver a sistemática do neoconstitucionalismo, constitucionalismo pós-moderno ou pós-positivismo. Nesse sentido, explica Pedro Lenza:

"Visa-se, (...), não mais apenas atrelar o constitucionalismo à ideia de limitação do poder político, mas, (...), busca-se a eficácia da Constituição, deixando o texto de ter um caráter meramente retórico e passando a ser mais efetivo, sobretudo diante da expectativa de concretização dos direitos fundamentais."<sup>20</sup>

Para tanto, o neoconstitucionalismo, o qual teve como base filosófica o pós-positivismo, priorizou a efetivação dos direitos e garantias fundamentais com a afirmação de uma nova hermenêutica das leis e da força normativa dos princípios. Nesse sentido, Pedro Lenza, citando Walber de Moura Agra, afirma que:

Nas palavras de Walber de Moura Agra, "o neoconstitucionalismo tem como uma de suas marcas a concretização das prestações materiais prometidas pela sociedade, servindo como ferramenta para a implantação de um Estado Democrático Social de Direito. Ele pode ser considerado como um movimento caudatório do pós-modernismo. Dentre suas principais características podem ser mencionadas: a) positivação e concretização de um catálogo de direitos fundamentais; b) onipresença dos princípios e das regras; c) inovações hermenêuticas; d) densificação da força normativa do Estado; e) desenvolvimento da justiça distributiva"<sup>21</sup> – grifo nosso.

Segundo Marcelo Novelino, o termo neoconstitucionalismo pode ser empregado em três acepções (vertentes), mas dentre elas, destaca-se o

---

<sup>18</sup> Ibid., p.150

<sup>19</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. – 20. ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: Saraiva, 2016, p. 74.

<sup>20</sup> Ibid., p. 74.

<sup>21</sup> Ibid., p.74.

neoconsitucionalismo teórico onde, este aparece “como teoria do direito utilizada para descrever e operacionalizar este novo modelo constitucional [...]”<sup>22</sup>

Deste modo, depreende-se que o movimento neoconstitucionalista teve papel fundamental na eficácia normativas dos princípios, haja vista que tal movimento afirmou esse atributo (antes só reservado as regras). Luís Roberto Barroso aduz que: “O reconhecimento de normatividade aos princípios e sua distinção qualitativa em relação às regras é um dos símbolos do pós-positivismo (v. supra) (...).”<sup>23</sup>

Marcelo Novelino, nessa ambiência, aponta três transformações advindas do neoconstitucionalismo teórico:

Dentre as principais transformações resultantes da evolução histórica do constitucionalismo estão: I) o reconhecimento definitivo da normatividade da constituição e, por conseguinte, de todos os dispositivos nela contidos, independentemente de sua estrutura; II) o papel central atribuído à constituição, não apenas como estatuto organizatório-limitativo dos poderes públicos, mas também como mecanismo de resolução de conflitos nas mais diversas áreas jurídicas; e III) a consagração de um extenso catálogo de direitos fundamentais e de uma pluralidade de valores e diretrizes políticas tornando mais frequentes as colisões entre direitos constitucionalmente protegidos<sup>24</sup>. – **grifo nosso.**

Nesse ponto, depreende-se que “o reconhecimento definitivo da normatividade da constituição e, por conseguinte, de todos os dispositivos nela contidos, independentemente de sua estrutura” e “o papel central atribuído à constituição, não apenas como estatuto organizatório-limitativo dos poderes públicos, mas também como mecanismo de resolução de conflitos nas mais diversas áreas jurídicas” sinalizam uma clara possibilidade da utilização dos princípios, especialmente os de envergadura constitucional, para a solução de conflitos jurídicos-sociais.

Deste modo, com a afirmação do movimento neoconstitucionalista, as normas-princípios, ora reconhecidas como verdadeiras normas jurídicas, possuem força jurídico-nativa para poderem determinar o curso de uma lide e a solução de uma controvérsia jurídica. Ademais, as normas-princípios passaram de meras coadjuvantes para verdadeiras protagonistas no mundo jurídico por estarem, em termos de valor jurídico, equiparadas às regras, bem como servem de instrumento

---

<sup>22</sup> NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional** - 11. ed. rev, ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p.59.

<sup>23</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito**. p. 10. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618/44695>>. Acesso em 31 de outubro de 2021.

<sup>24</sup> Ibid., p.60

para que a Constituição e as leis não sejam meramente simbólicas, mas sim efetivas e que refletem a realidade social.

Nesse sentido, Pedro Lenza, discorrendo sobre o sentido sociológico de uma constituição, aponta que se a Constituição só se tornaria realmente efetiva quando em conformidade com a realidade social. Desta forma, caso não refletisse as ambiências sociais, tornar-se-ia “mera folha de papel”, ocasionando, assim, apenas uma representatividade simbólica<sup>25</sup>.

### **III – A POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DIRETA PELO Povo NO MANDATO ELETIVO COMO PROTEÇÃO À SOBERANIA POPULAR – RECALL POLÍTICO**

Entendido as transformações ocorridas nos períodos constitucionalistas e neoconstitucionalistas, bem como a afirmação de que os princípios possuem real eficácia normativa, faz-se necessário abordar o tema central deste artigo: como pode a própria sociedade exigir, diretamente, sabendo que não há previsão constitucional direta para tanto, que o mandatário do poder político satisfaça os interesses coletivos e não meramente pessoais ou, embora com aparência de coletivo, sejam escusos, bem como caso não o satisfazendo, destituí-lo do poder?

Será possível, pois, teoricamente, exigir que o mandatário do poder satisfaça as necessidades sociais ou retirá-lo do poder quando este agir em desconformidade com os interesses sociais. Tal possibilidade decorre do princípio democrático e, sobretudo, da soberania popular, o qual traduz-se em verdadeiro princípio-mestre do regramento jurídico-constitucional vigente, haja vista que, conforme o parágrafo único do Art. 1º da Carta Magna Brasileira, todo poder emana do povo.

A previsão constitucional do “poder do povo” é unida à necessidade de representantes para exercê-lo e, em alguns casos, exercidos pessoalmente por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Percebe-se, assim, que a participação do povo no processo democrático é, por regra, através da eleição de representantes, sendo que as demais formas de participação direta na condução da política, através do plebiscito, referendo e iniciativa popular, ficam, em última análise, sob o crivo dos representantes eleitos (Art. 3º e 14 da Lei 9.709/98).

---

<sup>25</sup> LENZA, op. cit., p. 88.

O plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional quando houver, dentre outras hipóteses, questões de relevância nacional. Ocorre que quem vai definir se há ou não questões de relevância nacional são os próprios parlamentares e, mesmo assim, deverão aprovar essa consulta popular. Há, assim, tamanha discricionariedade e conveniência para tal ato.

De outro lado, a iniciativa popular resume-se na mera apresentação de proposta de lei à Câmara dos Deputados que será, depois de cumprida as exigências legais e constitucionais, apreciada por esse órgão. Percebe-se, assim, que embora a população deseje uma lei e envie aos seus representantes, estes podem, no mero juízo de conveniência, não querer aprova-la.

Percebe-se, assim, que após os mandatários do poder serem eleitos, não ficam, na prática, subordinados à vontade do povo, pois ainda que este tome a iniciativa de propor algum projeto de lei relevante no entendimento social, os mandatários podem não entender pela instituição de tal projeto, bem como que eventuais consultas à população através do plebiscito e referendo para aprovação e rejeição de algum projeto de lei ficam sob o critério dos próprios mandatários.

Não há nada explícito na lei formal que obrigue os mandatários do poder a procederem com o plebiscito, o referendo e com a aprovação da lei em virtude de iniciativa popular.

Ousamos no entendimento no sentido de que, embora não tenha previsão expressa na lei regente, no que diz respeito a possibilidade de exigir dos representantes a sua adequação à vontade popular, é possível exigir do mandatário do poder político a adequação das suas condutas à vontade popular e, não se adequando, destituí-lo do poder. Tal ação é teoricamente possível antes a eficácia normativa dos princípios, especialmente o democrático e o da soberania popular, aventada pelo movimento neoconstitucional vigente com o intuito de resguardar o direito fundamental, por excelência, a participação política efetiva nas decisões do Estado.

Em atividade intelectiva, é possível sopesar os princípios e perceber que, em certos casos, é possível que a soberania popular prevaleça e, assim, dê ao povo o efetivo poder para ver satisfeitos seus anseios.

Ressalta-se, porém, que, em teoria, é possível, mas na atualidade brasileira é um tanto quanto complicado assim proceder tendo em vista que uma parcela considerável dos eleitores ainda não está amadurecida politicamente e podem utilizar esse mecanismo para fins não republicanos.

O mandatário do poder deve extrema obediência ao seu eleitor e não pode, sob qualquer justificativa, desviar-se do desejo lícito e moral de seus representados sob pena de ofender o princípio democrático e a soberania popular, pois o povo é quem detém o poder.

Conforme lições do saudoso Galdino Cardin, a democracia está manca, haja vista que o povo caminha com a perna de delegar, mas falta-lhe a perna de revogar<sup>26</sup>. Nesse sentido, o exercício da democracia é fracionado, visto que esta não possui efetividade e, diante dos males causados pela atuação reprovável dos representantes eleitos, que não representam senão a si mesmos, vê-se desarmada.

Contudo, por mais que a democracia supostamente pregada no Brasil defenda a participação, calha registrar que a participação do povo se resume exclusivamente no direito ao voto. Após isso, o povo é preterido da política e, como consequência, lançado à própria sorte, não tendo voz ou possibilidade de defender-se das atrocidades praticadas pelos seus representantes.

Os instrumentos de participação popular previstos na Carta Republicana, conforme já dito, são frágeis, inaplicáveis e sujeitos a vontade dos políticos para a sua consecução.

Nesse sentido, tais ferramentas não possuem o condão de defender à soberania popular, haja vista que sua aplicabilidade não possui força vinculante, não obrigando o seu cumprimento por meio dos políticos.

O político inoperante, ímparo, corrupto, leviano, não pode ser retirado do poder, ao contrário, perpetua-se nele. Isso porque, aquele lhe outorgou o poder, não pode revogar ou exigir o seu aperfeiçoamento à vontade popular.

Por mais inapto que seja, o povo não possui mecanismos capazes de força-lo a adequar-se com os princípios constitucionais, o que torna a democracia uma

---

<sup>26</sup> CARDIN, Galdino, 1951 – **Recall de Mandato: o remédio que salva a democracia** – Maringá: Miraluz, 2015, pg. 27.

extrema demagogia e totalmente abstrata, eficiente tão somente, como diria Platão, no mundo das ideias.

Não basta tão somente a existência e positivação da democracia, esta precisa ser eficiente, ao contrário, tornar-se-á um mecanismo fadado ao fracasso.

Como salvação para a crise democrática, surge o *recall de mandato* ou, referendo revocatório, o qual se traduz na possibilidade do povo, fonte primária da outorga do mandato eletivo, revogar, transigir, anular, sustar, retirar o governante ímparo, inoperante e ineficaz do poder.

Nas palavras do ilustre Galdino Cardin<sup>27</sup>, “(...) como no direito do consumidor pelo recall a indústria retira o produto que está com defeito e causa algum dano, da mesma forma o povo pode retirar da vida pública o agente político que não corresponde às expectativas.”

Por mais que o *recall* não conste expressamente na Constituição, os princípios nela insculpidos o respaldam e legitimam a sua utilização.

Levando-se em conta que a CF/88 é considerada uma constituição garantista e principiológica, nada mais justo que a utilização de mecanismos de defesas aptos a resguardarem a soberania popular e a vontade do povo.

É sabido que a Administração Pública em sentido amplo ou acepção ampla, conforme ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>28</sup>, diz respeito, também, à própria função política do Estado, vejamos:

**em sentido amplo**, a Administração Pública, subjetivamente considerada, comprehende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública comprehende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa; **Grifo nosso**.

Nesse sentido, a Constituição Federal prescreve princípios aplicáveis à Administração Pública, sendo esta entendida em sua acepção ampla, e que devem

---

<sup>27</sup> CARDIN, Galdino, 1951 – **Recall de Mandato: o remédio que salva a democracia** – Maringá: Miraluz, 2015, pg. 80.

<sup>28</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, pg. 185.

ser obedecidos para a fiel consecução dos objetivos sociais democráticos. Conforme plasmado na CF/88, em seu art. 37, *caput*, os princípios gerais que regem a atuação da Administração Pública são: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Atente-se para o ultimo princípio, qual seja: EFICIÊNCIA.

Pela eficiência constitucional, tem-se que os mandatos eletivos devem ser, por óbvio, eficientes e, como consequência, devem corresponder aos anseios da população. Isso porque, a ideia de representação só existe por causa do povo, ou seja, o povo é anterior a política e esta existe como decorrência de uma necessidade do povo.

Nessa linha de raciocínio, conclui-se que a política (no sentido amplo da palavra), não pode ditar os seus comandos, visto que é secundária e vinculada a existência de um povo democraticamente constituído.

O povo não existe por causa da política, mas a política existe por causa do povo. Destarte, afigura-se indispensável que ele, o povo, seja a bussola e o caminho a ser percorrido pela política.

Em adição, para que a democracia seja eficiente, esta precisa proporcionar ao povo uma participação maior em seu exercício. Isso porque, face as atuais crises de representação política e, ainda, diante das instabilidades vivenciadas na sociedade contemporânea, o povo vê-se desarmado e sem possibilidade de exigir dos representantes que adequem as suas condutas a vontade popular.

Desta forma, resta evidente o calcanhar de Aquiles, tal qual o mito grego, do sistema democrático brasileiro, o qual, com ínfima participação popular, fragilidade institucional e atuação contrária aos interesses da população, carece da implementação de sistemas de participação e controle popular, aptos a defender os atores sociais do arbítrio e ingerência dos governantes.

Sabe-se que o *recall* não se traduz em uma solução perfeita para os problemas decorrentes da crise de representação. Entretanto, tal mecanismo visa atenuar ou, ao menos, minorar, os males desencadeados pela inoperante atuação parlamentar, o qual, de forma paliativa, permitirá que o cidadão, fonte primária do poder político, nos termos do parágrafo único, do art. 1º, da CF/88, possa intervir diretamente no governo por ele escolhido, em submissão à soberania popular.