

# **Instrumentos de Democracia Participativa e suas previsões na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional brasileira**

Instruments of Participatory Democracy and forecasts in the  
Brazilian Constitution of 1988 and Brazilian  
infra-constitutional legislation

**Humberto Bayma Augusto<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

Este trabalho tem como escopo o estudo dos instrumentos de Democracia Participativa presentes na Constituição Federal de 1988, bem como o exame de outros dispositivos participativos desenvolvidos a partir das normas contidas na Carta Magna. Analisam-se a Lei Federal que regulamentou o art. 14 da Constituição e seus incisos, que tratam do referendo, plebiscito e a iniciativa popular, bem como a perspectiva e a legislação pertinente relativas aos conselhos de saúde, orçamento participativo e planos diretores municipais.

**Palavras-Chave:** Democracia Participativa. Participação Popular. Soberania Popular.

---

<sup>1</sup> Procurador efetivo do município de Pacajus (CE). Aluno do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas (Esmec-Uece). Especialista em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará (UFC), em Direito e Processo Constitucional e em Direito e Processo Administrativo pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Graduado em Direito pela mesma instituição. E-mail: hbayma@ig.com.br.

## ABSTRACT

The scope of this article is to carry out a detailed study of the Participatory Democracy instruments present in the Brazilian Constitution of 1988 and to analyze other participatory mechanisms developed from laws contained in the Brazilian Constitution. We also assess the Federal Law that regulated art. 14 of the Brazilian Constitution and its clauses, which deals with the referendum, plebiscite and popular initiative, and the perspective and the relevant legislation on Health Councils, Participatory Budgeting and Municipal Master Plans.

**Keywords:** Participatory Democracy. Popular Participation. Popular Sovereignty.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 foi fruto de um amplo debate, tendo a participação da sociedade civil na Assembleia Constituinte de 1987/1988. Em decorrência disso, inúmeros instrumentos de Democracia Participativa foram elencados na Carta Magna de 1988, tais como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular de lei, além de outros institutos que propiciaram a descentralização administrativa, favorecendo a sociedade e o cidadão através de um controle dos atos administrativos e das políticas públicas.

Vale ressaltar que, a partir desses preceitos insculpidos na Constituição de 1988, houve a possibilidade, por parte do legislador infraconstitucional, de ampliar essas formas de participação.

A partir dessa ideia, foram editadas inúmeras normas que

tiveram como objetivo regulamentar esses instrumentos, surgindo assim as Leis Federais 8.142/1990 e 9.709/98, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade, que versam sobre referendo, plebiscito, iniciativa popular, conselhos de saúde, orçamento participativo e plano diretor.

Muitos desses mecanismos são usados desde os anos 1990, demonstrando que a participação da sociedade é fundamental para o desenvolvimento democrático de um Estado.

Diante da importância do tema, pretende-se, de modo geral, responder a determinados questionamentos, como: Quais os principais instrumentos de Democracia Participativa presentes na Constituição de 1988? Que outros mecanismos decorreram desses instrumentos? Quando tais institutos foram usados? Quais normas foram editadas com o intuito de garantir as formas de participação?

Considerando a relevância do tema, justifica-se este ensaio perante o atual momento de desgaste da Democracia Representativa, sendo necessários a implementação e o fortalecimento de políticas que tenham como propósito a concretização de valores ligados à Democracia Participativa.

Tem-se então como objetivo geral analisar os instrumentos de Democracia Participativa presentes na Constituição Republicana de 1988. O objetivo específico deste ensaio é o estudo das formas de participação decorrente desses institutos com base na legislação infraconstitucional.

As hipóteses são aqui desenvolvidas através de uma pesquisa bibliográfica e documental, com o exame de livros, obras, artigos científicos, legislações pertinentes ao tema central da pesquisa.

Logo, este trabalho aborda o papel da Democracia Par-

ticipativa, tratando dos instrumentos previstos na Constituição de 1988, bem como seus desdobramentos na legislação ordinária brasileira.

## 2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição Republicana Brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988, traz em seu bojo o modelo de Democracia Representativa, porém com a inclusão de ferramentas que proporcionam a participação da sociedade. Eneida Desiree Salgado (2007, p.249) diz que a Constituição Federal traz a chave e o mapa para realização do projeto democrático, pois contém instrumentos de democracia direta, temperando a democracia representativa. Tanto é assim que o parágrafo único do art. 1º da Carta Magna diz:

Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Nessa linha, Alexandre de Moraes (2000, p.225) ensina que a Constituição Federal prevê expressamente que uma das formas de exercício da soberania popular se dará por meio da realização direta de consultas populares mediante plebiscitos e referendos, (CF, art14, *caput*).

O exercício direto do poder pelo povo é expressamente insculpido na Constituição de 1988 em inúmeros dispositivos,

como no art. 14<sup>2</sup> e seus incisos:

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. (Ibidem)

Vale mencionar que diversos dispositivos constitucionais deram origem a outros instrumentos de Participação Popular. O art. 29, inciso XII, foi o embrião do orçamento participativo, *in verbis*:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:  
[...]  
XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal [...]. (Ibidem)

Já o art. 198, inciso II, da CF/88 foi o precursor dos futuros conselhos de saúde. Assim tratou o texto constitucional:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:  
[...]  
III – participação da comunidade. (Ibidem)

---

<sup>2</sup> Esse artigo foi devidamente regulamentado pela Lei Federal nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

No que tange ao plano diretor participativo, este decorre também do art. 29, inciso XII, porém o art. 182, §1º da CF/88 foi a semente plantada para sua futura instituição no Estatuto da Cidade, que regulamentou a norma constitucional, prescrevendo da seguinte forma:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (Ibidem)

Diante da crise da Democracia Representativa e a confusão desta com o próprio sistema eleitoral, a análise dos instrumentos de Democracia Participativa mostra-se necessária, já que muitos eleitores não se sentem representados pelos candidatos eleitos, surgindo a expressão Patologia da Representação, criada por Boaventura de Sousa Santos (2003, p. 42).

Portanto, analisa-se cada um dos instrumentos supracitados.

### **3 PLEBISCITO**

De acordo com uma exegese do art. 2º, §1º da Lei Federal 9.709/1998, plebiscito é uma consulta formulada ao povo para que este delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Ressalte-se que tal consulta deve ser formulada antes da feitura do ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto,

aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

Nesse sentido, Alexandre de Moraes (2000, p.225) dispõe que o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional.

A Constituição de 1988 cita expressamente o verbete “plebiscito” em cinco oportunidades. A primeira, no inciso I do art. 14, quando trata da soberania popular, já devidamente mencionado nas considerações iniciais. Mais adiante, no art. 18, §3º e §4º, quando trata da incorporação, subdivisão, desmembramento, criação, incorporação, fusão e desdobramento de estados, territórios nacionais e municípios, dispostos da seguinte forma:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...]

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Ibidem)

Em seguida, retrata como atribuição do Congresso Nacional a convocação de plebiscito, nos termos do inciso XV, do art. 48, da CF/88:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos

arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:  
[...]  
XV – autorizar referendo e convocar plebiscito [...].  
(Ibidem)

A última menção foi a mais importante de todas, pois tratava da possibilidade da mudança da forma e do sistema de governo no país. O art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dizia que:

Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País. (Ibidem)

Diante dessa constatação, verifica-se que o primeiro plebiscito no Brasil pós-1988 foi realizado em 7 de setembro de 1993, onde os eleitores brasileiros definiram a manutenção da forma Republicana, bem como do sistema de governo Presidencialista.

Vale frisar que, em 11 de dezembro de 2011, com base no §3º do art. 18 da CF/88 e no art. 4º da Lei Federal 9.709/1998, ocorreu no estado do Pará um plebiscito a respeito do desmembramento do respectivo ente federativo em mais duas unidades, quais sejam, Carajás e Tapajós. A população do estado do Pará foi contra o desmembramento do estado original.

Em 2016, com o Primeiro Turno das Eleições Municipais, em 2 de outubro, fundamentado no §4º do art. 18 da CF e combinado com o art. 5º da Lei Federal 9.709/1998 e com a Resolução 8.936/2016 do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, haveria um plebiscito consultando os eleitores dos municípios de Senador La Rocque e João Lisboa, ambos no estado do Ma-

ranhão, sobre o desmembramento dos povoados de Arapari, Centro do Zezinho, Centro do Toinho, Pingo de Ouro, Lagoa da Cigana, Alvoradas, todos do município de João Lisboa, e sua devida incorporação ao município de Senador La Rocque.

Enfatize-se que a Constituição de 1988, em seu art. 18, §4º, entende que, para haver a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, é necessária a edição de uma lei complementar, dispondo sobre a forma do procedimento. Destaque-se que, até a presente data, a referida norma não foi editada, tendo o dispositivo constitucional eficácia limitada.

No dia 13 de setembro de 2016, o Tribunal Superior Eleitoral suspendeu o plebiscito maranhense, usando a tese em epígrafe, entendendo que enquanto não for editada a lei complementar reguladora do procedimento, a Justiça Eleitoral não deve realizar plebiscitos sob tal matéria. Essa foi a decisão do TSE:

Firme a jurisprudência deste Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que, [...] enquanto não editada a Lei Complementar prevista no § 4º do art. 18 da Constituição Federal, a Justiça Eleitoral não deve realizar plebiscitos para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios [...] Ante o quadro, com amparo no art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009, defiro o pedido de liminar para suspender a realização da consulta plebiscitária relativa aos Municípios de João Lisboa, Senador La Rocque e Buritirana, do Estado do Maranhão, acerca de desmembramento e anexação de povoados. (MARANHÃO, 2016b)

Portanto, durante a nova Ordem Constitucional de 1988, a consulta popular denominada de plebiscito foi usada poucas vezes, o que demonstra o total desconhecimento da po-

pulação sobre a importância desse instrumento de participação, que poderia qualificar sobremaneira a Democracia Brasileira.

#### **4 REFERENDO**

Com fundamento no §2º do art. 2º da Lei Federal 9.709/1998, o referendo é uma consulta formulada ao povo para que este ratifique ou rejeite o ato legislativo ou administrativo editado sobre matéria relevante, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Difere do plebiscito, pois este é realizado antes da edição do ato legislativo ou administrativo.

Paulo Bonavides (2000, p.283), ensina que o referendo se segue cronologicamente ao ato estatal, para conferir-lhe ou tolher-lhe existência ou eficácia, sendo que a lei votada pelo legislativo vai se sujeitar á vontade popular, que então se manifesta de modo favorável ou desfavorável à mesma.

O referendo, como consulta popular, é citado apenas duas vezes em nossa Carta Magna, uma no inciso II do art. 14, que trata da soberania popular, e outra no inciso XV do art. 48, no rol de atribuições do Congresso Nacional, no que tange a sua convocação.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o primeiro referendo realizado ocorreu em 23 de outubro de 2005 e cuidou da matéria relativa ao art. 35 da Lei Federal 10.826/2003, que estabelecia a proibição da comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto.

A população foi às urnas para ratificar ou rejeitar o texto previsto no art. 35 do Estatuto do Desarmamento. Após a apura-

ção dos votos, os eleitores optaram por manter inalterado o texto previsto no art. 35, não sendo assim necessária sua alteração.

Em 31 de outubro de 2010, foi realizado no estado do Acre, concomitantemente com o 2º Turno da Eleição Presidencial, o referendo sobre a mudança de fuso horário que o alterou em todo o estado. A citada mudança foi estabelecida pela Lei Federal 11.662/2008. Antes da norma, o horário do estado do Acre era atrasado em duas horas em relação à Brasília. Com a alteração, ficou em somente uma hora.

A maioria da população optou por voltar ao antigo horário. Em consequência disso, foi editada a Lei 12.876/2013, que revogou a legislação anterior e restaurou o *status quo ante*.

Assim, constata-se que poucas vezes esse instrumento de Democracia Participativa foi usado no Brasil, comprovando assim a desvalorização desse instrumento de consulta popular pelos cidadãos brasileiros.

## 5 INICIATIVA POPULAR

Primeiramente, vale ressaltar que a iniciativa popular de lei, como instrumento de exercício da soberania popular, é exclusiva dos cidadãos, sendo impossível, sua propositura individual e por aqueles que não detenham título de eleitor. Esse é o entendimento, capitaneado por Vicente Paulo (2016, p.207):

A Constituição Federal não outorgou a iniciativa popular a qualquer do povo, mas tão somente ao cidadão, isto é, ao detentor da denominada capacidade eleitoral ativa (capacidade de votar), possuidor do título eleitoral, no pleno gozo dos direitos políticos. Ademais, não é qualquer cidadão, individualmente,

que poderá apresentar um projeto de lei à Câmara dos Deputados.

A expressão “iniciativa popular” é retratada na CF/88 em quatro oportunidades. Primeiramente, no inciso III do art. 14, quando é tratada a questão da soberania popular.

Em seguida, é mencionada no §4º do art. 27, quando relata sobre a possibilidade de iniciativa popular no processo legislativo estadual. Essa é a disposição:

Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

[...]

§ 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual. (BRASIL, 1988)

No que concerne aos municípios, o art. 29, inciso XIII, versa que:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado [...]. (Ibidem)

A última citação aborda a possibilidade de iniciativa popular de lei federal, sendo descrita no §2º do art. 61:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º 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. (Ibidem)

Em razão disso, percebe-se que a Carta Magna elenca a possibilidade da iniciativa popular de leis federais, estaduais e municipais. José Afonso da Silva (2007, p. 64) é favorável à possibilidade de iniciativa popular de proposta de emenda à Constituição:

[...] *popular*, aceita a interpretação sistemática referida acima, caso em que as percentagens previstas no §2º do art. 61 serão invocáveis, ou seja, a proposta de emenda terá que ser 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. Repita-se que esse tipo de iniciativa popular pode vir a ser aplicado com base em normas gerais e princípios fundamentais da Constituição, mas ele não está especificamente estabelecido para emendas constitucionais como o está para as leis (art. 61, §2º).

Porém, entende-se a impossibilidade de PEC de iniciativa popular, pois se a Constituição assim quisesse, teria dito expres-

samente no rol de seu art. 60. Conclui-se que normas excepcionais devem ser interpretadas restritivamente, não podendo o art. 61, §2º, ter sua exegese ampliada.

Tanto é assim que o art. 13, da Lei 9.709/1998, norma que regulamenta o art. 14 da CF/88, quanto trata de iniciativa popular, cuida somente da possibilidade de projetos de lei. Este é o texto da Lei:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1998)

a) Lei 8.930/1994 – Incluiu o homicídio qualificado como crime hediondo. Campanha realizada por Glória Perez, após o violento assassinato de sua filha Daniela Perez.

b) Lei Federal 9.840/1999 – Lei do combate à compra de votos. Alterou o Código Eleitoral e a Lei Federal 9.504/1997.

c) Lei Federal 11.124/2005 – Lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

d) Lei Complementar Federal 135/2010 – Lei da Ficha Limpa, também chamada de Lei dos Bispos. Tal norma torna inelegíveis candidatos com ficha suja, alterando a Lei Complementar Federal 64/1990.

Mais uma vez verifica-se o escasso uso desse instrumento de Democracia Participativa no Brasil. Assim como o referendo e o plebiscito, a iniciativa popular, mesmo tendo sido regulamentada pela Lei Federal 9.709/1998, quase não foi empregada, demonstrando a falta de participação do povo brasileiro.

## **6 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

O orçamento participativo é uma das práticas de Democracia Participativa que mais êxito obteve no Brasil, sendo estudado até no exterior. Implantado em muitos municípios, em sua maioria, ligados ao Partido dos Trabalhadores, foi um verdadeiro sucesso, principalmente nos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte.

O art. 29, inciso XII, da CF/88, prega a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Justamente com base nessa norma, o governo de Olívio Dutra do PT, eleito para a Prefeitura de Porto Alegre em 1988, colocou em prática esse instrumento participativo. No governo de Tasso Genro, também do Partido dos Trabalhadores, continuou o projeto nos anos de 1993 a 1996, sendo seguido pelo governo de Raul Pont, também petista, eleito em 1996, governando de 1997 a 2000.

De 2001 a 2004, foi eleito novamente Tasso Genro, que renunciou na metade do mandato, assumindo João Verle, também petista. Foram, portanto, dezesseis anos de gestões do Partido dos Trabalhadores, onde o orçamento participativo foi implementado tendo ampla participação da sociedade porto-alegrense.

Saliente-se que a experiência de Belo Horizonte também foi favorável. Patrus Ananias, também petista, foi eleito em 1992 e, quando assumiu em 1993, efetivou o orçamento participativo, sendo uma das marcas de sua gestão, que foi finalizada em 1996.

Em 1997, assumiu Célio de Castro, eleito no ano anterior pelo Partido Socialista Brasileiro, que continuou o projeto,

sendo reeleito em 2000. Em 2001, Célio se filiou ao PT e, em 2002, devido a um acidente vascular cerebral, afastou-se, assumindo Fernando Pimentel, do PT, que foi reeleito, em 2004, e governou até 2008.

Verifica-se que uma das marcas do sucesso do orçamento participativo, em Belo Horizonte, foi sua continuidade, durando praticamente quinze anos, na maioria das vezes em gestões petistas.

No ano 2000, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Tal norma trouxe em seu bojo um dispositivo que positivou na legislação infraconstitucional o orçamento participativo. O art. 48, em seu parágrafo único, retrata que:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL, 2004)

Em 2001, com a aprovação do Estatuto das Cidades, a questão do orçamento participativo também foi expressamente retratada na legislação ordinária, consolidando-se como artefato de participação popular nos art. 4º, inciso III, alínea "f" c/c art. 44, *caput*, *in verbis*:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

III – planejamento municipal, em especial:

[...]

f) gestão orçamentária participativa;

[...]

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá 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. (BRASIL, 2001)

Essas normas revolucionárias foram deveras usadas tanto em Porto Alegre como em Belo Horizonte, nos idos dos anos 2000. Antes das referidas normas serem editadas, usava-se o dispositivo constitucional previsto no art. 29, inciso XII.

Assim, constatou-se que essa experiência brasileira foi excepcional, comprovando a viabilidade de se introduzirem instrumentos de participação popular em uma Democracia Representativa, sendo possível sua convivência harmônica.

## 7 CONSELHOS DE SAÚDE

Quando da instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), através da Constituição de 1988, o art. 198, inciso III, foi claro em ressaltar a necessidade da participação da comunidade como uma das diretrizes do sistema ali criado.

Regulamentando essa participação da comunidade na gestão do SUS, foi editada a Lei Federal 8.142/1990, que dis-

põe sobre a criação dos conselhos de saúde, *in verbis*:

Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

[...]

II – o Conselho de Saúde.

[...]

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo. (BRASIL, 1990)

Facilmente, percebe-se que os conselhos de saúde são instrumentos de Democracia Participativa que, a partir da norma constitucional, tiveram sua regulamentação criada pela norma infraconstitucional. Aqui, o constituinte originário proporcionou ao legislador ordinário a possibilidade de estabelecimento desse mecanismo participativo, tendo como suporte a Constituição.

Frise-se que todos os estados, municípios e o distrito federal, para receberem os recursos do Fundo Nacional de Saúde, têm que criar os conselhos de saúde com composição paritária, de acordo com o inciso II do art. 4º da Lei Federal 8.142/1990, o que facilitou de fato sua implementação nos entes federativos brasileiros.

A característica participativa é inerente ao SUS, já que este somente foi incorporado à Constituição de 1988 depois de uma longa mobilização de movimentos populares e médicos

sanitaristas. Nessa linha, ensina Leonardo Avritzer (2008, p. 53):

Os conselhos são, assim, resultados da convergência de concepção de dois movimentos importantes, o sanitaria e o popular da saúde. Os conselhos, na maneira como eles introduziram a questão da partilha do poder em uma instituição híbrida, são também o resultado de diferentes negociações após o processo constituinte.

Portanto, deve ser reconhecida a importância dos conselhos de saúde como instrumento de Democracia Participativa, já que, como órgão deliberativo baseado na participação da comunidade, mostra-se como mais uma engrenagem de participação popular, prevista no arcabouço jurídico brasileiro, sendo perfeitamente convergente com os fundamentos da Constituição de 1988.

## 8 PLANO DIRETOR

Mais uma das inovações relativas às ferramentas de Democracia Participativa nasceu a partir do dispositivo presente no Capítulo II de nossa Carta Magna, que trata da Política Urbana, bem como do art. 29, inciso XII, da Constituição Federal de 1988.

O art. 182, §1º da CF/88, cuida da necessidade de o Município aprovar, através de lei, seu plano diretor, respeitando sempre a função social da propriedade e o bem-estar dos municípios, sendo este obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Para regulamentar essa norma constitucional, foi sancionada a Lei nº 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade.

A referida legislação é uma verdadeira homenagem à democracia participativa, pois trata de inúmeros mecanismos de participação popular, inclusive, até de orçamento participativo, como visto no Capítulo 6.

Desde seu art. 2º e incisos, o Estatuto da Cidade traz institutos de participação, senão veja-se:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II – gestão democrática por meio da 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;

[...]

XIII – audiência do Poder Público municipal e 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 [...]. (BRASIL, 2001)

Mais adiante, nos arts. 40, 43 e 45 da mesma lei, constata-se sempre a garantia da gestão democrática no que concerne a audiências públicas, debates e participação popular. Assim cita a norma:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

[...]

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

[...]

II – debates, audiências e consultas públicas;

[...]

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...]

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. (Ibidem)

Apesar de todas as inovações que se referem à participação popular, algumas capitais tentaram burlar esse processo democrático utilizando-se de consultorias pagas, como foi o caso de Salvador, porém o Ministério Público Estadual conseguiu anular judicialmente esse processo apócrifo, sendo feito novo plano, respeitando todas as diretrizes da Lei 10.257/2001. Sobre esse assunto, Leonardo Avritzer (2008, p. 59) explica que:

No entanto, a prefeitura de Salvador enviou a proposta de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano à Câmara Municipal antes que este debate se viabilizasse e obrigou o ministério público da cidade a entrar com ação na qual pediu a declaração de nulidade do plano.

[...] O plano foi embargado na justiça e foi retomado pelo prefeito seguinte que organizou audiências públicas com mais de 800 pessoas entre ativistas e representantes de ONGs.

Independentemente disso, todas as capitais brasileiras apresentaram seus planos diretores, sendo a última Curitiba, capital do Paraná, através da Lei Municipal 14.771/2015.

Assim, não resta dúvida de que o Estatuto da Cidade é a norma brasileira mais moderna, no que tange à Democracia Participativa, pois instituiu numerosos instrumentos de participação popular nunca antes vistos na legislação brasileira.

## 9 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, constata-se que, apesar da crise de representatividade vivida pela Democracia Liberal, nada impede a aplicação de instrumentos de Democracia Participativa.

Tanto é assim que a Constituição Cidadã, no parágrafo único do art. 1º, cita a possibilidade de conjunção de mecanismos tanto da Democracia Representativa, como da Democracia Direta.

A Constituição de 1988, além de elencar em seu art. 14 a possibilidade de referendo, plebiscito e iniciativa popular de Lei, trouxe outros dispositivos que deram ao legislador infraconstitucional a oportunidade de criação de novos institutos de Democracia Participativa.

Dessa maneira, além da legislação que regulamentou o art. 14 da CF/88 (Lei Federal 9.709/1998), foram instituídas várias normas participativas pós-1988, como, por exemplo, o orçamento participativo, os conselhos de saúde e os planos diretores.

Tudo isso veio para ratificar todo o processo de participação ocorrido na Assembleia Constituinte de 1987/1988, que culminou com a consolidação de uma Constituição Democrática.

ca, depois das agruras de um governo ditatorial.

Desta feita, verifica-se a importância desses instrumentos que, desde 1988, vêm sendo utilizados pela população, uns com mais desenvoltura do que outros.

Assim, percebe-se o protagonismo de tais normas que, em perfeita consonância com a Constituição de 1988, romperam com o paradigma dominante da Democracia Representativa e implementaram novos artifícios relacionados à Democracia Participativa e à soberania popular.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BASTOS, N. M. G. **Introdução à metodologia do trabalho acadêmico**. 2.ed. Fortaleza: Nacional, 2004.

BONAVIDES. P. **Ciência política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial**

**da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.142, 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1990. Seção 1, p. 25694.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.930, 6 de setembro de 1994. Dá nova redação ao art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 set. 1994. Seção 1, p. 13469.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regula a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Seção 1, p. 9.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei

nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 set. 1999. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 2003. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.662, de 24 de abril de 2008. Altera as alíneas “b” e “c” e revoga a alínea “d” do art. 2º do Decreto nº 2.784, de 18 de junho de 1913, a fim de modificar os fusos horários do Estado do Acre e de parte do Estado do Amazonas do fuso horário Greenwich “menos cinco horas” para o fuso horário Greenwich “menos quatro horas”, e da parte ocidental do Estado do Pará do fuso horário Greenwich “menos quatro horas” para o fuso horário Greenwich “menos três horas”. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2008. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.876, de 30 de outubro de 2013. Altera o Decreto no 2.784, de 18 de junho de 1913, para restabelecer os fusos horários do Estado do Acre e de parte do Estado do Amazonas, e revoga a Lei no 11.662, de 24 de abril de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 out. 2013. Seção 1, p. 1.

CURITIBA (Cidade). Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no artigo 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Curitiba**, Curitiba, 17 dez. 2015.

MARANHÃO (Estado). Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. **Resolução nº 8.936, de 21 de junho de 2016**. São Luís, 2016a. Disponível em: <<https://goo.gl/NZStQN>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Mandado de segurança nº 0601483-51.2016.6.00.0000**. Maranhão. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data de decisão: 13 set. 2016. Data de publicação: 22 set. 2016. São Luís, 2016b. Disponível em: <<https://goo.gl/eykaEh>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

PAULO, V. **Resumo de direito constitucional descomplicado**. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2016.

SALGADO, E. D. **Constituição e democracia**. Belo Horizonte:

Fórum, 2007

SANTOS, B. S. **Para ampliar o cânone democrático**. Porto:  
Afrontamento, 2003.

SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 29. ed.  
São Paulo: Malheiros, 2007.

Recebido: 29/03/2017

Aprovado: 11/08/2017