



## **CENTRO UNIVERSITÁRIO LUTERANO DE PALMAS**

*Recredenciado pela Portaria Ministerial nº 1.162, de 13/10/16, D.O.U nº 198, de 14/10/2016*  
ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL LUTERANA DO BRASIL

Geovanna Esteves Morais

ESTUDO DOS MECANISMOS DA ACCOUNTABILITY VERTICAL NO BRASIL

Palmas-TO

2020

Geovanna Esteves Morais

ESTUDO DOS MECANISMOS DA ACCOUNTABILITY VERTICAL NO BRASIL

Trabalho de Curso em Direito apresentado como requisito parcial da disciplina de Trabalho de Curso em Direito II (TCD II) do Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA.

Orientador(a): Me. Inaldo Conceição Neves

Palmas-TO

2020

Geovanna Esteves Morais

ESTUDO DOS MECANISMOS DA ACCOUNTABILITY VERTICAL NO BRASIL

Trabalho de Curso em Direito apresentado como requisito parcial da disciplina de Trabalho de Curso em Direito II (TCD II) do Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA.

Orientador(a): Me. Sinvaldo Conceição Neves

Aprovado (a) em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Me. Sinvaldo Conceição Neves  
Centro Universitário Luterano de Palmas

---

Prof(a).  
Centro Universitário Luterano de Palmas

---

Prof(a).  
Centro Universitário Luterano de Palmas

Palmas-TO

2020

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, eu agradeço a Deus, cujo amor se mantém presente em todos os momentos da minha vida. Nele eu encontro conforto, paz, segurança e força para enfrentar todos os desafios que se apresentam diante de mim. Nele eu encontrei sentido para minha existência.

Ele também me proporcionou uma profunda alegria, da qual eu não consigo descrever, que foi o de ser filha de uma mulher tão maravilhosa, Maria Helena, ou só Lena, cuja presença foi prematuramente levada de nossas vidas. Mãe, eu sou tão grata por todos os abraços, risos e ensinamentos, obrigada por ter me dado o meu primeiro livro.

Eu agradeço a minha família. Ao meu pai, Emilson, por ter me mostrado, desde de cedo, que o melhor caminho a ser seguido será, sempre, a educação. À minha tia Vilma, pelo cuidado e apoio ao longo desses anos. Aos meus queridos irmãos, Amanda e Rafael, por todo o carinho e sacrifícios que fizeram por mim até hoje. Sem vocês, eu não teria conseguido chegar até aqui.

Eduardo, Nadielly, Farissa, Sebastiana e Tayná. A amizade de vocês foi um dos melhores presentes que a vida me deu.

Também agradeço aos meus colegas e professores do Centro Universitário Luterano de Palmas, cuja influência em minha vida foi muito além do ensinamento jurídico pois eles me ensinaram a ser um ser humano melhor.

*Mas, há ali uma mensagem para todas as pessoas: o povo pode se unir, a democracia vinda de baixo pode desafiar a oligarquia, imigrantes que estão em prisões podem ganhar liberdade, o fascismo pode ser superado e a igualdade é emancipadora.*

*Angela Davis*

## RESUMO

MORAIS, Geovanna Esteves. **Estudo dos Mecanismos da Accountability Vertical no Brasil.** 2020. 52f. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA, Palmas-TO.

A ideia inicial deste estudo é investigar os mecanismos da *accountability* vertical no Brasil. A metodologia utilizada cinge-se à pesquisa bibliográfica e legislativa, para tanto, serão abordados, em síntese, o instituto da democracia, a evolução do direito ao voto no Brasil, sendo tecidos comentários acerca de alguns dos fatores que obstam a democracia no país. Em seguida, o enfoque será dado ao tema central, discorrendo sobre a origem, conceito e principais modelos da *accountability*, desenvolvidos por Guillermo O'Donnell, dando ênfase ao *accountability* vertical. Após, serão investigados os principais mecanismo viabilizadores desse instituto existente na Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** Democracia. Soberania Popular. Accountability Vertical. Plebiscito. Referendo. Iniciativa Popular.

## **ABSTRACT**

MORAIS, Geovanna Esteves. **Study of the Mechanisms of Vertical Responsibility in Brazil.** 2020. 52f. Course Conclusion Paper. Law Course at Centro Universitário Luterano de Palmas - CEULP / ULBRA, Palmas-TO.

The initial idea of this study is to investigate the mechanisms of vertical accountability in Brazil. The methodology used is limited to bibliographic and legislative research. For this purpose, the institute of democracy, the evolution of the right to vote in Brazil, will be approached, with comments on some of the factors that hinder democracy in the country. Then, the focus will be on the central theme, discussing the origin, concept and main models of accountability, developed by Guillermo O'Donnell, emphasizing vertical accountability. Afterwards, the main mechanisms that enable this institute in the Federal Constitution of 1988 will be investigated.

**Keywords:** Democracy. Popular Sovereignty. Vertical Accountability. Plebiscite. Referendum. Popular Initiative.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>AI</b>	Ato Intitucional
<b>ART.</b>	Artigo
<b>CBJP</b>	Comissão Brasileira de Justiça e Paz
<b>CLAD</b>	Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento
<b>DEM/DF</b>	Democratas/Distrito Federal
<b>FNHIS</b>	Fundo Nacional de Habilitação de Interesse Social
<b>PL</b>	Projetos de Lei
<b>PLP</b>	Projeto de Lei Completar
<b>PT/CE</b>	Partido do Trabalhador/Ceará

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1. PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS DECISÕES POLÍTICAS DO ESTADO .....</b>	<b>11</b>
1.1 SURGIMENTO DO ESTADO .....	11
1.2 DEMOCRACIA .....	13
1.2.1. Surgimento .....	13
1.2.2 História evolutiva do exercício do voto nas Constituições Republicanas Brasileiras.....	14
1.2.3. Constituição Federal de 1988.....	16
1.3 PRINCIPAIS OBSTÁCULOS PARA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL .....	17
1.3.1 Desigualdade Social .....	17
1.3.2 Fake News.....	18
1.3.3 Educação e cidadania .....	19
<b>2. ACCOUNTABILITY.....</b>	<b>21</b>
2.1 ORIGEM E CONCEITO.....	21
2.2 MODALIDADES .....	22
2.2.1 Accountability Horizontal.....	22
2.2.2 Accountability Vertical .....	23
2.3 MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY NA DOGMÁTICA DA POLÍTICA BRASILEIRA CONTEMPORANEA.....	25
2.3.1 Eleição.....	25
2.3.2 Transparência .....	26
2.3.3 Audiências Públicas.....	27
2.3.4 Ação Popular.....	28
<b>3. ACCOUTABILITTY E REPRESENTAÇÃO .....</b>	<b>29</b>
3.1 PRINCIPAIS MECANISMOS DA ACCOUNTABILITY VERTICAL NO BRASIL .....	31
3.1.1 Plebiscito.....	31
3.1.2 Referendo .....	33
3.1.3 Iniciativa popular .....	35
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>44</b>

## INTRODUÇÃO

“E que ninguém aceite como correta a ideia de que a natureza tenha destinado alguém para servidão, uma vez que ela quer que nos tratemos a todos como iguais”. Tais palavras, proferidas por *Étienne de La Boétie* em sua obra intitulada “Discurso da Servidão Voluntária”, ilustram de certa forma o tema proposto nesse trabalho.

Jean-Jacques Rousseau compartilhou do mesmo entendimento de *La Boétie*. Para ele todos os homens nasceram iguais e livres, entretanto, esses dois direitos – que são inerentes a natureza humana – foram dirimidos quando os indivíduos passaram a organizarem-se em sociedade civil. O Estado surge então com a função precípua de promover o bem comum por meio da soberania popular, foram traçados assim, os princípios norteadores da democracia.

O interesse pelo tema da Democracia, e em especial pelo o instituto da *Accountability* Vertical, se deu em razão de dois motivos. Em primeiro lugar, é difícil compreender a razão pela qual, embora o Brasil seja um governo democrático, a soberania popular é tão precariamente concretiza. E isso pode ser facilmente constatado por mera observação, basta notar a desigualdade social, o sistema educacional, os infindáveis casos de corrupção, e tantos outros problemas que norteiam a vidas dos brasileiros. E se não conseguimos enxergar com clareza as dificuldades da nossa sociedade, como vamos supera-las? Em segundo lugar, a *accountability* vertical, embora ainda não tenha sido difundida na literatura brasileira, indica ser uma direção promissora, caso seja desenvolvida no país.

O objetivo do presente trabalho é a realização de um estudo acerca dos mecanismos da *accountability* vertical no Brasil. Desta maneira entende-se que o método mais apropriado é o dedutivo. Segundo Marconi e Lakatos (2000, p.256), “É dedutivo o raciocínio que parte do geral para chegar ao particular, ou seja, do universal ao singular, isto é, para tirar uma verdade particular de uma geral”.

Para tanto é necessário a realização de pesquisa bibliográfica, por meio de doutrinas, artigos e legislações vigentes, tais como Constituição Federal de 1988, Lei nº 12.557/2011 – Lei da Transparência, Lei nº 9.709/1998, que trata sobre o plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Inicialmente, no primeiro capítulo, será traçado breve estudo sobre as principais teorias que explicam o surgimento do estado, passando pelas formas de governo e modalidades de democrática. Na sequência, será analisada a evolução da democracia representativa nas Constituições Republicanas Brasileiras, pela perspectiva do direito ao exercício do voto. Por fim, serão apresentados alguns dos fatores que obstam a consolidação da democracia no Brasil.

O segundo capítulo abordará inicialmente o conceito da *accountability*, sua origem e as modalidades clássicas desenvolvidas por Guilherme O'Donnell, dando ênfase ao *accountability* vertical. Após, buscar-se-á verificar quais são os principais mecanismo viabilizadores desse instituto existente na Constituição Federal de 1988, dentre os quais, três serão analisados de forma mais aprofundada no terceiro e último capítulo, são eles o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Por derradeiro, serão tecidas as considerações finais.

## 1. PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS DECISÕES POLÍTICAS DO ESTADO

A relação entre indivíduo e Estado é objeto de estudo nas várias áreas do conhecimento humano. Desde os primórdios da sociedade este tema tem sido alvo de debates cuja uma das finalidades é estabelecer o liame ideal entre os direitos dos cidadãos e o poder do Estado, poder este que, no caso de um governo democrático, origina-se do povo.

Neste capítulo far-se-á breve resumo histórico a respeito das principais teorias que explicam o surgimento do estado, também será estudado o instituto da democracia. Em seguida será analisada a evolução da democracia representativa nas Constituições Republicanas Brasileiras através da perspectiva do direito ao exercício do voto. Por fim, serão apresentados alguns dos fatores que obstam a consolidação da democracia no Brasil.

### 1.1 SURGIMENTO DO ESTADO

O surgimento do Estado é objeto de inúmeros estudos cujo desenvolvimento está atrelado comumente a tentativas de explicar a origem da sociedade, bem como o propósito do direito. Ao longo do tempo, inúmeros pensadores empenharam-se em formular a melhor definição de Estado, Padoveze (2009) ensina que o sentido corrente, semelhante ao que conhecemos hoje, consolidou-se apenas no século XVI, com a publicação de “O Príncipe” de Nicolau Maquiavel.

O autor explica que a expressão utilizada na obra de Maquiavel traduz um poder central, fruto da reunião das cidades-estados dominadas por príncipes ou oligarquias, e exprimindo “a ideia de um país baseada em territorialidade, povo e governo central, ou seja, os princípios básicos do Estado” (PADOVEZE, 2009, p.15).

Dentre as principais teorias que tentam explicar a origem do Estado destacam-se a teoria do uso da força, teoria patrimonial e teoria contratualista. Durante muitos séculos a teoria predominante era a da origem teológica-religiosa, que, em síntese, propunha que o poder do Estado deveria ser exercido em nome e sob a influência dos deuses. Entretanto, esta situação começou a mudar no final da idade média, quando a crescente oposição à Igreja Católica ocasionou o enfraquecimento do seu poder sobre o Estado (MALUF, 2014).

Por sua vez, a teoria do uso da força defendia que a organização política derivou-se do poder da dominação dos fortes sobre os mais fracos. Entre os seus maiores entusiastas destaca-se Oppenheimer, para ele o Estado foi criado com o objetivo de regulamentar as relações entre vencidos e vencedores.

Lima (1993, p.298) critica essa ideia, argumentando que “o conceito da força como origem da autoridade é insuficiente para dar a justificação, a base de legitimidade e a explicação jurídica dos fenômenos que constituem o Estado”.

Segundo a origem patrimonial, o Estado nasceu com o fito de proteger a propriedade e regulamentar as relações patrimoniais. Alguns estudiosos apontam que esta teoria tem raízes na filosofia de Platão (DALLARI, 1998).

Por seu turno, a teoria contratualista obteve o principal destaque dentre as demais, ela apresenta o Estado como produto da razão humana, sustentando que sua criação provém de um acordo utilitário e consciente entre os indivíduos. Immanuel Kant e Hugo Grotius foram um dos precursores desta teoria, mas foi através de Jean Jacques Rousseau que o contrato social atingiu sua máxima.

Este autor exerceu profunda influência na organização política contemporânea, partindo do pressuposto de que todos os homens são iguais e livres. Mas essa liberdade é limitada pelos ditames previstos no contrato social, que por sua vez, é o instrumento que legitima a soberania popular (AZAMBUJA, 1995).

Certamente, inúmeros foram os motivos que levaram os homens a organizarem-se em sociedade civil. Fato é que o ser humano é um animal social, o que implica uma profunda necessidade de relacionar-se com outros seres humanos (além da busca pela conservação da própria existência). E isso significa que, em inúmeros momentos, haverá atritos nessas relações, pois cada indivíduo possui suas particularidades, necessidades e vontades.

Neste interim, consolidou-se entre muitos pensadores o entendimento segundo o qual a sociedade humana tem por finalidade a consecução do bem comum, deu-se a essa corrente o nome de "finalista". O conceito de "bem comum" que mais se destacou foi o formulado pelo Papa João XXIII: "O bem comum consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana" (DALLARI, 1998, p.12).

Partindo dessa perspectiva, não é possível afirmar que em uma monarquia ou república aristocrática, por exemplo, seria impossível a consecução do bem comum. Entretanto, quando o detentor do poder estatal é um único indivíduo, ou alguns poucos privilegiados, torna-se muito mais fácil a instauração da tirania.

## 1.2 DEMOCRACIA

Dentre as formas pelas quais o Estado exerce seu poder destaca-se a apresentada por Maquiavel, para ele o governo pode ser exercido através da monarquia ou da república. A principal diferença entre ambos reside no fato de que enquanto na primeira o poder é hereditário e vitalício, na segunda ele é transmitido mediante eleições periódicas.

A palavra república deriva-se de “*res pública*” termo que designava a origem de uma coisa pública, ou seja, que pertencia a todo o povo, “se opõe a toda forma de tirania, posto que, onde está o tirano, não só é viciosa a organização, como também se pode afirmar que não existe espécie alguma de República” (SILVA, 2006, p.102).

Subdivide-se a república em aristocrática e democrática. A república aristocrática é o governo de uma classe de indivíduos privilegiados, em razão da descendência ou das conquistas realizadas por eles. Doutra beira, a república democrática é a forma de governo segundo a qual todo cidadão tem direito de participar acerca das decisões pertinentes à sociedade. Esta participação poderá ocorrer de forma direta, indireta e semidireta.

### 1.2.1. Surgimento

A palavra democracia é de origem grega, e equivale a integração dos termos *demos+kratos*, que significava basicamente "poder do povo" (BONAVIDES, 2000). As primeiras manifestações de governo democrático surgiram sob a forma direta nas antigas repúblicas gregas, que conferiam aos homens adultos, livres, não estrangeiros e chefes de famílias o status de cidadão, o que quer dizer que eles tinham capacidade de exercer determinados direitos, como, por exemplo, a possibilidade de participar das assembleias que ocorriam.

Com efeito, esclarece Azambuja (1995), essa forma de governo foi a mais próxima de uma democracia direta, mas não foi uma democracia estritamente direta e pura, porque, em primeiro lugar, o povo da democracia ateniense eram apenas uma minoria detentora de direitos políticos, excluindo-se assim os escravos, as mulheres e crianças. E em segundo lugar, porque existiam à época uma série de preceitos morais, civis e religiosos que não poderiam ser modificados e deveriam ser estritamente respeitados por todos, de modo que o poder dos cidadãos era limitado por esses preceitos.

Os fatores que permitiram o exercício da democracia direta na Grécia Antiga não se fizeram presente no estado moderno, caracterizado por grande extensão territorial com milhares

de habitantes. E isso fez com que surgisse a figura da democracia indireta ou representativa, na qual o princípio da soberania popular continua a prevalecer, mas por meio de representantes eleitos pelo povo, para que aqueles, por determinado tempo, respondam aos anseios da sociedade que os elegeu, através de criação de novas normas e instituição de políticas públicas.

Posteriormente, buscou-se na doutrina política a modificação do sistema representativo, o que fez com que surgisse uma nova modalidade de democracia, sob a forma semidireta, que é a adotada no Brasil. É um sistema que guarda as linhas gerais de regime representativo, mas o povo tem o poder de intervir diretamente em determinadas situações (AZAMBUJA, 1995).

### **1.2.2 História evolutiva do exercício do voto nas Constituições Republicanas Brasileiras**

A primeira constituição republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, promoveu mudanças significativas como a separação entre a Igreja e o Estado, a fundação do casamento civil e a instituição do regime representativo para escolha de presidente, governadores, deputados e senadores.

No entanto, quanto ao exercício do sufrágio, este era restrito somente aos homens maiores de 21 (vinte e um) anos, excluindo-se do direito ao voto os sem teto, as mulheres, os analfabetos, as praças de pré (militares de hierarquia inferior) e os membros de ordens religiosas. Com a instituição do primeiro Código Eleitoral Brasileiro, em 1932, passou-se a adotar o voto secreto e permitiu-se o voto feminino.

Logo depois, com a promulgação da Constituição de 1934, o voto tornou-se obrigatório para os maiores de 18 (dezoito) anos. Mantendo-se as restrições aos analfabetos, praças de pré, moradores de rua e os que estivessem temporariamente ou definitivamente privados dos direitos políticos (art. 108, parágrafo único).

No mesmo sentido, o art. 117 da Constituição de 1937 - outorgada pelo então presidente Getúlio Vargas - manteve as mesmas restrições ao exercício do sufrágio, o qual só foram extintas pela Lei Constitucional nº 9 de 1945, que mudou a redação do dispositivo: “Art. 117 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de dezoito anos, que se alistarem na forma da lei e estiverem no gozo dos direitos políticos”.

Posteriormente, a crescente oposição ao Governo Getulista desencadeou outra Assembleia Constituinte, de modo que em 18 de setembro de 1946 fora promulgada uma nova Constituição prevendo a universalidade do voto e confirmando seu caráter secreto. Entretanto, os analfabetos voltaram a ser impedidos de exercer o sufrágio, incluindo os que não sabiam exprimir-se na língua nacional, os privados de direitos políticos e os praças de pré.

Em 31 de março de 1964 o então Presidente João Goulart foi deposto pelas Forças Armadas, que por sua vez justificou sua ação sob o fundamento de repelir a ameaça comunista que pairava no país. Era o começo do regime militar, apontado por muitos como uma ditadura ante a centralização do poder ao Executivo Federal e seu ferrenho autoritarismo.

Em 15 de março de 1967 fora outorgada nova Carta Maior, que em seu art. 142, §3º, manteve as mesmas proibições ao exercício do sufrágio da Constituição anterior.

A busca pelo Estado Democrático de Direito fora intensificada em meados de 1984, posteriormente, em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves e José Sarney foram eleitos por via indireta para assumirem, respectivamente, os cargos de presidente e vice-presidente. Contudo, o estado de saúde Tancredo Neves impossibilitou-o de tomar posse do cargo, vindo a falecer logo depois, em 21 de abril de 1985. Assim, coube a José Sarney o encargo de convocar os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para se reunirem em Assembleia Geral Constituinte, que mais tarde, em 05 de outubro de 1988, promulgou a Constituição da República Federativa do Brasil, vigente até o momento (SILVA, 2006).

Ao todo, houveram sete Constituições no ordenamento jurídico brasileiro, observa-se que, muito embora a partir da segunda Lei Maior tenha-se adotado a República como forma de governo, todas as Constituições anteriores à Carta de 1988 apresentaram determinados obstáculos ao exercício do sufrágio.

A título de exemplo, somente em 1932 as mulheres passaram a ter direito ao voto, já os mendigos deixaram de ser impedidos ao exercício do sufrágio em 1945, por sua vez, as pessoas que não sabiam ler e escrever só adquiriram esse direito com a promulgação da Constituição de 1988, que tornou o voto facultativo para os analfabetos, maiores de setenta anos e os que possuem entre dezesseis e dezoito anos.

Um dos principais argumentos utilizados para negar o direito ao voto aos mendigos e aos analfabetos era de que eles não possuíam capacidade intelectual ou grau de instrução necessários para o exercício do sufrágio. Essas restrições direcionadas a grupos específicos revelam uma sociedade onde somente os que tinha oportunidade de estudo ou moradia tinham direito a voz perante o Estado. Quanto aos demais, por não terem direito ao voto, não tinham a possibilidade de manifestarem-se por meio dele, com efeito, eles permaneceram "mudos" por dezenas de anos.

### 1.2.3. Constituição Federal de 1988

Logo em seu preâmbulo, a Constituição Federal propõe-se "instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias", demonstrando assim, os princípios norteadores da Carta Maior, nas palavras de Ferraz Junior:

Por meio dos valores enumerados no preâmbulo, deve-se entender, em suma, que a Constituição de 1988 tem uma exponencial preocupação em traçar o espaço da cidadania em termos de supremacia do valor síntese da dignidade humana. A forte insistência, não só na fraternidade, mas na proibição de discriminações de qualquer natureza, mostra que a dignidade humana é conjugação de liberdade como um princípio de sociabilidade. Afirma-se a capacidade humana de reger o próprio destino, expressando sua singularidade individual. Ao mesmo tempo nega-se o isolamento, pois afirma-se também o enraizamento social do homem, posto que sua dignidade repousa na pluralidade e no seu agir conjunto (FERRAZ JUNIOR, 1997, p.34).

A dignidade é intrínseca ao ser humano - independente do gênero, raça, orientação sexual, convicção ideológica, nacionalidade, religião ou classe social - e é por meio dela que os demais direitos fundamentais são confirmados.

A igualdade, a qual a Carta Maior se refere, ultrapassa o sentido de que "todos são iguais perante à lei" (previsto no caput do art. 5º) na medida em que estende aos indivíduos demais direitos sociais como educação saúde, moradia, segurança.

No mesmo sentido, a liberdade manifesta-se de diferentes formas, como a liberdade de expressão (art. 5º, IX), liberdade de consciência e crença (art. 5º, VI), liberdade de reunião (art. 5º, XVI), liberdade de informar (art. 220, §1º) e ser informado (art. 5º, XIV), dentre muitas outras.

As reminiscências das Constituições anteriores, bem como os abusos realizados por aqueles que representavam o poder estatal (como foi o caso do Regime Militar), evidenciam a importância da confirmação desses e de outros direitos na Carta de 1988. Entrementes, a busca pela concretização desses direitos - e por assim dizer do aperfeiçoamento de um novo governo democrático - não é tarefa fácil, existem muitos percalços neste processo, alguns deles serão objeto de estudo a seguir.

### 1.3 PRINCIPAIS OBSTÁCULOS PARA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Como visto anteriormente, existem características fundamentais em uma democracia. Entretanto, a consolidação dessa forma de governo exige a superações de novos e velhos desafios. No último tópico desse capítulo far-se-á uma discussão acerca da desigualdade social, o impacto das *Fake News* na política e também sobre a relação entre educação e cidadania.

#### 1.3.1 Desigualdade Social

A desigualdade social é apontada por diversos estudiosos como um dos grandes obstáculos para a consolidação de um regime democrático. Em “A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013” Pedro Herculano de Souza explicar que o Brasil foi o último país das américas a abolir a escravidão, com isso, o século 20 iniciou-se com uma sociedade rural, oligárquica e altamente desigual. Entrementes, o autor esclarece que o fato de o país ter sido uma colônia de exploração, por si só, não é capaz de explicar a extrema desigualdade persistente até os dias atuais. Ela decorre de outros fatores como a ausência de reformas radicais em períodos propícios e a permanência de instituições que privilegiam os mais ricos (SOUZA, 2016).

Um dos objetivos do estudo realizado por Souza (2016) é descobrir se o período de redemocratização estaria associado a menor desigualdade, uma vez que este é um entendimento bastante difundido entre pesquisadores brasileiros. Os dados obtidos demonstraram que esta crença é apenas parcialmente correta.

Fora constatado que durante os períodos seguintes aos golpes de 1937 e 1964 a parcela recebida pelos mais ricos foi elevada. Doutra beira, o autor salienta que a desigualdade ensejada durante o regime militar de 1964 foi exaurida antes mesmo de seu fim. Quanto a redemocratização iniciada em 1985, esta não trouxe desconcentração de renda no topo prontamente nem subsequentemente. O autor continua:

Em condições minimamente democráticas, a concentração no topo apresenta um forte caráter inercial, pois os mais ricos dispõem de recursos políticos e econômicos que facilitam a sua organização em grupos capazes de exercer poder de veto ou barganhar em posições vantajosas. Com isso, a redução prolongada da desigualdade via reformas graduais e duradouras tem grande dificuldade de sair do papel. Ao mesmo tempo, o próprio jogo democrático e o perigo de desorganização social tornam altamente improvável a adoção de medidas mais radicais e imediatas (SOUZA, 2016, p.334).

A desigualdade de renda no Brasil proporciona outras espécies de desigualdades, tais como nas áreas da educação, saúde, segurança e saneamento básico, o que prejudica a real efetividade desses direitos que são expressamente previstos na Carta Constitucional. A análise paralela entre o percurso da concentração contínua de renda no topo e a morosidade em que caminha a democracia brasileira nos direciona ao entendimento de que é possível a coexistência entre esses institutos. Entretanto, nota-se que sob tais condições torna-se um profundo desafio a consolidação da democracia em nosso país.

### **1.3.2 Fake News**

O avanço tecnológico nos últimos anos proporcionou que o processo de transmissão de informações ocorra de forma demasiadamente acelerada, elevando as interações culturais, sociais e econômicas à um nível global e permitindo que acontecimentos ocorridos praticamente em qualquer parte do mundo seja, em questão de segundos, conhecido por todo o planeta. O mundo nunca esteve tão “conectado”, e isso também repercute profundamente na política.

As chamadas "*Fake News*" são mentiras, ou verdades distorcidas, difundidas principalmente por meio das mídias sociais, e tem sido artifício muito utilizado no campo político por representantes ou seus apoiadores.

Atualmente, não há nenhuma lei no Brasil que reconheça, especificamente, a propagação de notícias falsas como um ato ilícito. No Congresso Nacional, foram propostos quarenta e três Projetos de Lei (PL) que tratam sobre o tema, dentre os quais quarenta e um estão em trâmite na perante a Câmara dos Deputados, e dois projetos tramitam no Senado Federal.

Os projetos diferem quanto a legislação a ser alterada, propondo a inclusão desse tipo de infração no Código Penal, Código Eleitoral, Lei do Marco Civil da Internet ou ainda Lei da Segurança Nacional. Quanto ao escopo desses projetos, variam desde a propagação realizada especificamente por jornalistas ou funcionários públicos, até as praticadas por demais membros da sociedade.

Especificamente acerca da responsabilidade dos provedores de internet, o PL nº 2601/2019, de autoria do Deputado Luis Miranda (DEM/DF), propõe que seja acrescido o art. 21-A na Lei 12.965/2014, o qual, em síntese, responsabiliza solidariamente o provedor que, após ser notificado por pessoa atingida pela notícia falsa, continua a disponibilizar o conteúdo publicado.

A propagação de notícias falsas afeta o regime democrático na medida em que a desinformação direcionada à população, influencia a compreensão política dos cidadãos acerca temas relevantes da sociedade. Neste sentido, Zambam (2018, p.18) ressalta:

A população, quando desconhece a verdade ou não pode se pronunciar sobre temas importantes, legitima a manipulação, é vítima do engano, da parcialidade e da informação que aliena a estatura de verdade. A luta pelo esclarecimento das informações deve ser um compromisso moral das pessoas, do Estado e das instituições.

Se no passado, existiam poucos meios de comunicação e as notícias eram transmitidas de forma lenta e gradual. Hoje, a maior parte da população “consume” uma grande quantidade de informações em pouco intervalo de tempo, e isso influencia profundamente na forma com a qual os cidadãos irão se portar diante dos atos do governo.

Destarte, se faz necessário a criação de normas que combatam a propagação de notícias falsas, sem, entretanto, representarem perigo ao direito à informação e a liberdade de expressão, instrumentos basilares em uma democracia.

### **1.3.3 Educação e cidadania**

A cidadania pode ser compreendida, basicamente, como o conjunto de direitos e deveres que vinculam um indivíduo ao Estado. O seu conceito pode ser amplo (que diz respeito a participação em várias atividades inerentes ao exercício de direitos individuais) ou restrito (que refere-se especificamente ao exercício do voto mediante alistamento eleitoral) (SILVA, 2006).

Para Carvalho (2002), é importante entendermos que a concepção de cidadania que temos no Brasil não é a mesma que a de outros países. Isto porque a evolução deste instituto teve percursos distintos em diferentes lugares do mundo, ocasionando, assim, resultados finais diferentes. O autor pondera ainda:

Nos países em que a cidadania se desenvolveu com mais rapidez, inclusive na Inglaterra, por uma razão ou outra a educação popular foi introduzida. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política (CARVALHO, 2002, p.11).

Na mesma ordem de ideias coloca-se Paetzold (2007) que recorda que a ausência dos direitos da cidadania permeia toda a história da educação brasileira, o que dificulta ainda mais

a oportunidade dos estudantes de vivenciarem os princípios de igualdade social, de liberdade e participação.

Paetzold (2007, p.52) aponta para importância do ensino dos direitos da cidadania nas escolas, desde a educação básica, pois é uma instituição que faz parte do processo de formação do aluno como pessoa e como membro da sociedade. E “isso implica um profundo comprometimento do professor com seus alunos, e do poder público com sua comunidade”.

Nos últimos anos tem-se aumentado vertiginosamente o número de manifestações em prol do retorno da Ditadura Militar e do AI-5, que por sua vez fora instituído no período mais crítico desse regime.

Através deste ato normativo por exemplo, o Presidente da República possuía a prerrogativa de cassar mandatos, demitir servidores públicos, e ainda suspender direitos políticos de qualquer cidadão pelo prazo de dez anos, além da possibilidade de ter a liberdade vigiada, e ser proibido de participar de manifestações de natureza política (arts. 4º, 5º, 6º do AI nº 5º de 1968) (BRASIL, 2016).

Um das manifestações que provocaram maior repercussão ocorreram recentemente, em 19 de abril de 2020 (em frente o Quartel General do Exército de Brasília) e em 03 de maio de 2020 (na Esplanada dos Ministérios). O atual presidente, Jair Messias Bolsonaro, compareceu em ambas ocasiões, nas quais os participantes pediam o fechamento do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal.

Esses acontecimentos podem ser analisados através de diversas perspectivas, deste modo, afim de evitar-se digressões que fogem ao tema central, propõe-se aqui uma reflexão por meio de um único ângulo, qual seja: a papel da educação na cidadania.

Barroso (2008, p.2), ao tratar da importância da Constituição de 1988, que simboliza o marco de transição entre a Ditadura Militar e um novo Governo Democrático diz que "Só quem não soube a sombra não reconhece a luz".

Os valores da liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana compõe o âmago de uma sociedade democrática. A ausência do ensino desses direitos pode dificultar a real compreensão de seus significados, proporcionando assim, um ambiente propício a instauração do autoritarismo. Quando pessoas que fazem parte de uma democracia exigem a volta de governo autoritário, na verdade, elas clamam para que lhe ponham “correntes”, mas, não somente nelas, e sim em toda sociedade.

## 2. ACCOUNTABILITY

Como foi discorrido, a democracia é uma forma de governo pautada na soberania popular. Em sua modalidade indireta, a soberania é exercida por meio de representantes eleitos pelo povo, que são incumbidos de criarem normas e políticas públicas em prol de toda a sociedade.

A análise do direito ao exercício do voto nas Constituições Republicanas Brasileiras demonstrou que desde a segunda Carta Magna, em 1891, até a promulgação da atual Constituição, em 1988, houveram obstáculos ao exercício da democracia representativa.

Neste sentido, a Carta de Outubro representou uma grande conquista, pois, além de tornado o sufrágio universal - com exceção dos estrangeiros, conscritos e menores de dezesseis anos - possibilitou outras maneiras de participação direta do povo, dentre as quais destacam-se plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Entretanto, mesmo em uma democracia semidireta, como é o caso do Brasil, a relação de poder entre governantes, governados e Estado, por vezes, confunde-se, o que dificulta o processo de participação popular e a consolidação da democracia. Por isso, entender esse vínculo torna-se profundamente relevante, sobretudo para que se evite a ocorrência de abusos e desvios de finalidade por parte dos representantes, e é dessa concepção que nasce a “*accountability vertical*”.

O objetivo deste capítulo é realizar um estudo teórico em busca da compreensão desse termo, abordando inicialmente sua origem, conceito e principais modalidades. Por derradeiro, buscar-se-á entender como esse instrumento opera-se na política brasileira.

### 2.1 ORIGEM E CONCEITO

O termo “*accountability*” é uma palavra inglesa e origina-se do latim “*accomptare*” que significa “tomar conta” (ROCHA, 2009). Não existe uma tradução literal na língua portuguesa para essa palavra, e a sua interpretação dependerá da área de conhecimento na qual é aplicada, contudo, geralmente está relacionada à controle de atos de gestão. Na Administração Pública, está intimamente ligada ao regime democrático e o seu sentido traduz, inicialmente, a ideia de “transparência”, “fiscalização”, “controle” e “responsabilização”.

À priori, convém esclarecer que existem diversas abordagens de instituto, pois os principais autores que desenvolveram estudo sobre esse instituto (Grant e Keohane, Andreas Schedler, Scott Mainwaring e Guillermo O'Donnell) utilizam diferentes parâmetros, como a forma de abrangência, tipos de violações, tipos de sanções, a relação entre os atores envolvidos

e os agentes, além das modalidades específicas (XAVIER, 2011).

Em razão desses fatores, definir *accountability* torna-se demasiadamente difícil, principalmente se for considerar todas as peculiaridades apresentadas pelos estudiosos. Destarte, diante da amplitude do tema, o estudo aqui proposto, parte de uma única concepção, que é formulada por Guilherme O'Donnell, sobretudo porque utilizar-se-á o verticalismo desenvolvido por esse cientista político.

## 2.2 MODALIDADES

A concepção de democracia política de Guilherme O'Donnell parte dos critérios estabelecidos por Robert A. Dall, para este autor, um governo democrático exige a presença de, ao menos, seis pressupostos, quais sejam:

01) Funcionários eleitos; 02) eleições livres, justas e frequentes; 03) liberdade de expressão; 04) fonte de informação diversificada; 05) autonomia para as associações e 06) cidadania inclusiva (DALL, 2009, p.99).

Para O' Donnell, a presença debilitada de algum desses requisitos não classifica, automaticamente, um governo como não democrático. Outrossim, o autor esclarecer que esses são requisitos "mínimos" em uma democracia, capazes de demonstrar a dimensão da *accountability* existente no país.

Em síntese, este instituto classifica-se na modalidade horizontal, que permite a mútua fiscalização entre os órgãos públicos. E modalidade vertical, que expressa a ideia de fiscalização realizada pelos cidadãos (O'DONNELL, 1998).

### 2.2.1 *Accountability* Horizontal

Nesta modalidade não existe desnível na relação entre fiscalizador e fiscalizado, pois eles operam por meio de poderes relativamente semelhantes. Essa horizontalidade desenvolvida por O'Donnell parte do sistema de freios e contrapesos, idealizado por Montesquieu. Deste modo, os mecanismos da *accoutability* horizontal são pautados no controle e fiscalização mútua entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. Para além dos três poderes, a *accoutability* horizontal também pode ser exercida por outros órgãos. No Brasil, os principais exemplos são as atividades exercidas pelo Tribunal de Contas, Conselho Nacional de Justiça pelo Ministério Público.

A efetividade desse instituto requer, em primeiro lugar, que os órgãos públicos possuam

autonomia e autoridade legal para fiscalizar outros órgãos. Além disso, é necessário o comprometimento de todo o arcabouço estatal, para que as autoridades detenham instrumentos que permitem supervisionar, controlar e punir as ações ilícitas de servidores e representantes.

O excesso na atuação dos agentes públicos manifesta-se por meio da usurpação ou da corrupção. Na primeira, a autoridade apropria-se do órgão e exerce a função pública da maneira que melhor lhe convém. Enquanto na segunda, o agente utiliza sua posição com o propósito de obter vantagens para si ou para outros. Na maioria das democracias, o combate à práticas corruptas é mais debatido do que os atos usurpadores. Entretanto, O'Donnell (1998) acredita que a usurpação pode ser bem mais perigosa, pois, a longo prazo, a sua prática reiterada pode extinguir a uma democracia.

Na visão do autor, a maneira com a qual a divisão de poderes foi adotada em alguns países permitiu a sobreposição do executivo sobre os demais, viabilizando, assim, uma parcial interferência daquele:

Nessa visão, evidentemente compartilhada por muitos líderes políticos e por uma parte indeterminada mas certamente não insignificante da opinião pública em muitas novas poliarquias, a existência de poderes que sejam suficientemente autônomos em relação ao executivo, especialmente quando se espera que aqueles exerçam controle sobre este, é totalmente inconveniente. No curto prazo, o senso comum do Executivo delegativo, desejoso de se desincumbir das enormes responsabilidades que ele acredita lhe terem sido exclusivamente confiadas, ignorar aquelas outras agências e, no longo prazo, procurar eliminá-las, cooptá-las ou neutralizá-las (O'DONNELL, 1998, p.44).

Este receio é direcionado, principalmente às democracias (poliarquias) relativamente recentes, como o Brasil, por exemplo, em que boa parte população considera a democracia tão somente como um mecanismo de escolha de governante. Neste contexto, ao eleger-se, o chefe do poder executivo, tende a assumir o papel de único protagonista no processo de gestão do país. Neste sentido, a *accountability* horizontal viabiliza a consolidação do regime democrático por meio do fortalecimento e autonomia dos órgãos estatais.

### **2.2.2 Accountability Vertical**

A *accountability* Vertical é uma conjuntura dentro da estrutura da administração pública que viabiliza que o cidadão fiscalize, participe e exija a prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos.

Nas palavras de Rocha (2013, p.24):

(...) a *accountability* pode ser entendida como um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade, desde que essa responsabilização se dê mediante algum tipo de sanção, entendida esta última no seu sentido semântico mais amplo, referindo-se à aprovação ou reprovação que a sociedade ou grupo social dá ao comportamento de um indivíduo ou conjunto de indivíduos. Mas, a *accountability* só será efetiva na medida da participação do cidadão.

Se diz vertical porque parte da concepção de que o povo, enquanto detentor do poder, está em posição de hierarquia sobre os entes estatais, que por sua vez, devem pautar suas decisões no bem comum, e caso fujam desse propósito, o povo deve ter mecanismos de reivindicação.

Por conseguinte, os indivíduos que desempenham alguma função pública, sobretudo os representantes, possuem obrigação de pautarem suas ações em transparência constante, devendo informar seus atos, a razão desses atos, o recurso material envolvido nesse processo e o resultado obtido. Vê-se que o propósito transcende a obrigação de demonstrar o que foi realizado, pois também requer a justificação dos mandatários na prestação de conta.

Desta maneira, é necessário conhecer para intervir, pois a medida que as ações dos representantes tornam-se mais transparentes, o controle exercido pelo cidadão tende a consolidar, propiciando assim um mecanismo de pressão sobre os agentes públicos e também sobre os órgãos competentes de supervisão

A partir das informações fornecidas a *accountability* vertical desdobra-se em duas vertentes que devem ser exercidas concomitantemente e de forma reiterada, através do controle do abuso de poder.

Cabe esclarecer que O'Donnell (1998) manifesta-se no sentido de que o principal objetivo da *accountability* vertical está centrado em punir ilegalidades dos agentes públicos. Essa restrição de alcance promove um questionamento: Como proceder diante de ações de agentes públicos que, embora não sejam ilegais, fujam do propósito da instituição ou são incoerentes com contexto no qual o ato é realizado? Neste sentido, a restrição realizada por O'Donnell impossibilita a atuação do povo diante de situações que são incompatíveis com o interesse público.

Neste sentido, a adoção da *accountability* vertical será realizada neste estudo com a ressalva no sentido de que se faz necessário o alargamento do controle exercido pelos cidadãos, tendo como fundamento além dos preceitos legais, os princípios da administração pública como por exemplo, eficiência, moralidade, razoabilidade e interesse público.

## 2.3 MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* NA DOGMÁTICA DA POLÍTICA BRASILEIRA CONTEMPORANEA

Muitos mecanismos viabilizadores do exercício da *accountability* vertical podem ser encontrados na CF de 1988, os principais são o exercício do voto e os instrumentos de participação direta (plebiscito, referendo e ação popular). Além desses, existe o direito de petição (art. 5º, XXXIV, “a”), o direito a obtenção de certidões perante repartições públicas (art. 5º, XXXIV, “b”), as audiências públicas, o direito à transparência e a informação (artigos 5º, inc. XXXIII), dentre outros. Na esfera judicial, são considerados como mecanismos que permitem o controle social o habeas datas (5º, LXXII), a ação popular (art. 5º, LXXIII), o mandato de injunção (art. 5º, LXXI) e o mandato de segurança coletivo (art. 5º, LXX). Aqui serão abordados alguns dos principais institutos, e no terceiro capítulo serão estudados de forma mais aprofundada o plebiscito, o referendo e iniciativa popular.

### 2.3.1 Eleição

O processo eleitoral, é a dimensão mais essencial da *accountability* vertical, é momento no qual a soberania popular deve recompensar o representante que desempenhou seu papel corretamente, reelegendo-o, e penalizar o que não cumpriu com seus deveres, impossibilitando de exercer novo mandato. Aqui, a relação de assimetria entre o povo e mandatário é mais visível, pois a decisão de premiar e punir fica completamente a cargo dos eleitores.

Neste sentido, Rocha (2013, p.21) ressalta:

O processo eleitoral é a dimensão mais essencial da *accountability* vertical, é momento no qual a soberania popular deve recompensar o representante que desempenhou seu papel corretamente, reelegendo-o, e penalizar o que não cumpriu com seus deveres, impossibilitando de exercer novo mandato.

Larry Diamond defende que além do direito ao voto periódico é necessário haver eleições livres e justas, uma vez que “não basta ter vários partidos políticos ou que a oposição tenha visibilidade no congresso, é necessário ter um campo de jogo minimamente igualitário com uma administração eleitoral neutra e acesso razoável ao público” afirma Diamond (EBERSPÄCHER, 2017).

Convém pôr em relevo que a concepção de “eleições livre e justas” engloba uma série de fatores, tais como a distribuição de tempo de veiculação de propaganda eleitoral, a

necessidade de transparência por parte dos candidatos e partidos políticos, a repartição dos Fundos Eleitoral e Partidário, de forma que viabilize uma concorrência na qual todos tenham a mesma oportunidade de vencer e que os eleitores tenham condições de escolherem conscientemente os candidatos que melhor representem seus anseios.

Além disso, como discorrido no primeiro capítulo, existem outros artifícios com potencial de alterar resultados eleitorais, como a disseminação de *Fake News*, utilizada por candidatos com a finalidade de angariar votos.

Não obstante, O'Donnell (1998) observa que a via eleitoral possui fragilidades, primeiro em razão da eventualidade em que ocorrem, e segundo pela impossibilidade do controle do mandato exercício. Neste sentido, o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD (1998) aponta para importância de outros mecanismos que viabilizem o controle público sobre as ações dos representantes no decorrer de todo o mandato, além do emprego de mecanismos de participação direta.

### **2.3.2 Transparência**

A transparência é um poderoso mecanismo da *accountability* vertical e possui aqui um profundo vínculo com o princípio da publicidade previsto no art. 37 da Carta Maior, e também com o direito à fundamental à informação contido nos artigos 5º, inc. XXXIII, e em outros dispositivos da Constituição. Mas o seu alcance supera a publicidade no sentido de que não basta informar qual ato foi realizado, também é necessário demonstrar o porquê o ato foi realizado.

Neste sentido, uma grande conquista ocorreu com o advento da Lei nº 12.527/2011 que regulamentou o direito de todo cidadão a ter acesso à informação dos órgãos da administração direta, indireta e às entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para realização de ações de interesse social. Com exceção dos municípios com menos de dez mil habitantes, todos os demais entes são obrigados a disponibilizarem na internet informações constantes acerca de suas atividades:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registros das despesas; IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos

editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

A norma prevê ainda, que a publicidade é regra e o sigilo é exceção (art. 3º), de modo que toda restrição à informação só pode ser realizada tendo como fundamento uma das hipóteses legalmente previstas. Outro ponto fundamental é que a informação seja prestada por meio de linguagem clara, de fácil compreensão, e que as ferramentas utilizadas para a obtenção das informações sejam objetivas e ágeis (art.5º).

Os dados mais recentes e completos sobre a transparência dos órgãos públicos foram obtidos em duas etapas, entre 08/09/2015 à 09/05/2016, por meio de um projeto de autoria do Ministério Público Federal que buscou construir o Ranking Nacional da Transparência. Com isto, foram analisados os portais de 5.567 municípios e 26 estados brasileiros e o Distrito Federal.

O método utilizado na pesquisa se deu por meio de um *checklist* das informações mais necessárias que devem ser fornecidas pelos estados e municípios em seus portais, a partir dos dados obtidos fora desenvolvida uma escala de transparência de 0 a 10. No ano de 2015 (primeira etapa) o índice nacional de transparência era de 3,92%, com as ações realizadas pelo MPF esse percentual subiu para 5,21% em 2016 (segunda etapa). Embora o progresso da transparência seja visível, o resultado obtido está longe de ser o ideal. Vê-se que a efetivação do direito a publicidade a transparência é um desafio grande que precisa ser superado, sem ele torna-se inviável o controle e a participação do cidadão nas ações da Administração Pública.

### **2.3.3 Audiências Públicas**

A audiência Pública é um instrumento de participação popular direta que promove debates acerca de temas de interesse público, e permite que os cidadãos sejam ouvidos pela Administração Pública. A audiência pode ocorrer na fase preparatório ou fase decisória do processo administrativo, neste sentido, ensina Oliveira (1997, p.278):

Realizada na fase preparatória, o objetivo perseguido é o de possibilitar uma ampla instrução do feito. Logo, tem um forte sentido informativo, tanto para Administração, quanto para os cidadãos. No que concerne aos órgãos públicos, invoca-se ainda o sentido de consulta, decorrente do fato de poder a Administração ouvir os interessados, e isso previamente à tomada da decisão.

Este instrumento pode ser realizado em inúmeras situações nos vários níveis da administração, mas a sua convocação, em regra, não é obrigatória. Uma das principais possibilidades está prevista no caso de licitações que envolvam valores vultosos que correspondam a 100 vezes o valor da concorrência para obras e serviços de engenharia.

Conforme o previsto no art. 39 da Lei 8.666/1993 combinado com o art. 1º do Decreto nº 9.412/2018 essa quantia é de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais). Deste modo, a audiência pública só se faz necessária quando o valor da licitação (ou licitações simultâneas ou sucessivas) corresponder à R\$ 330 milhões de reais, e sua convocação será realizada com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital da licitação.

Esse regramento é profundamente prejudicial à participação popular pois dificulta a aproximação entre os Órgãos Públicos e a sociedade, na medida em que os cidadãos só possuem o direito de manifestarem suas opiniões sobre o destino das verbas públicas somente quando a licitação tratar de quantia extraordinária, além do habitual.

### 2.3.4 Ação Popular

Dentre os instrumentos judiciais de exercício da *accountability* vertical a ação popular merece destaque. O seu fundamento está previsto no art. 5º, inciso LXXIII da Carta Magna:

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

A atuação da ação popular é preventiva, pois o que se pretende é evitar que se concretize os efeitos de ações lesivas à coletividade, para tanto, se faz necessário que a Administração Pública seja transparente e forneça informações constantes acerca de seus atos, permitindo, assim, que a sociedade esteja a par dos acontecimentos em tempo real.

Silva (2006) propõe uma reflexão sobre a dificuldade em subsidiar a moralidade administrativa como fundamento para anular ato lesivo. Pois se o conceito de moralidade comum é diferente de moralidade jurídica, o autor explica:

A lei pode ser cumprida moralmente e imoralmente. Quando sua execução é feita, p. ex., com intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa (SILVA, 2006, p.

464).

A ação popular está regulamentada pela lei nº 4.717/1965, e somente pode ser ajuizada por cidadão, que em petição inicial deve comprovar sua legitimidade por meio de título de eleitor. A principal diferente entre esse e os demais instrumentos de controle social é a possibilidade de sanção do agente responsável, além da necessidade de reparação do dano causado ao patrimônio público.

### **3. ACCOUNTABILITTY E REPRESENTAÇÃO**

O art. 1º, parágrafo único, da Carta Magna dispõe que “todo o poder emana povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos previstos desta Constituição”, tem-se aí menção expressa à democracia representativa (indireta) e a democracia participativa (direta).

A ciência política explica que a complexidade da sociedade contemporânea, caracterizada por uma grande extensão territorial e composta por milhares de pessoas - como é o caso do Brasil - direciona o voto, e por assim dizer a democracia representativa, como o meio mais e viável de participação popular.

Barroso (2008) ensina que, no caso do Brasil a importância desse instituto tornou-se ainda mais latente em razão dos acontecimentos históricos que precederam a promulgação da Constituição Federal de 1988, como a mobilização política conhecida como “Diretas já” que reivindicava o retorno das eleições presidenciais no fim da Ditadura Militar, sendo está uma das razões que levaram o constituinte a tornar o voto direto, secreto, universal e periódico em cláusula pétrea, impedindo assim que esse direito fosse retirado da Carta Maior, demonstrando a relevância desse instituto em um Estado Democrático de Direito.

A importância do voto se revela na medida em que possibilita que o titular do mandato político contribua para criação de normas e a realização de políticas públicas que visem o bem comum e reflitam o que os cidadãos almejam.

Um dos percalços do mandato representativo, que é o adotado no Brasil, é que nele o mandatário não fica submetido às exigências e anseios de seus representados, tão pouco vincula-se aos compromissos e promessas realizadas durante o período eleitoral, pois a relação existente entre ambos não é contratual, e sim geral, livre e, em regra, irrevogável. Ensina a doutrina:

Diz-se geral, porque o eleito por uma circunscrição ou mesmo por um distrito não é representante só dela ou dele, mas de todas as pessoas que habitam o território nacional. É livre, porque o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma, e se receber não tem a obrigação jurídica de atender, e a quem, por tudo isso, não tem que prestar conta, juridicamente falando, ainda que politicamente o faça, tendo em vista o interesse na reeleição [...]. É irrevogável, porque o eleito tem o direito de manter o mandato durante o tempo previsto para sua duração, salvo perda, nas hipóteses previstas na Constituição. (SILVA, 2006, p.139).

A isso se agrega uma prática bastante comum entre os representantes, que é a de manifestarem-se com base em seus próprios interesses ou de seus partidos, sem, entretanto, preocuparem-se com as necessidades da sociedade.

Para Azambuja (1995), o contrário, que seria o exercício do mandato imperativo, não se demonstra possível pois, neste caso, as assembleias deliberativas seriam inúteis, na medida em que os representantes, por estarem vinculados estritamente aos seus eleitores, estariam impedidos de realizarem concessões. Deste modo, o se buscaria, na realidade, seria o interesse dos grupos mais numerosos, e não o interesse da coletividade.

Por sua vez, Silva (2006, p.139) vislumbra essa autonomia como prejudicial ao exercício da democracia representativa:

Há muito de ficção, como se vê, no mandato representativo. Pode-se dizer que não há representação, de tal sorte que a designação de mandatário não passa de simples técnica de formação dos órgãos governamentais. E só a isso reduziria o princípio da participação popular, o princípio do governo pelo povo na democracia representativa.

Essa distância quase intangível entre mandantes e mandatários revela que a prática e a teoria percorrem, não raras vezes, caminhos diametralmente opostos. A dificuldade que o povo possui em expressar sua vontade por meio de seus representantes demonstra a necessidade da criação de um contraponto que viabilize a aproximação dos cidadãos nos processos decisórios do Estado.

Diante desse contexto, com a promulgação da Carta de 1988, surgem novos institutos que viabilizam a participação direta do povo nos atos governamentais. Neste capítulo, analisar-se-á, em suma, os principais instrumentos constitucionais de participação direta, quais sejam, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

### 3.1 PRINCIPAIS MECANISMOS DA *ACCOUNTABILITY* VERTICAL NO BRASIL

Consagrados no art. 14, incisos I, II e III da Carta Magna, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são os principais mecanismos de participação popular direta, e estão regulamentados pela Lei nº 9.709/1998.

Também conhecida como "Lei da Democracia Direta", a norma, que fora publicada somente dez anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, estabelece os critérios para a convocação do plebiscito ou do referendo, cujo trâmite deverá seguir o disposto no Regimento Comum do Congresso Nacional, e também discorre acerca das exigências para apresentação de projetos de iniciativa popular perante a Câmara dos Deputados.

Assim como nas eleições, é exigida a capacidade eleitoral ativa para que o cidadão possa votar no plebiscito e no referendo ou para ser signatário de iniciativa popular. A realização desses instrumentos também poderá ocorrer no âmbito municipal, estadual ou do Distrito Federal, seguindo o trâmite previsto na Lei Orgânica ou na Constituição Estadual.

#### 3.1.1 Plebiscito

Na etimologia a palavra plebiscito advém do latim “*plebis + scitum*”. O seu surgimento deriva da conquista realizada pelos plebeus que, no ano de 287 a.C., conseguiram, por meio da Lei Hortênsia, que as decisões realizadas por esse grupo da sociedade alcançasse todos os romanos, assim, a palavra *plebiscitum* passou a designar “decisão soberana da plebe” (BENEVIDES, 1996).

O art. 2º da Lei 9.709/1998 conceitua o plebiscito e o referendo como “consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”. A diferença entre ambos reside no momento de suas realizações, pois enquanto no plebiscito os cidadãos são consultados antes do ato legislativo ou administrativo ser realizado, tendo o objetivo de promover o debate sobre o tema, no referendo a consulta acontece a posteriori, tendo a finalidade ratificar a eficácia do ato já realizado pelo Poder Público.

Existem duas modalidades de plebiscito, quais sejam, a ampla, que trata acerca de qualquer questão de relevância nacional, de competência dos Poderes Legislativo ou Executivo, e a orgânica, relacionada à incorporação, subdivisão, e desmembramento de Estados ou fusão (MOURA, 2008).

O primeiro plebiscito realizado no Brasil ocorreu em razão do disposto no art. 2º do Ato das Declarações Constitucionais Transitórias que previu que no dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definiria, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

Assim, no dia 21 de abril de 1993, foi realizado plebiscito, regulamentado pela Lei 8.624/1993, que demandava a escolha entre monarquia ou república e parlamentarismo ou presidencialismo. Naquela ocasião, cerca de 67 milhões de pessoas votaram - o que representava 74,24% do eleitorado à época - dentre os quais 66,26% optaram pela república como forma de governo e 55,67% escolheram o presidencialismo como sistema de governo.

Além dessa previsão, a única hipótese em que a Constituição Federal exige a convocação de plebiscito ocorre nos casos de incorporação, fusão, divisão ou desmembramento de Municípios, Estados ou Territórios Federais, senão vejamos:

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.

E foi com fundamento no aludido dispositivo que o segundo plebiscito fora convocado no Estado do Pará por meio do Decreto Legislativo nº 136/2011, o qual propunha que os eleitores fossem consultados acerca da possibilidade de desmembramento do território para a criação de duas novas unidades federativas (Carajás e Tapajós).

Segundo dados do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Pará, no dia 12/12/2011, 3.601.849 milhões de pessoas (74,29% dos eleitores aptos) foram às urnas, e responderam à dois questionamentos. O primeiro perguntando se o eleitor era favorável à divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Tapajós, sendo rejeitada a divisão por 66,08% dos votantes. O segundo indagando se o eleitor era favorável a divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Carajás, sendo a resposta negativa por 66,6% dos eleitores (JUSBRASIL, 2011a, 2011b).

Posteriormente, no ano de 2016, fora realizado plebiscito no Município de Rosana, estado de São Paulo, onde os eleitores foram indagados da seguinte forma "Você é a favor da criação do distrito de Primavera?". Dentre as 16.332 (dezesesseis mil trezentos e trinta e dois) pessoas aptas a votar, 11.787 (onze mil setecentos e oitenta e sete) compareceram às urnas, o que representa 72,14% cidadãos. Os votos válidos corresponderam à 90,79% do total, dentre os quais 82,6% votaram favor e 17,4% manifestaram-se contra (JUSBRASIL, 2016)

Logo depois, durante o primeiro turno das Eleições Gerais do ano de 2018, os moradores da cidade de Fortaleza do Tabocão, estado do Tocantins, foram consultados se tinham interesse em alterar o nome da cidade apenas para "Tabocão". Em um total de 2.719 (dois mil setecentos e dezenove) eleitores aptos a exercerem o sufrágio, 2.175 compareceram. Dentre os votos válidos, 74,83% foram favoráveis e 25,17% votaram contra (JUSBRASIL, 2019).

No mesmo ano e ocasião, a população do município de Petrópolis, do estado do Rio de Janeiro, respondeu a seguinte pergunta: "Você é a favor ou contra o uso de tração animal nos passeios turísticos realizados pelas charretes no Município de Petrópolis?". Dos 243.478 (duzentos e quarenta e três mil quatrocentos e setenta e oito) eleitores aptos, 184.668 (cento e oitenta e quatro mil seiscentos e sessenta e oito) compareceram às urnas. Desses, 63,42% foram contra a atividade, 29,06% a favor, os votos brancos corresponderam à 4,42% e os nulos obtiveram 3,10% (JUSBRASIL, 2018).

### 3.1.2 Referendo

O termo referendo (do latim referendum) originou-se nas antigas Confederações Germânicas e Helvéticas, quando todas as leis eram aprovadas *ad referendum* pelo povo (DALLARI, 1998). Como mencionado, a finalidade deste instrumento é permitir que a população análise determinada norma ou ato administrativo que fora anteriormente consentida pelo poder público, e manifeste-se a favor ou contra a matéria.

Ferreira Filho (2012) classifica-o de acordo com os seguintes critérios: 1) Quanto à matéria submetida à apreciação, poderá ser constituinte quando tratar de Emenda à Constituição ou legislativo, se versar sobre lei ordinária; 2) Quanto aos efeitos a serem produzidos, se a norma for aprovada e passar a existir terá efeito constitutivo, caso resulte na extinção de sua vigência produzirá efeito ab-rogativo; 3) Quanto à natureza jurídica, o referendo será obrigatório (caso a Constituição exija que o texto normativo seja submetido à apreciação popular) e facultativo (quando é oportunizado à parcela da comunidade ou a órgão o poder estatal a possibilidade de requerer o referendo); e 4) Quanto ao momento da realização, o

referendo poderá ser *ante legem* (antes da edição) ou *post legem* (depois edição da lei) para que o voto popular confirme ou não a aprovação da lei.

Para Azambuja (1995), este mecanismo de participação popular é um dos que mais se aproxima de uma democracia pura, pois, por meio dele a opinião do cidadão manifesta-se de maneira inequívoca, intervindo diretamente nas decisões do governo. O autor prossegue:

Para obstar a onipotência das assembleias, para evitar que os representantes do voto votem leis opressivas, como sói acontecer no início das legislaturas, quando deputado vê ainda longe o dia da reeleição, o referendun é uma arma segura e infalível põe a nação na posse de si mesma, no exercício efetivo da soberania, que o regime representativo anula (AZAMBUJA, 1995, p.228).

O primeiro referendo, realizado em 06 de janeiro de 1963, teve o propósito de consultar o povo acerca da continuação ou não do parlamentarismo no país. À época, 66,18% dos eleitores aptos foram às urnas, dentre os quais 16,88% votaram pela permanência do parlamentarismo, contra 76,98%, que manifestaram-se a favor da mudança do sistema de governo para o presidencialismo.

Mais tarde, em 23 de outubro de 2005, os cidadãos brasileiros foram perguntados se eram ou não favoráveis à proibição da comercialização de arma de fogo e munição no país, prevista no art. 35 do Estatuto do Desarmamento. A maioria dos votantes rejeitaram a alteração do aludido dispositivo, permitindo, assim, a continuação do comércio de armas de fogo nos moldes anteriormente previstos na lei.

O art. 49, inciso XV, da Constituição Federal, dispõe que somente o Congresso Nacional detém competência para autorizar referendo ou convocar plebiscito. Tal requisito é alvo de duras críticas entre alguns estudiosos:

Do ponto de vista da soberania popular, o art. 49 é um imbróglio na efetivação da democracia direta, pois resolve que são os representantes que podem definir sobre o que os representados podem ou não decidir. Em resumo, trata-se da democracia representativa se sobrepondo e anulando a democracia direta, o que podemos chamar de verticalidade institucional da democracia (SAMPAIO, 2016).

Comparato (2013), em entrevista à revista Fórum, é mais contundente ainda. Para o autor, a democracia direta no Brasil é uma farsa porque, embora o art. 14 da Carta Constitucional disponha que o plebiscito e o referendo são expressões da soberania popular, o povo - que é detentor de todo o poder - somente participa das decisões do Estado se Congresso

Nacional permitir, e assim "surge uma figura de mandato única no mundo, em que o mandante só pode se manifestar se o mandatário lhe der autorização".

Outro obstáculo à realização desses instrumentos está previsto no art. 3º da Lei 9.709/1998, que exige o quórum mínimo de um terço dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional para que se realize a convocação do plebiscito ou do referendo. Esse quórum é maior do que o exigido, por exemplo, para a aprovação de resoluções, leis ordinárias ou ainda decretos legislativos referente a outras matérias, atos normativos que dependem apenas de maioria simples.

### **3.1.3 Iniciativa popular**

A iniciativa popular consiste na capacidade jurídica que o povo possui para apresentar projeto de lei perante à Câmara dos Deputados, para ser discutido e votado no Congresso Nacional. Esse instrumento de participação popular, segundo alguns autores, aproxima-se ainda mais de uma democracia direta em razão da possibilidade de expressar a real vontade do povo por meio da proposta de lei.

Esse instituto surgiu em 1898, no Estado de South Dakota, Estados Unidos, entretanto, a sua primeira aplicação ocorrera anos mais tarde, em 1904, no Estado de Oregon (BONAVIDES, 2000).

A iniciativa popular manifestar-se de forma articulada e não articulada. Na primeira, que é a existente no Brasil, o povo encaminha ao parlamento o projeto de lei na íntegra, redigido por artigos. Ao passo que na forma não articulada (ou moção), os cidadãos interessados solicitam que a própria assembleia legislativa elabore o projeto sobre matéria específica (AZAMBUJA, 1995).

Dallari (1998) apresenta, ainda, duas espécies de iniciativas existentes nos Estados Unidos, que são a iniciativa direta, na qual o projeto que contenha o quantidade necessária de assinaturas é submetido à apreciação dos eleitores nas próximas eleições; e a iniciativa indireta, que é votada previamente pelo Legislativo, e somente na hipótese de sua rejeição é que a iniciativa será submetida à aprovação popular.

Acerca dos requisitos para a propositura de projeto de lei, o art. 61, §2º, da Constituição Federal assim dispõe:

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.

Pela leitura do artigo anterior (art. 60), vê-se que os eleitores não estão no rol de legitimados para propor emenda à constituição, sendo a iniciativa permitida somente nos casos de leis complementares e leis ordinárias.

Ainda acerca dos pressupostos, o art. 13, §1º, da Lei 9.709/1998, estabelece que o projeto deve restringir-se a um único assunto. O parágrafo segundo do mesmo disposto, proíbe que o projeto de lei seja rejeitado pela Câmara dos Deputados sob o argumento de vício de forma. Cabendo a Casa de Leis providenciar as correções necessárias de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação para o regular trâmite do projeto. Essa ressalva se faz necessária, para que os cidadãos não sejam prejudicados em seus interesses em razão da falta de capacidade técnica jurídica.

Segundo o sítio do Tribunal Superior Eleitoral (2018), o eleitorado brasileiro perfaz a cifra de 147,6 milhões de pessoas. Deste modo, a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, requer a subscrição de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, o que corresponde em torno de 1.476.000 eleitores, fracionado pelo menos em 5 Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles.

Como mencionado, a iniciativa popular também pode ser exercida no âmbito dos estados, devendo a lei dispor sobre o seu trâmite no processo legislativo. No âmbito municipal, o procedimento deve ser regulado pela Lei Orgânica, sendo necessário, neste caso, que o projeto de lei restrinja-se a interesse específico do município, cidade ou bairro, e seja subscrito por, ao menos, 5% do eleitorado, conforme inteligência do art. 29, XIII, da CF.

O início do processo legislativo ocorre com o protocolo do projeto de lei perante a Câmara dos Deputados, que fica encarregada de analisar os pressupostos necessários da iniciativa popular. O art. 253 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dispõe acerca das condições a serem obedecidas, *in verbis*:

Art. 252. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições: I - A assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral; II - As listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara; III - Será lícito a entidade da sociedade civil

patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas; IV - O projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes.

Após a Secretaria-Geral da Mesa verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para apresentação do projeto de lei, será designado um único deputado, indicado pelo primeiro subscritor da proposta, o qual será responsável por exercer as atribuições inerentes aos autores da iniciativa popular, cujo trâmite será o mesmo de demais atos normativos.

O primeiro projeto considerado de iniciativa popular, teve como proposta a inclusão do homicídio no rol de crimes hediondos, e fora provocado em razão comoção da morte da atriz Daniella Perez, assassinada pelo colega de trabalho, Guilherme de Pádua, e sua esposa à época, Crocetta (2020) esclarece que, por motivo de falta de dados completos (como a quantidade exata de assinaturas), não se pode confirmar que este foi de fato um projeto de iniciativa popular. Principalmente porque, na realidade, o projeto de lei nº 4.146/93 foi remetido ao Congresso Nacional por iniciativa do Presidente da República, que, por sua vez, não fez menção a iniciativa de autoria da população.

Posteriormente, o segundo projeto de lei (PL nº 1.517-A de 1999), foi organizado pela Comissão Brasileira de Justiça e Paz - CBJP, com o propósito de aprimorar o combate à compra de votos, promovendo alterações na Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral) e na Lei nº. 9.504/97 (que estabelece normas para as eleições). O acréscimo do art. 41 na Lei nº 9.504/97 foi a principal proposta de mudança, com a seguinte redação original:

Art. 41 Constitui processo de captação de sufrágio, vedado por esta lei, doar, oferecer ou prometer, o candidato ou alguém por ele, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, desde o registro da candidatura até o dia da eleição inclusive, sob pena de multa de 1.000 (mil) a 50.000 (cinquenta mil) UFIRs, e cassação do registro ou do diploma.

No entanto, a iniciativa - subscrita por 952.314 eleitores - não alcançou a quantidade exigida (um milhão e sessenta mil) no momento da apresentação, o que só veio a ocorrer mais tarde. Com o fito de evitar que a demora em alcançar o percentual exigido, bem como a validação das assinaturas, inviabilizassem que o projeto produzisse efeito nas eleições de 2000, ele foi assumido como de iniciativa parlamentar (BRASIL, 2010).

O texto do art. 41 foi aprovado e passou a vigorar da seguinte forma:

Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil UFIR, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.

A alteração realizada pode parecer sutil à primeira vista, entretanto, um ponto significativo foi retirado do texto original, que propunha que a captação de sufrágio poderia ser realizada pelo candidato ou "alguém por ele". Deste modo, ao restringir a conduta a um só agente, a norma dificulta que o deficitário final (candidato) seja responsabilizado pela conduta de outras pessoas que agirem em seu nome.

A terceira iniciativa popular (PL nº 2.710/92) propôs a criação do Fundo Nacional de Habilitação de Interesse Social (FNHIS). O projeto de lei foi iniciado como de autoria popular, no entanto, o seu prosseguimento, esbarrou-se, mais uma vez, na dificuldade em conferir as assinaturas. Por essa razão, o trâmite continuou sob a autoria do deputado Nilmário Miranda, e somente treze anos depois, a lei foi promulgada sob o nº 11.124/2005, com inúmeras modificações, nas palavras de Crocetta:

A ideia de criar um fundo de assistência a moradia à população de baixa renda foi mantida, mas além da nomenclatura do fundo e do conselho, toda a sistemática foi modificada pelo Congresso Nacional. Em uma leitura do texto, é possível perceber que diversos pontos foram substituídos na Lei, como a fonte de custeio do fundo, as competências do fundo e do conselho, os meios de aplicações dos recursos (CROCETTA, 2020, p.34)

Em 29 de setembro de 2009, foi protocolado o quarto projeto de lei de iniciativa popular - subscrito por 1,3 milhões de eleitores - que ficou conhecido como "Lei da Ficha Limpa" (BRASIL, 2009), (Projeto de Lei Complementar nº 518/09). Mais uma vez, em razão da dificuldade do processo de conferência de assinaturas, alguns parlamentares adotaram a autoria do projeto, que, posteriormente fora apensado ao PLP nº 168/1993, que tratava sobre o mesmo assunto.

Com a aprovação Projeto de Lei Complementar nº 168/1993 (transformado na Lei Complementar nº 135/2010) o PLP nº 518/09 foi considerado prejudicado e arquivado. No entanto, cabe esclarecer que o envolvimento da sociedade civil foi profundamente importante para o trâmite do projeto inicial, que desde 1993 caminhava lentamente.

O PL nº 1.472/2007 (transformado na Lei 12.741/2012) foi a última iniciativa popular a ser aprovada no Congresso Nacional. Por meio da campanha " De olho no Imposto" foram recolhidas 1,5 milhões de assinaturas em apoio ao projeto, que estabelece medidas para que os consumidores sejam esclarecidos dos valores dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

O protocolo do projeto foi realizado perante o Senado Federal, embora o art. 13 da Lei nº 9.709/98 disponha expressamente que a apresentação deve ser feita perante a Câmara dos Deputados. Na ocasião, o então Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, assumiu a autoria do projeto, permitindo que seu trâmite fosse iniciado de imediato.

Todos os projetos de iniciativa popular que foram aprovados até hoje tramitaram no Congresso Nacional como sendo de autoria de algum membro parlamentar. Isso ocorre porque a dificuldade em analisar todas as assinaturas tornam esse processo de conferência quase que impossível. Por conseguinte, não existem projetos que foram formalmente considerados de iniciativa popular. Atualmente tramitam perante a Câmara dos Deputados 15 projetos de leis que visam promover alteração na forma do recolhimento das assinaturas. Uma das proposituras que se destaca é PL nº 7377/2017, de autoria do Deputado José Guimarães (PT/CE), que busca acrescentar o art. 13-A da Lei 9.709/1998, com a seguinte redação:

“Art. 13-A. As subscrições de que trata o artigo anterior deverão ser firmadas por meio eletrônico em sítio desenvolvido pela Justiça Eleitoral mediante código de acesso individualizado e emprego de identificação biométrica ou assinatura digital. § 1º Na impossibilidade de utilização do meio eletrônico, as subscrições poderão ser firmadas pelo processo manual em listas organizadas pela Justiça Eleitoral, cuja verificação e validação serão realizadas pelo cartório eleitoral correspondente e enviadas ao Tribunal Superior Eleitoral para as providências do § 2º. § 2º As subscrições eletrônicas e/ou manuais serão consolidadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, que as remeterá à Câmara dos Deputados, juntamente com o anteprojeto de lei. § 3º Ressalvados os Partidos Políticos e organismos internacionais, os anteprojetos de lei deverão ser apresentados à Justiça Eleitoral por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, denominados patrocinadores, para fins de disponibilização dos meios de subscrição.”

Duas serão as vantagens caso o texto seja aprovado: Em primeiro lugar, o desenvolvimento de um sistema seguro de identificação biométrica ou assinatura digital poder levar alguns anos. Em razão disso, a possibilidade da utilização do meio manual na Justiça Eleitoral, permite que a sua aplicação seja mais viável e ágil. Em segundo lugar, exigir que o único meio de assinatura seja eletrônico, é uma forma exclusão dos cidadãos que não possuem acesso a internet, razão pela qual, assegurar essas duas possibilidades de subscrições são

fundamentais, pois permitem uma participação mais ampla de todos os membros das sociedades.

Por todo o exposto, percebe-se que a iniciativa popular é um poderoso mecanismo da democracia direta, que permite que o povo se expresse de maneira inequívoca por meio da legislação. Entretanto, a dificultada de no exercício desse instrumento inicia com a apresentação do projeto de lei perante a Câmara dos Deputados, cujo processo de conferência de assinaturas é ineficaz.

Além disso, existe outro obstáculo que é o da aprovação da norma, pois o Congresso Nacional e a Presidência da República não são obrigados a aprovarem a lei. E caso aprovem - como evidenciam as experiências passadas - o faz com mudanças, e essas modificações nos projetos iniciais possibilitam a deturpação da vontade popular. Com efeito, cria-se um verdadeiro abismo entre os cidadãos e a capacidade de promover mudanças na sociedade por meio das leis.

## CONCLUSÃO

A primeira conclusão a que se permite chegar por meio dessa pesquisa é que a democracia é, provavelmente, a forma de governo mais complexa que existe. Isto porque, em um governo em que o poder é concentrado em uma ou em poucas pessoas não é possível que o povo questione as decisões provenientes do Estado, pois nessa relação ele estaria em posição de subalternidade para com o Estado.

Diferentemente da monarquia ou da aristocracia, o povo tem voz e poder soberano em uma democracia, o que não torna o vínculo entre as decisões do governo e os anseios do cidadãos mais fácil de ser realizado. Esse é o possível motivo pelo qual a democracia tem sido alvo de inúmeros estudos em várias áreas do conhecimento humanos. O presente trabalho privilegiou o enfoque da análise da democracia, e mais profundamente do instituto da *accountability* vertical, por meio da óptica jurídica.

O transcorrer do tempo revela que a democracia evolui à medida em que identificam-se novas necessidades. Evidentemente, muitos percalços insistentemente prolongam-se e dificultam o progresso de um governo democrático, tal como a desigualdade social e o sistema educacional, que foram tratados no primeiro capítulo. Talvez, alguns do que se propuserem a ler esse estudo possam imaginar que falar sobre esses temas juntamente com o surgimento da *fake news* possa parecer uma espécie de digressão, mas não é.

Isso porque, os mecanismos da *accountability* vertical devem ser desenvolvidos à luz da análise de antigas e novas dificuldades. Neste sentido o estudo do desenvolvimento do direito ao exercício do voto nas Constituições Republicanas Brasileiras demonstra que houve progresso, mas de forma lenta e gradual. Com isso, a Constituição de 1988 simboliza, por um lado, uma grande vitória, tendo em vista a garantia de tantos direitos aos cidadãos. E do outro, representa um grande desafio que é a concretização desses direitos.

Neste sentido, em razão de vários fatores, o sistema representativo tem-se revelado incapaz de promover reais mudanças na sociedade. Um desses fatores é que muitos dos mandatários, não raras as vezes, utilizam-se de seus cargos em prol de interesses pessoais, sem, entretanto, ter nenhum compromisso com o povo e o ideal do bem comum. Dessa forma, é que se perpetua, de certo modo, um grupo oligárquico no Brasil que é composto pela classe de representantes e os mais ricos, que por sua vez, exercem suas influências sobre as decisões estatais, propiciando, assim, um ciclo contínuo de poder.

Além disso, percebe-se que a ausência de educação cívica na história do Brasil é prejudicial a compreensão de valores como a liberdade, a igualdade e a dignidade, que são os

principais componentes de uma democracia. Por isso, a educação se faz tão necessária, ela é o primeiro degrau de uma extensa jornada rumo a uma democracia sólida que permita a participação popular de cidadãos conscientes. De certo, o conhecimento acerca dos direitos inerentes a cidadania é o eixo precursor capaz de emergir a reflexão, a dúvida e o questionamento sobre as decisões governamentais. Ele é o componente que dá forma a liberdade, posto que, parafraseando Angela Davis, onde não há educação também não é possível existir liberdade (2018).

A *accountability* surgiu, então, como um caminho viável, porém custoso, à consolidação da democracia. As suas modalidades, horizontal e vertical, não são opostos e sim complementares, e ambas são imprescindíveis nesse processo. Neste passo, a *accountability* Vertical revela-se um poderoso instrumento que aproxima o cidadão das decisões da Administração Pública. Composta por mecanismos de informação, fiscalização, prestação de contas, participação popular e responsabilização dos agentes públicos.

Na Carta Magna de 1988 existem muitos instrumentos viabilizadores da *accountability* vertical. Entretanto, pelo estudo de seus principais mecanismos, percebe-se a ineficácia em suas execuções. Ocorre, também que, a frágil transparência nos portais dos governos municipais e estadual, dificultam a fiscalização por parte dos cidadãos, o que repercute na utilização de outros mecanismos, como por exemplo a ação popular.

A escolha pela pesquisa mais aprofundada dos institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular, no terceiro capítulo, não se deu por acaso. Com exceção do direito ao voto, eles são os mecanismos que possuem maior capacidade de promover mudanças concretas no processo de tomada de decisões.

Entretanto, a maneira com a qual esses institutos foram regulamentados no país, fez com que tornassem-se frágeis, dificultando a participação popular. No caso do plebiscito e do referendo, a convocação só pode ser realizada por meio de autorização do Congresso Nacional, e essa regra é prejudicial à população pois ela fica à mercê dos representantes que, dado o histórico, não demonstraram interesse em consultar os cidadãos sobre os atos e administração e as legislações existentes. Isso significa que, na prática, é mais fácil criar uma lei e, portanto, obrigar o povo a obedecê-la, do que permitir que os cidadãos possam de fato participar nas decisões do governo.

No mesmo sentido, o procedimento da iniciativa popular possui falhas gritantes. Em primeiro lugar, nunca houve qualquer projeto de lei que foi formalmente aprovado em razão da dificuldade de conferência de assinaturas. Em segundo lugar, não existe garantia de que o projeto de iniciativa popular seja aprovado e com o seu texto original. O que se percebeu é que

em todos os projetos que foram apresentados até a presente dada houveram modificações por parte dos parlamentares, algumas delas foram bastante criticadas por não representarem o interesse comum.

Por todo o exposto, conclui-se que o fortalecimento dos mecanismos da *accountability* vertical é fundamental para a consolidação da democracia no país. E isso requer uma mudança de postura por parte das instituições públicas, e também necessita do desenvolvimento de consciência política por parte de cada cidadão.

## REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 34. ed. São Paulo: Globo, 1995.

BARROSO, Luis Roberto. Vinte anos da Constituição de 1988. A reconstrução democrática do Brasil. **Revista de informação legislativa**, v. 45, n. 179, p. 25-37, jul./set. 2008. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176538>>. Acesso em 22 de abril de 2020.

BENEVIDES, Marina Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 2. Ed. São Paulo: Ática, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2000.

BRASIL. **Ato Institucional Nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Presidência da República. 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm)>. Acesso em 05 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Câmara analisa projeto que exige ficha limpa de candidato**. 2009. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/134144-camara-analisa-projeto-que-exige-ficha-limpa-de-candidato/>>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **PL 1472/2007**. Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal; altera o inciso III do art 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=358066>>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **PL 1517/1999**. Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **PL 1517/1999**. Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **PL 2601/2019**. Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para criar obrigação de indisponibilização de notícias falsas por provedores de aplicações de internet e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2199770>>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **PL 2710/1992**. Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dá outras providências. 1992. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **PL 3582/2019**. Altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 para dar nova disciplina sobre o cadastro de eleitores para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular. 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2208406>>. Acesso em: Acesso em 25 de mar de 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **PL 4146/1993**. Da nova redação ao artigo primeiro da lei Nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que "dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 5º, inciso XLIII, da constituição federal, e determina outras providencias". 1990. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **PLP 518/2009**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/21571>>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Projeto de Lei Complementar PLP 168/1993**. Dá nova redação das alíneas "d", "e", e "h" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece , de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/21571>>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Projeto de Lei PL 7377/2017**. Altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que dispõe sobre a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2129037>>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Projeto de Lei. **PL 5501/2019**. Altera a Lei n.º 9.709, de 18 de novembro de 1998, estabelecendo novos parâmetros para projetos de lei de iniciativa popular e acrescenta o parágrafo 3º ao diploma legal. 2019. Disponível em: <<https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=PL+5501%2F2019>>. Acesso em: Acesso em 25 de mar de 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Presidência da República. Brasília-DF 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em 02 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891.** Presidência da República. Brasília-DF 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em 01 de abr de 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil De 1967.** Presidência da República. Brasília-DF, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em 02 de abr de 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Planalto. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (De 18 de setembro de 1946).** Presidência da República. Brasília-DF 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em 02 de abr de 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos Do Brasil, de 10 de Novembro de 1937.** Presidência da República. Brasília-DF 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em 02 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Legislação Informatizada - Lei constitucional Nº 9, de 28 de fevereiro de 1945 - Publicação Original.** Dá nova redação a artigos da Constituição. Presidência da República, Planalto. 1945. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1940-1949/leiconstitucional-9-28-fevereiro-1945-365005-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.624/1993 (Lei Ordinária) 04/02/1993.** Dispõe sobre o plebiscito que definira a forma e o sistema de governo e regulamenta o art 2º do ato das disposições constitucionais transitórias, alterado pela emenda constitucional 2 de 25/08/1992. Ministério da Justiça, 1993. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%208.624-1993?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.624-1993?OpenDocument)>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar Nº 168, de 12 de junho de 2019.** Autoriza, no prazo que especifica, o retorno ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) dos optantes excluídos desse regime tributário em 1º de janeiro de 2018. Presidência da República, Planalto, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp168.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp168.htm)>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. **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. Presidência da República, Planalto, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm)>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Planalto. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso 15 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para uso da internet no Brasil. Presidência da República, Planalto. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm)>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Presidência da República. Brasília-DF 1997. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.** Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Presidência da República. Brasília-DF, 1998. Presidência da República. Brasília-DF Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm)>. Acesso em 28 abril 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **AI. nº5 de 1968.** De ordem, ao SIC Central para encaminhamento do Ofício nº 249/2016/GAB SAL/SAL-MJ (1756342) em atendimento ao pedido de acesso à informação nº 08850000096201682. Disponível em: <[http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/447993/resposta\\_pedido\\_resposta%20SIC%20-%2008850000096201682.pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/447993/resposta_pedido_resposta%20SIC%20-%2008850000096201682.pdf)>. Acesso em 05 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. **PLP 518/2009.** Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Câmara dos deputados. Presidência da República, Planalto. 2009. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/452953>>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara Dos Deputados Nº 17, DE 1989.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm)>. Acesso em 28 abril 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução Conama nº 9, de 3 de dezembro de 1987.** Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no pro-cesso de licenciamento ambiental. 1987. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>>. Acesso em 10 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Lei contra compra de votos foi aprovada em tempo recorde.** 2010. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/eleicoes2010/noticias/lei-contra-compra-de-votos-foi-aprovada-em-tempo-recorde.aspx>>. Acesso em 03 de maio de 2020

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CLAD, C. L.-A. DE A. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. p. 121-144, 24 fev. 2014. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/343>>. Acesso em 03 de maio de 2020

COMPARATO, Fábio Konder. Constituição do Brasil é mera aparência democrática. 2013. **Revista Fórum**. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/2013/10/05/entrevista-fabio-konder-comparato/>>. Acesso em 03 de maio de 2020.

CROCETTA, Pedro Antonio. **A participação democrática na constituição federal de 1988 por meio da iniciativa popular de leis: análise das propostas**. 2020. Universidade do Extremo Sul Catarinense Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: <<http://repositorio.unesc.net/handle/1/7484>>. Acesso em 02 de maio de 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. 2 ed. 2009.

DAVIS, Angela. **A liberdade é uma luta constante**. São Paulo: Boitempo, 2018.

EBERSPÄCHER, Gisele. Quanto mais alta for a qualidade da democracia, menos aceitável será perdê-la. Entrevistado: Larry Diamond. *Gazeta do Povo*. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/quanto-mais-alta-for-a-qualidade-da-democracia-menos-aceitavel-sera-perde-la-bpuwyg3ussol3rolj78598d8b/>. Acesso em 12 abr. 2019.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Direito e cidadania na Constituição federal. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 47/48, p. 11–27, jan./dez., 1997. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev1.htm>>. Acesso em 09 de maio de 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSBRASIL. Justiça Eleitoral do Brasil. **TSE homologa resultado do plebiscito que altera nome de Fortaleza do Tabocão (TO)**. Tribunal Superior Eleitoral. 2019. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/tse-homologa-resultado-do-plebiscito-que-altera-nome-de-fortaleza-do-tabocao-to>>. Acesso em 30 de Abril de 2020.

\_\_\_\_\_. Justiça Eleitoral do Brasil. **Consulta para a criação de Tapajós**. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Pará. 2011a. Disponível em: <[http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-da-votacao-por-estado-tapajos-plebiscito-2011/rybena\\_pdf?file](http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-da-votacao-por-estado-tapajos-plebiscito-2011/rybena_pdf?file)>. Acesso em 28 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. Justiça Eleitoral do Brasil. **Consulta para criação de Carajás**. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Pará. 2011b. Disponível em: <[http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-geral-da-votacao-carajas-plebiscito-2011/rybena\\_pdf?file](http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-geral-da-votacao-carajas-plebiscito-2011/rybena_pdf?file)>. Acesso em 28 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. Justiça Eleitoral do Brasil. **Em plebiscito, eleitores de Rosana (SP) decidem pela criação do distrito de Primavera.** Tribunal Superior Eleitoral. 2016. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/em-plebiscito-eleitores-de-rosana-sp-decidem-pela-criacao-do-distrito-de-primavera>>. Acesso em 29 de abril de 2020

\_\_\_\_\_. Justiça Eleitoral do Brasil. **Plebiscito - Resultado De Votacao Por Municipio - Petropolis.** Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: <<https://www.tre-rj.jus.br/site/eleicoes/2018/resultados/1turno/relatorios/Petropolis/Plebiscito/Plebiscito%20-%20Resultado%20De%20Votacao%20Por%20Municipio%20-%20Petropolis.pdf>> acesso em 29 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. Justiça Eleitoral do Brasil. **Resultado Geral do Plebiscito de 1993.** Tribunal Superior Eleitoral. 1993. Disponível em: <[http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/rybena\\_pdf?file](http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/rybena_pdf?file)>. Acesso em 28 abril 2020.

\_\_\_\_\_. Justiça Eleitoral do Brasil. **Resultado geral do referendo de 1963.** Tribunal Superior Eleitoral. 1963. Disponível em: <[http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/referendo-de-1963/rybena\\_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/referendo-de-1963/at\\_download/file](http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/referendo-de-1963/rybena_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/referendo-de-1963/at_download/file)>. Acesso em 02 de maio de 2020.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Euzebio de Queiroz. **Princípio de Sociologia Jurídica.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1933. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/DominioPublico/19545/pdf/19545.pdf>>. Acesso em 09 de março de 2020.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado.** 31ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MOURA, Maria Aline Fernandes. **Participação popular no processo de formação das leis.** 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160744/M%C3%81rcia%20aline%20fernandes%20de%20moura.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em 02 de maio de 2020.

O' DONNEL Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova,** nº 44. 1998. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em 11 de maio de 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/280/r13531.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em 11 de maio de 2020.

PADOVEZE, João Alberto. **Teoria Geral do Estado. Sorocaba: Recanto das Letras, 2009.** Disponível em: <<http://static.recantodasletras.com.br/arquivos/1993626.pdf>>. Acesso em 15 de mar de 2020.

PAETZOLD, Ophelia Sunpta Buzatto. **Educação e cidadania na perspectiva da cidade educadora: uma proposta para Frederico Westphalen.** 2007. Disponível em <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=65789](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=65789)>. Acesso em 25 de mar de 2020.

PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB649.pdf>>. Acesso em 06 de maio de 2020.

PRÊMIO INOVARE. **Ranking Nacional da Transparência.** 2016. Disponível em: <<https://www.premioinnovare.com.br/pratica/ranking-nacional-dos-portais-de-transparencia/print>>. Acesso em 10 de maio de 2020.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability: constituinte necessária das sociedades democráticas. **ReFAE – Revista da Faculdade de Administração e Economia**, v. 5, n. 1, p. 81-100, 2013. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/ReFAE/article/view/3750>> Acesso em 05 de maio de 2020.

SAMPAIO, Americo. Democracia Direta: É preciso romper as travas da soberania popular no Brasil. **Le Monde Diplomatique.** 2016. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/e-preciso-romper-as-travas-da-soberania-popular-no-brasil/>>. Acesso em 03 de maio de 2020.

SANTOS, Pamela de Moura. **Accountability vertical no brasil: o exercício da democracia participativa e a necessidade de informatização.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=194>>. Acesso em 07 de maio de 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013.** 2016. Disponível em <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/22005>>. Acesso em 15 de abril de 2020. <[ta\\_pedido\\_resposta%20SIC%20-%20008850000096201682.pdf](http://ta_pedido_resposta%20SIC%20-%20008850000096201682.pdf)>. Acesso em 01 de maio de 2020.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Brasil tem 147,3 milhões de eleitores aptos a votar nas Eleições 2018.** 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/brasil-tem-147-3-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2018>>. Acesso em: 20 de mai. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Código Eleitoral - Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>>. Acesso em 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei de Inelegibilidade – Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.** Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. 1990. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-de-inelegibilidade/lei-de-inelegibilidade-lei-complementar-nb0-64-de-18-de-maio-de-1990>>. Acesso em 01 de maio de 2020.

XAVIER, R. S. Accountability e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. **ANPAD**, 2011. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB649.pdf>>. Acesso em 01 de maio de 2020.

ZAMBAM, Neuro José. A democracia brasileira e a qualidade de informação: pressupostos políticos e jurídicos para a justiça social. **Revista Humus**. vol. 7, num. 22, 2018.issn 2236-4358. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/7254>> Acesso em 02 de abr de 2020.