

PLEBISCITO — DEMOCRACIA DIRETA — INDEPENDÊNCIA DOS
PODERES

— *Consultas referendárias, de iniciativa de órgãos do Poder Legislativo sobre atos do Poder Executivo ou sobre matéria legislativa sancionada ou vetada ofendem o princípio constitucional de independência e harmonia entre os Poderes.*

— *Inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 21/81, do estado do Rio Grande do Sul.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Estado do Rio Grande do Sul e
Assembléia Legislativa do Estado
Representação nº 1.131 — Relator: Sr. Ministro

DECIO MIRANDA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em jul-

gar procedente a Representação para se declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 21, de 22.10.81, do estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 1º de julho de 1983. *Cordeiro Guerra*, Presidente. *Decio Miranda*, Relator.

O Sr. Ministro Decio Miranda: Submete o Procurador-Geral da República ao julgamento do Supremo Tribunal Federal representação de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 21, de 22.10.1981, promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, que autoriza consultas referendárias à população, versando sobre “atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre matéria legislativa sancionada ou vetada”.

Reza o texto impugnado:

“Emenda Constitucional nº 21

A Mesa da Assembléia Legislativa do Estado, nos termos do art. 27, XIII, da Constituição do estado, e do art. 174, parágrafo único do Regimento Interno, promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1º Acrescente-se ao Título VI — Disposições Gerais, Transitórias e Finais da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, artigo que terá o número 203, renumerando-se os subsequentes:

Art. 203. A Assembléia Legislativa do Estado e as Câmaras Municipais, no âmbito de competência do estado e municípios, poderão promover consultas referendárias à população, versando sobre atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre matéria legislativa sancionada ou vetada.

§ 1º As consultas referendárias serão formuladas em termos de aprovação ou rejeição, de atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo, bem como de aprovação ou rejeição do teor proposto em *referendum* de matéria legislativa.

§ 2º Ressalvados os efeitos jurídicos já decorridos dos atos ou normas submetidas ao *referendum* popular, o seu resultado terá efeito anulatório ou suspensivo, constituindo-se numa ordenação para a realização, autorização ou proibição de atos, efetivação ou retomada de concessões, assim como a promulgação ou anulação de matéria legislativa.

§ 3º Os resultados das consultas referendárias serão promulgados pelo presidente da Assembléia Legislativa ou das Câmaras Municipais que as promoverem.

§ 4º Poderão manifestar-se no processo de consulta referendária todos os eleitores, nos seus respectivos domicílios eleitorais.

§ 5º A Assembléia Legislativa e as Câmaras Municipais poderão realizar convênio com a Justiça Eleitoral, no sentido de utilizar a sua infra-estrutura administrativa e fiscal para a condução das consultas referendárias, inclusive em paralelo e concomitantemente às eleições para mandatos legislativos ou executivos.

Assembléia Legislativa do Estado, em Porto Alegre, 22 de outubro de 1981.” (Fls. 33.)

A Assembléia Legislativa do Estado presta informações em que, valendo-se de parecer de sua Consultoria Jurídica, aprovado pelo presidente da Casa, salienta:

“4. A Emenda nº 21 — apresentada por 21 (vinte e um) senhores deputados, em 10 de junho de 1981, aprovada em 8 de outubro e promulgada em 22 do mesmo mês e ano — teve por objetivo, obviamente, o de submeter à manifestação expressa do povo, atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo, bem como matéria de alto interesse para a população. Sabe-se, porque amplamente divulgado através de todos os meios de comunicação, que a emenda impugnada resultou de preocupações generalizadas quanto a problemas ligados à poluição ambiental, localização de indústrias consideradas poluentes e outras situações semelhantes.

5. Quando se adotam consultas referendárias — e elas se coadunam com qualquer sistema constitucional democrático — estamos, em verdade, consagrando o princípio insculpido na Constituição mesma: todo poder emana do povo e em seu nome é exercido.

Vêm ao encontro de nossa opinião as palavras do eminente jurista Marcelo Caetano, comentando a respeito de democracia:

‘Esta fórmula encontra-se no texto constitucional desde 1934. Na Constituição de 1937 diiza-se, com mais rigor: ‘O poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar,

da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade.' Não basta, na verdade, exercer o poder político em nome do povo para haver real democracia: é necessário que o poder seja exercido em proveito dele.

Está neste ponto o princípio da democracia: o poder político ou a soberania residem no povo que forma o substrato do Estado.' (*Direito constitucional*, Rio, Forense, v. 2, p. 96).

6. Para usarmos uma frase de Paulo Bonavides, o ordenamento referido visou 'recolher formalmente a manifestação da vontade popular' (*Ciência política*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1967, p. 222).

Diz o autor mencionado que 'o *referendum* torna verdadeiramente legítima pelo assenso popular a obra legislativa dos parlamentares', acrescentando que 'faz do povo, menos aquele espectador, não raro adormecido ou indiferente às questões públicas do que um colaborador ativo para a solução de problemas delicados e da mais alta significação social' (op. cit. p. 223).

Enfatizando a importância da medida, Émile Oliver (citado por Bonavides) ressalta: 'Sem o *referendum*, a soberania do povo é apenas uma ilusão.'

7. A Assembléia Legislativa reiteradamente tem defendido perante o excelso Pretório a tese de que cada estado detém a faculdade e o poder de elaborar a sua própria Carta Fundamental, revisá-la, atualizá-la ou modificá-la 'de conformidade com as circunstâncias e situações históricas novas'.

8. A edição de normas gerais com vistas à salvaguarda dos superiores interesses do povo, asseguradas à União, constitucionalmente, não de ser compatíveis, por definição, com o princípio fundamental expresso no § 1º do art. 1º, da Lei Fundamental a que já aludimos, qual seja, o de que o poder todo emana do povo e em nome dele é exercido.

9. A Constituição deve ser interpretada tendo-se em vista o interesse social e o bem público.

Assim, os atos, os fatos e os procedimentos que se relacionem com o bem-estar das

populações, ao exame e ao crivo destas não de ser submetidos, como a emenda impugnada busca fazer.

Ao povo, em tais situações, devolve-se o direito de decidir, em última e definitiva instância.

Diante do exposto, é de se esperar que o excelso Pretório julgue improcedente a Representação nº 1.131-3." (Fls. 40-42.)

O eminente chefe do Ministério Público Federal, aprovando parecer do Procurador da República, Moacir Anotnio Machado da Silva, mantém a arguição.

Após transcrever o texto da emenda impugnada (já acima reproduzido), reza o parecer:

"1. (...)

2. Adotando os fundamentos constantes de parecer da lavra do Procurador do Estado, Almiro do Couto e Silva, sustenta o requerente, em resumo, que:

a) ao introduzir instrumentos de democracia direta, com força vinculativa, a emenda desrespeita os princípios da forma republicana representativa e do processo legislativo, obrigatórios para os estados-membros (Constituição Federal, arts. 13, I e III, 10, VII, a e 200), pois no elenco do art. 46 da Lei Maior não está prevista qualquer forma de participação popular no processo de elaboração das leis;

b) a Emenda hostiliza o princípio da independência e harmonia dos Poderes, ao admitir a sujeição de qualquer ato administrativo do Poder Executivo às 'consultas referendárias à população', e, assim, também os arts. 13, I, e 10, VII, c, da Lei Fundamental, vício que se torna manifesto considerando-se o efeito vinculativo atribuído à consulta.

3. Nas informações, o presidente da Assembléia Legislativa encaminha parecer da Consultoria Jurídica, onde se esclarece que a emenda impugnada surgiu em face de preocupações generalizadas com problemas de poluição ambiental, localização de indústrias e outros semelhantes e se acrescenta que a consulta popular decorre do princípio fundamental da democracia, segundo o qual todo o poder emana do povo e

em seu nome é exercido (Constituição Federal, art. 1º, § 1º).

4. Procede, a nosso ver, a representação. Como assinala o requerente, a Emenda Constitucional nº 21, de 1981, insere no corpo da Constituição do Estado formas de manifestação da vontade popular para os seguintes fins:

a) aprovação ou rejeição de atos administrativos e concessões;

b) manutenção ou insubsistência de vetos opostos pelo Poder Executivo a projetos de lei aprovados pela Assembléia Legislativa;

c) aprovação ou rejeição de leis estaduais ou municipais.

5. Observa-se que o *referendum* é facultativo no sentido de que sua realização está subordinada, em cada caso, à inteira discricção da Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais. Uma vez decidida sua realização, assume forma de deliberação final, ratificadora ou não de leis estaduais ou municipais, bem como de atos administrativos e concessões.

6. Ao inserir formas de consulta popular para efeito de aprovação ou rejeição de atos do Legislativo e do Executivo, a Emenda nº 21, de 1981, institui regime de democracia mista, que se situa a meio caminho entre a democracia direta e a democracia representativa. É que, para a ratificação ou não de atos estatais, a emenda prevê a possibilidade de concurso de vontade do corpo eleitoral e de órgãos dotados de representação política.

7. A Constituição Federal, no entanto, mantendo a tradição republicana, adota como princípio fundamental o sistema representativo ortodoxo, em razão do qual as medidas legislativas são votadas e aprovadas por órgãos dotados de representação política, sem a participação direta do corpo eleitoral. No art. 1º, a Constituição consagra decisivamente o regime representativo, enquanto o § 1º desse mesmo artigo dispõe que os poderes estatais são exercidos em nome do povo.

8. Se é verdade que o sistema representativo não é inconciliável com técnicas de democracia semidireta, desde que contemplada a forma representativa como princípio

geral, somente em casos expressamente previstos no próprio texto constitucional é que se pode admitir a co-participação popular na formação dos atos estatais. Sob esse aspecto, observa-se que a Constituição vigente, ressalvada a hipótese única do art. 14, que exige consulta prévia às populações para a criação de municípios, deferiu as funções do estado aos órgãos dotados de representação política, excluindo implicitamente a participação direta do corpo eleitoral.

Por essa razão, salienta Pinto Ferreira:

‘Observa-se francamente uma nítida vinculação favorável exclusivamente ao governo representativo, numa antipatia nata pelas tendências da democracia semidireta, encaminhando-se além disso o nosso espírito constitucional pela influência da doutrina do mandato livre ou nacional, na conformidade da fórmula anglo-francesa da representação’ (*Princípios gerais do direito constitucional moderno*, 5. ed., 1971, t. 1, p. 242).

E, em outra passagem, reafirma o autor:

‘A Constituição brasileira de 1967, bem como a Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969, estabelecem em tese a idéia do governo representativo, fugindo às tendências articuladas pelas técnicas da democracia mista’ (op. cit. p. 245).

9. No âmbito das unidades da Federação, o sistema representativo deve ser obrigatoriamente respeitado, sob pena de intervenção federal, por força do disposto no art. 13, I, combinado com o art. 10, VII, letra a, da Lei Fundamental.

Delineado o sistema representativo clássico no contexto constitucional, ressalvada a hipótese única do art. 14, não podem ser toleradas técnicas de participação direta do corpo de cidadãos na formação ou para a ratificação dos atos estatais. No parecer da Procuradoria do Estado são transcritas lições de eminentes constitucionalistas, no sentido de demonstrar que o regime representativo é impositivo para os estados-membros.

Dentre estes, pela mais direta relação com o núcleo da questão constitucional em lide e por sua adequação à doutrina corrente, vale transcrever a seguinte observação de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

‘Da consagração absoluta do princípio representativo decorre uma importante consequência. Não tolera a Constituição a participação direta do povo no Governo propriamente dito, salvo nos casos em que expressamente o prevê. Veda, portanto, as consultas populares, como o *referendum* ou o plebiscito, se destinados a integrar o processo decisório político-governamental. Não seria válida, por isso, norma que vinculasse lei aprovada pelo Congresso à ratificação popular em *referendum*. Nem lei que permitisse a outorga de poderes a um órgão por votação popular em plebiscito. Este só é admitido no que concerne à divisão territorial (ver, supra, os comentários aos arts. 3º e 14), quando a exceção é expressa na Constituição’ (*Comentários à Constituição brasileira*, 1972, v. 1, p. 54 e 55. O mesmo pensamento é repetido, em outros termos, na p. 124).

10. Além disso, inadmitindo a Constituição Federal forma de consulta popular para a elaboração de leis, a emenda altera as regras constitucionais pertinentes ao processo legislativo, que devem ser respeitadas pelos estados, por força do art. 13, III, da Lei Maior. Não resta dúvida, portanto, de que a emenda impugnada contraria o art. 13, I, combinado com o art. 10, VII, letra *a*, bem como o art. 13, III, todos da Constituição Federal.

11. Por fim, subordinando a consulta popular à iniciativa da Assembléia Legislativa ou das Câmaras de Vereadores, a emenda infringe o princípio da independência e harmonia dos poderes (Constituição, arts. 6º e 13, I, combinado com o art. 10, VII, *c*), pois os atos do Executivo ficam sujeitos ao reexame popular, ao nuto do Legislativo.

12. Em face do exposto, o parecer é pela procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade da Emenda nº 21, de 22 de outubro de 1981, do estado do Rio Grande do Sul.” (Fls. 46-50.)

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Decio Miranda (Relator):
Procede a arguição de inconstitucionalidade.

Única forma de consulta plebiscitária admitida na Constituição vigente é a do art. 14, a dizer que lei complementar “estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de municípios”.

E — salvo o plebiscito instituído no plano federal, em 1961, pela Emenda nº 4 à Constituição de 1946, para aprovação ou rejeição do sistema parlamentar de governo, e o do art. 5º da Carta de 1937, pelo qual o Presidente da República poderia submeter à manifestação das populações interessadas a incorporação, subdivisão ou desmembramento de estados — tem-se mostrado inofensiva nossa organização constitucional republicana ao uso dessa modalidade de manifestação popular.

A respeito dessa repulsa, merecem transcrição trechos elucidativos do parecer, de autoria do Procurador do estado do Rio Grande do Sul, Prof. Almiro do Couto e Silva, quando afirma a incompatibilidade das fórmulas de democracia direta com as regras de nossa democracia representativa.

Sublinhando a infração, pela emenda ora sob exame, aos arts. 13, I e III; 10, VII, *a*; 46; 200, e parágrafo único, da Constituição, disserta o emérito jurista:

“3. O primeiro e o mais genérico desses vícios diz respeito à inserção, entre os preceitos do Estatuto Político Fundamental do Estado, de formas de democracia direta, com eficácia preponderante e vinculativa, tanto no que se refere a atos típicos do Poder Legislativo ou que se inserem no processo de elaboração das leis, quanto no pertinente a atos administrativos situados na área da competência do Poder Executivo. Cuida-se, indubitavelmente, daquilo que, no direito constitucional americano, e no plano dos estados-membros, é conhecido como ‘direta legislação popular’ (*direct legislation by the people*), a propósito da qual Bryce alinha estas esclarecedoras observações, aqui traduzidas com alguma liberdade, explicável tão-somente pelo escrúpulo de reproduzir com exatidão o espírito do ex-certo:

‘Duas são as formas pelas quais o poder legislativo é diretamente exercido pelos eleitores americanos. Uma é a aprovação por eles de uma Constituição ou de emenda à Constituição. A outra é a submissão à votação popular, consoante prescrições da Constituição, de proposta ou propostas nela especificadas. Se a proposta foi primeiramente aprovada pelo legislativo, teremos aí um exemplo de *referendum* no sentido suíço. O mesmo princípio do voto popular tem sido aplicado tanto no que se refere ao governo local quanto ao dos estados. Muitas constituições recentes prevêem que a aprovação nas urnas, pelo povo, é necessária para atribuir efeito à decisão de diferentes autoridades locais, relacionadas com empréstimos, tributação ou subvenção a alguma empresa que se deseje auxiliar.’ (No original: *validate a decision of the city, or county, power is directly vested in the american voters are two. One is the enactment or amendment by them of a constitution. The other method is the submission to popular vote, pursuant the provisions of the Constitution, of a proposal or proposals therein specified. If such a proposal has been first passed by the legislature, we have here also an instance of a referendum in the Swiss sense. The same principle of popular vote has been widely applied to local as well as to State government. Many recent constitutions provide that the approval of the people at the polls shall be needed in order to validate a decision of the city, or country, or school district, or township authority regarding borrowing, or taxing, or lending public funds to some enterprise it may be desired to assist*) (*The American Commonwealth*, New York, 1951, p. 325 e 326).”

4. Estas palavras do grande constitucionalista sobre os processos de direta legislação pelo povo, reconhecidos nas constituições de certos estados-membros americanos, talvez levassem intérpretes desavisados a imaginar que seria possível o transplante de tais modelos e instituições para a nossa vida política e o nosso sistema constitucional, guiados pelo raciocínio simplista de que se isso é aceito nos EUA porque não o seria

no Brasil, tanto mais que, sabidamente, nossas condições republicanas tomaram como paradigma básico a Constituição daquele país. Não é mesmo difícil de presumir que assim tivessem pensado os redatores do projeto que afinal se converteu na Emenda Constitucional nº 21, agindo na plena convicção de que os estados-membros brasileiros gozariam da liberdade concedida aos estados americanos para dispor sobre o processo legislativo.

5. Não pode haver, no entanto, equívoco maior. A simples comparação dos caminhos trilhados pelas duas nações no rumo da adoção da forma federativa bem explica as radicais diferenças existentes na partilha de poderes entre a União e os estados-membros, nos EUA e no Brasil. Enquanto a nação do norte partiu da multiplicidade para a unidade, por vias turbulentas e enfrentando até mesmo as vicissitudes de uma guerra civil que quase cindiu definitivamente o país, o Brasil chegou à federação saindo do extremo oposto, ao substituir-se, com a república, o estado unitário que tivemos no Império. O cotejo poderia ser enriquecido e alongado quase *ad libitum* com pormenores históricos e com a minuciosa reconstituição, por um lado, do itinerário percorrido pelas 13 colônias inglesas até se constituírem em nação independente e cimentarem o ideal federativo e, por outro, do ocaso da monarquia brasileira e da transformação das antigas províncias imperiais em Estados-membros. Mas isso apenas daria expressão enfática à realidade de que o pacto político estabelecido com a Constituição subscrita em Filadélfia, em 1787, visou sobretudo a conferir poderes à União, mantendo os estados, no silêncio da Carta, todos os que possuíam anteriormente, ao passo que, no Brasil, este mesmo princípio dos poderes residuais, recebido pela Constituição de 1891 e reproduzido em todas as constituições posteriores, nunca foi entendido com a largueza autorizada pelas peculiaridades de formação da estrutura federativa dos EUA. Aqui influiu a força de inércia da nossa tradição unitária e monárquica, e não apenas na exegese das normas que presidem à

distribuição de competência entre a União e os estados, mas na própria elaboração do elenco de poderes conferidos à União, que é consideravelmente mais extenso do que o consignado na constituição americana.” (Fls. 10-13.)

Vê-se, de tudo, que a tentativa de instituir o referendo popular no estado do Rio Grande do Sul não encontra guarida nas regras superiores a que está subordinada a organização estadual, insculpidas, nesse particular, nos arts. 6º e 13 da Constituição Federal, este último nos seus incisos I e III, o primeiro combinado com o art. 10, VII, letra c.

Julgo procedente a representação, nos termos que acabo de indicar, para declarar inconstitucional a Emenda Constitucional nº 21, de 22.10.81, do estado do Rio Grande do Sul, que instituiu a possibilidade de consultas referendárias à população.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.131-3-RS. Rel.: Ministro Decio Miranda. Repte.: Procurador-Geral da República. Assistente.: Estado do Rio Grande do Sul (Advs.: Almiro do Couto e Silva e outros). Repda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: julgou-se procedente a Representação para se declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 21, de 22.10.81, do estado do Rio Grande do Sul. Decisão unânime. Votou o presidente. Plenário, 1º.7.83.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho e Francisco Rezek. Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.