

## ANAIS

### O VETO POPULAR NA AMÉRICA LATINA: UM INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ AINDA EM CONSTRUÇÃO

Aragon Érico Dasso Júnior  
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

**Resumo:** O veto popular, também denominado de veto popular legislativo, é um importante instituto democrático e participativo que permite à cidadania opor-se a uma lei já discutida e aprovada pelo Poder Legislativo, mas ainda não vigente, por solicitação dos próprios eleitores. Normalmente é determinado um prazo, após a promulgação da lei, para o eleitor se manifestar e a aprovação popular é condição necessária para a lei entrar em vigor. Podem ser observados 3 momentos distintos: 1) o Poder Legislativo aprova uma lei que não entra em vigor de imediato; 2) a cidadania solicita que a lei seja submetida a sua manifestação; 3) se a recusa for majoritária, a lei não subsiste. Nesse contexto, o problema de pesquisa deste artigo é: em que medida o veto popular representa uma tentativa de ruptura com a democracia hegemônica (centrada na representação)? A partir dessa problematização e considerando que a América Latina é um importante *locus* de práticas de gestão participativa na Administração Pública, surge o seguinte objetivo geral: analisar experiências de veto popular em países latino-americanos. Em mesmo sentido, os objetivos específicos são: descrever a origem do veto popular; identificar o instituto do veto popular em constituições e legislações infraconstitucionais latino-americanas; e identificar previsões de veto popular em âmbito subnacional e local em países latino-americanos. O método de pesquisa empregado será o hipotético-dedutivo. As técnicas de pesquisa utilizadas serão o bibliográfico e o documental.

**Palavras-chave:** Veto Popular. Participação Cidadã. Democracia. América Latina.

## 1 INTRODUÇÃO

Democracia é um dos conceitos mais disputados no campo da Ciência Política. A teoria democrática é terreno de intensa disputa doutrinária. Dagnino (2004) explica esse fenômeno, ao analisar o caso brasileiro, a partir do conceito de “confluência perversa”: a resignificação de conceitos centrais para as ciências sociais, tais como democracia, participação, sociedade civil e cidadania, com a instauração do fenômeno neoliberal, a partir dos anos 1990. Este texto parte da hipótese que tal fenômeno pode ser igualmente observado no restante da América Latina.

Avritzer e Santos (2003), ao enfrentarem esse debate, sustentam que durante o século XX houve uma clara divisão entre duas concepções sobre a teoria democrática: uma denominada de hegemônica e uma outra denominada de não-hegemônica. Essas duas correntes, apesar de muito divergentes, convergem na

\* A revisão gramatical, ortográfica, ABNT ou APA foi realizada pelos autores.

constatação de que a democracia assumiu um lugar central no campo da ciência política durante o século XX.

De acordo com a concepção hegemônica (dominante, como o próprio nome já antecipa), a cidadania somente teria capacidade da escolha de seus representantes. Portanto, a democracia seria definida como uma forma para eleger representantes aptos a governar. Participação para a concepção hegemônica restringe-se ao exercício do voto, com regras bem definidas. Para os “hegemônicos”, a participação direta dos cidadãos na tomada de decisão, além do voto para a escolha de representantes, é considerada inviável ou ilusória em sociedades modernas. Percebe-se, ainda, que há uma estreita relação entre a concepção hegemônica de democracia e o pensamento liberal. Diversos autores são identificados com a corrente hegemônica de democracia, tais como: Bobbio (1986), Dahl (2005), Hamilton (1840), Sartori (1994), Schumpeter (1961), entre outros.

De outra banda, a concepção não-hegemônica ou contra-hegemônica de democracia defende que a democracia real é incompatível com o capitalismo, somente sendo possível no socialismo, prevalecendo os direitos sociais sobre os direitos individuais. Em outras palavras, a concepção contra-hegemônica defende que a democracia possui a participação como seu elemento nuclear, ao mesmo tempo que define participação como um conceito dependente do binômio debate prévio e tomada de decisão vinculante. Uma democracia com conteúdo deve se efetivar por meio de decisões de baixo para cima, em que a representação é um meio e não um fim em si mesmo. A democracia e a participação são meios para a igualdade social e econômica. Dentre os autores que defendem a concepção contra-hegemônica podem ser destacados: Moraes (2001), Pateman (1992), Saes (1998), Tonet (2004), Wood (2003), entre outros.

Este texto parte da concepção contra-hegemônica de democracia para analisar o “veto popular”, também denominado de “veto popular legislativo”, um importante instituto democrático e participativo que permite à cidadania opor-se a uma lei já discutida e aprovada pelo Poder Legislativo, mas ainda não vigente, por solicitação dos próprios eleitores. Nesse contexto, o problema de pesquisa deste artigo é: em que medida o “veto popular” representa uma tentativa de ruptura com a democracia hegemônica (centrada na representação)? A partir dessa problematização e considerando que a América Latina é um importante *locus* de práticas de gestão participativa na Administração Pública.

Para que o artigo cumpra o seu objetivo principal, o texto está estruturado a partir dos seus objetivos específicos: descrever a origem do veto popular; identificar o instituto do veto popular em constituições e legislações infraconstitucionais latino-americanas; e identificar previsões de veto popular em âmbito subnacional e local em países latino-americanos.

## 2 A ORIGEM DO “VETO POPULAR”

O vocábulo “veto” deriva do latim *vetare*, que significa proibir, impedir. Tal sentido também é empregado no campo do Direito, pois é um instituto jurídico que colabora para a compreensão de fenômenos da política.

Oliveira Baracho (1984, p.153) define o veto como “o ato pelo qual um indivíduo ou órgão impede temporária ou imediatamente a aplicação de decisão de um outro indivíduo ou órgão”. Portanto, o veto se dá na ocorrência de um ato composto, ou seja, aquele que exige manifestações de vontade de agentes e/ou órgãos distintos.

O veto, no campo do Direito, é fundamentalmente um ato de natureza legislativa, pois seu objetivo reside em proibir / impedir a adoção de um ato legislativo. Duas variáveis merecem destaque nesta análise: o motivo e a competência.

Quanto ao motivo, o veto pode ser vinculado ou discricionário. O veto vinculado se dá, quando é possível observar alguma inconstitucionalidade ou ilegalidade. O veto vinculado pode ser formal (vício no procedimento de formação do ato) ou material (desrespeito a algum direito).

Já o veto discricionário ou “veto por inoportunidade” (denominação cunhada por Oliveira Barracho, 1984, p.160) ocorre por motivo diverso à questão legal. Ocorre em decorrência de insatisfação ou divergência com relação ao conteúdo do ato, portanto quando há avaliação de mérito por parte do agente ou órgão competente que tem poder de veto.

Já quanto à competência, importa verificar quem possui a prerrogativa do veto (ou direito de veto): Chefe do Poder Executivo, órgão legislativo diverso daquele que formulou o ato (normalmente presente em regimes bicamerais) ou mesmo à cidadania.

Portanto, percebe-se que o veto, como instituto jurídico possui diversas acepções. A este artigo interessa exclusivamente o “veto popular”, aquele decorrente de uma insatisfação da cidadania com um ato legislativo.

É, por conseguinte, um mecanismo de democracia direta, também denominado de veto popular legislativo, *referendo abrogatorio, veto populaire, mandatory referendum*.

Segundo Yvan Blot (2009), a origem do “veto popular” remonta ao ano de 1831, na Suíça, mais precisamente no cantão de St. Gallen. Constata-se, portanto, que o “veto popular” já possui cerca de 200 anos de existência. Porém, atualmente há poucos sistemas políticos que o acolheram explicitamente nos seus textos constitucionais. Nesse sentido, merece destaque a presença do instituto na Constituição da Itália, de 1947. O artigo 75 prevê o “veto popular”, sob a forma de *referendum*, quando houver a solicitação de ao menos 500 mil eleitores.

Percebe-se, especialmente se compararmos o “veto popular” a outros mecanismos de democracia direta (plebiscito, referendo, iniciativa popular, *recall*, etc.), uma ausência de positividade. Ou seja, esta omissão é particularmente perturbadora na América Latina, *locus* preferencial para este artigo e para o painel em que este artigo está inserido.

### **3 EM BUSCA DE UMA DEFINIÇÃO DE “VETO POPULAR”**

Conforme explicitado no tópico anterior, esta ausência de positividade do “veto popular” nos textos constitucionais das “democracias contemporâneas” gera especial dificuldade conceitual, pois a escassez de normativas influi diretamente no parco avanço doutrinário de caráter analítico sobre o instituto. Como consequência, a literatura que reflete o debate sobre os mecanismos de democracia direta restringe-

se a enumerar o “veto popular” como uma possibilidade. Faz-se necessário, portanto, enfrentar o tema.

O primeiro passo é constatar que o “veto popular” é uma forma de exercício da soberania popular, combinando elementos da iniciativa popular com elementos do referendo.

É um elemento de democracia direta, pois permite que os cidadãos, mediante um número mínimo de assinaturas (aqui reside a similitude à iniciativa popular), bloqueiem uma iniciativa legislativa, normalmente antes que transcorra um determinado período de tempo. Com o requisito das assinaturas cumprido, posteriormente haverá uma consulta popular (aqui reside a semelhança ao referendo), aprovando ou rejeitando a referida iniciativa legislativa. Importante assinalar que não se trata de um projeto de lei, mas sim de uma lei, embora não vigente.

Paulo Bonavides (2000, p. 380) define o “veto popular”<sup>1</sup> como “a faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução”.

Dalmo Dallari amplia o debate, ao fazer referência às semelhanças entre o “veto popular” e o *referendum* (2011, p. 155):

O *veto popular* é um instituto que guarda certa semelhança com o *referendum*, sendo mesmo denominado por autores norte-americanos de *mandatory referendum*. Pelo veto popular, dá-se aos eleitores, após a aprovação de um projeto pelo Legislativo, um prazo, geralmente de sessenta a noventa dias, para que requeiram a aprovação popular. A lei não entra em vigor antes de decorrido esse prazo e, desde que haja solicitação por um certo número de eleitores, ela continuará suspensa até as próximas eleições, quando então o eleitorado decidirá se ela deve ser posta em vigor ou não (grifos do autor).

Por consequência, o “veto popular” seria mais um instituto em prol da autonomia popular na tomada de decisão. Guarda semelhanças com o *referendum*, pois seu processo é concluído com uma decisão popular.

Tal situação é motivo para muita discussão doutrinária. No entanto, os dois institutos não se confundem. O referendo é externo ao processo de elaboração da norma, enquanto o “veto popular” é parte interna deste, integrando o seu andar produtivo. Por certo, a ocorrência do “veto popular” está associada à lei ainda não vigente, ao passo que o referendo, pode ser utilizado, embora não seja usual, apenas após a publicação do ato legislativo.

Objetivando dirimir ainda mais essa “confusão conceitual” entre o “veto popular” e o referendo (especialmente aquele que costumeiramente se denomina “referendo abrogativo”), vale resgatar a lição de SILVA (2002, p.16-17):

O referendo abrogativo permite aos cidadãos se oporem a uma lei já em vigor, isto é, os cidadãos são chamados a votarem pela revogação de uma lei existente, pouco importando o momento em que ela entrou em vigor tanto pode ser uma lei que vigora há muito tempo como uma lei que acabou de entrar em vigor. Se o voto for favorável, a lei reputa-

---

<sup>1</sup> Bonavides (2000) emprega apenas o termo “veto”, não utilizando a expressão “veto popular”.

se revogada; se for contrário, a lei continua em vigor. A rigor, o referendo abrogativo tem natureza plebiscitária. É o que consta, por exemplo, do art. 75 da Constituição italiana, que declara que tem lugar o referendo popular para estatuir sobre a abrogação, total ou parcial, de uma lei ou de um ato com valor de lei, quando for pedido por 50.000 eleitores ou por cinco Conselhos Regionais.

Já o veto popular é uma consulta popular sobre um projeto de lei ainda não sancionado, com o objetivo de impedir que se transforme em lei. Vale dizer, o veto popular permite ao povo exprimir se desacordo com a entrada em vigor de uma lei. O povo por meio de uma petição com certo número de assinaturas durante a elaboração legislativa da lei se opõe ao projeto aprovado, mas ainda não transformado em lei. Em regra, se a petição reúne o número de assinatura requerida, pode desencadear a organização de um referendo. Na Suíça, o art. 89, 2, declara que as leis federais e os decretos federais de caráter geral e também os tratados internacionais de longa duração devem ser submetidos à adoção ou rejeição do povo, quando o pedido é feito por 30.000 cidadãos ou por oito cantões, o que é bastante semelhante ao sistema italiano.

Sobre essa distinção, PUERTAS GÓMEZ (1998, p.81) afirma que:

Desde nuestro punto de vista, la utilización de la expresión veto para aludir a la derogación de una ley por determinación del cuerpo electoral, no es acertada. Lo anterior, habida cuenta de que el concepto veto se ha identificado —tradicionalmente— con la facultad del Jefe de Estado de detener un proyecto legislativo justo antes de que se convierta en norma general y obligatoria, más que con una forma mediante la que puede dejarse sin vigencia a las leyes.

Entretanto, não apenas com o *referendum* pode ser confundido o “veto popular”, mas também com a iniciativa popular, pois o início do processo do primeiro instituto deriva também de um número mínimo de assinaturas do corpo eleitoral, assim como se dá com o segundo instituto.

Também é importante distinguir o veto do chefe do Poder Executivo do “veto popular”. Adriano Sant’Ana Pedra (2010, p.44) afirma que no caso do primeira possibilidade “existe a possibilidade do Poder Legislativo derrubá-lo com uma certa maioria de votos”. De outra forma, no “veto popular”:

é dado aos eleitores um prazo após a aprovação de um projeto pelo Poder Legislativo, que costuma variar entre sessenta e noventa dias, onde ele é adotado, para que requeiram a aprovação popular. Antes do decurso de tal prazo, a lei não entrará em vigor, e continuará suspensa até as eleições seguintes, se houver a solicitação de um certo número de eleitores, ocasião em que o eleitorado decidirá se a lei terá vigência ou não.

É possível avançar um pouco mais nesse debate teórico sobre o “veto popular”. Os mecanismos de democracia direta podem ser divididos em proativos e reativos, considerando a iniciativa da cidadania em participar ou a capacidade de reação dessa mesma cidadania frente a medidas de caráter impopular.

Segundo Alicia LISSIDINI (2015, p.142) mecanismos proativos são:

(...) aquellos recursos con los que cuenta la ciudadanía para proponer leyes (iniciativa legislativa, reformar la Constitución total o parcial) y proponer una consulta popular (llamada a veces referendo, referéndum o iniciativa popular).

De outra banda, os mecanismos reativos, também para Alicia LISSIDINI (2015, p.143), são aqueles:

(...) de defensa del ciudadano frente a la aprobación de leyes impopulares y para impedir que sigan en su cargo funcionarios públicos que son cuestionados por algún motivo. Si bien las ventajas de contar con estas herramientas son evidentes, también existen riesgos pues pueden poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de ellos o se amenaza constantemente con su utilización. Los efectos dependerán, por un lado, de las formas jurídicas que adopte la democracia directa (esto incluye no sólo a los requisitos para iniciar y aprobar propuestas, sino también las reglas respecto del financiamiento y uso de los medios de comunicación en las campañas) y, por otro, del rol que tenga la intervención gubernamental.

Portanto, o “veto popular” deve ser classificado como um mecanismo reativo da cidadania com relação aos seus representantes, pois busca derrogar uma lei já aprovada.

Para efeitos deste artigo, em uma primeira tentativa de precisão conceitual, pode-se afirmar que o “veto popular” é um instrumento de democracia direta, previsto constitucionalmente e regulamentado infraconstitucionalmente, que permite à cidadania opor-se a uma lei já aprovada pelo Poder Legislativo, mas ainda não vigente, por solicitação dos próprios eleitores.

#### **4 ELEMENTOS ESSENCIAIS DO “VETO POPULAR”**

A partir da conceituação, percebe-se que o instituto do “veto popular” pode ser dividido em três momentos:

- 1º momento: Poder Legislativo aprova uma lei que não entra em vigor de imediato;
- 2º momento: parcela da cidadania solicita que a lei seja submetida à universalidade do corpo eleitoral;
- 3º momento: a recusa pode ser majoritária (a lei não subsiste) ou minoritária (a lei subsiste).

A partir dessa divisão temporal é possível identificar os elementos essenciais do instituto do “veto popular”, tais como: natureza jurídico-política, competência, objeto, percentual significativo de assinaturas, consulta pública de caráter vinculante, previsão constitucional e regulamentação específica.

##### **4.1 Natureza Jurídico-Política**

É um instrumento de democracia direta, pois inverte a lógica da democracia hegemônica, a da democracia indireta. No “veto popular”, a tomada de decisão é exercida diretamente pela cidadania.

#### 4.2 Competência

A titularidade do “veto popular” é exercida pela cidadania (o corpo eleitoral: aqueles que detêm os direitos políticos ativos), pois é ela que tem o poder de convocar um processo eleitoral no formato de referendo e ela também que tem o poder de rejeitar ou confirmar uma decisão (ato legislativo) dos seus representantes. Diferentemente do que ocorre com o veto tradicional, cuja atribuição de fazê-lo incumbe ao Chefe do Executivo, mas com a possibilidade de o Parlamento derrubá-lo, com certo número de votos previsto em lei, no “veto popular” a competência é da cidadania.

#### 4.3 Objeto

A lei objeto de “veto popular” deve ser uma lei já aprovada pelo Poder Legislativo, mas ainda não vigente. Portanto, é um ato legislativo perfeito, pois possui todos os elementos, mas que ainda não produz efeitos.

#### 4.4 Percentual Significativo de Assinaturas

Para que o “veto popular” inicie seu rito procedimental, a cidadania deve, em determinado prazo legal, cumprir um percentual significativo de assinaturas do corpo eleitoral. Existe a faculdade de manifestação popular.

#### 4.5 Consulta Pública de Caráter Vinculante

O procedimento do “veto popular” é concluído com uma consulta pública de caráter vinculante, da espécie semelhante a do *referendum* (sim ou não a um ato legislativo perfeito - uma consulta *a posteriori*). Caso haja a confirmação do “veto popular”, a lei não chegará a produzir efeitos, considerando-a inexistente.

#### 4.6 Previsão Constitucional

O instrumento do “veto popular” deve estar previsto no texto constitucional, junto ao rol dos outros mecanismos clássicos de democracia direta. A previsão constitucional eleva o status da figura do “veto popular”. Ademais, dificulta a retirada do instituto da ordem jurídica, em função dos requisitos mais rígidos para reformar um texto constitucional. Preferencialmente, o “veto popular” deve ser previsto sob a forma de norma autoaplicável.

#### 4.7 Regulamentação Específica

É fundamental que o “veto popular” possua regulamentação infraconstitucional específica, principalmente quando o texto constitucional for meramente programático. Por exemplo, não basta apenas definir, entre os requisitos, um percentual mínimo de assinaturas para iniciar o procedimento. Faz-se fundamental, também, definir o regramento da consulta popular, especialmente no que se refere às regras a respeito do financiamento e uso dos meios de comunicação nas campanhas eleitorais.

## 5 MARCO NORMATIVO NO BRASIL

A história do “veto popular” na legislação brasileira é irregular. Porém, mesmo que nunca tenha sido aplicado de forma sistemática no Brasil, o “veto popular” foi e é frequentemente reivindicado pela sociedade civil e, por diversas vezes, objeto de propostas legislativas.

### 5.1 Um Século de Tentativas Frustradas

Segundo Benevides (1991, p.115), um primeiro registro importante de “veto popular” no caso brasileiro diz respeito à Constituição do Estado de São Paulo, de 1891. Ela contemplava a “anulação das deliberações das autoridades municipais mediante proposta de 1/3 e aprovação de 2/3 dos eleitores reunidos em assembleia”. Entretanto, o instituto teve vigência breve, sendo abolido em 1905.

Apenas em 1987, durante o processo constituinte que originaria a 7ª Constituição da República Federativa do Brasil, a de 1988, é que a figura do “veto popular” voltou a ser cogitada. Entretanto, ao final do debate, o instituto não foi contemplado no texto constitucional.

Após a promulgação da Constituição de 1988, algumas Propostas de Emenda à Constituição voltaram a provocar o tema. Duas merecem destaque: a PEC 80, de 2003; e a PEC 331, de 2017.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 80/2003, de autoria do senador Antônio Carlos Valadares, propôs a alteração da redação do artigo 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos: o direito de revogação e o “veto popular”. Após um longo trâmite, a PEC foi arquivada em 26/12/2014, ao final da legislatura daquele ano.

A Proposta de Emenda à Constituição nº331/2017, de autoria da Deputada Federal Renata Abreu possui apenas um objetivo: inserir o “veto popular” na ordem constitucional brasileira. Para isso, prevê a alteração de dois dispositivos da Constituição, conforme segue:

- o artigo 14, que contempla os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, acrescenta o inciso IV, o do “veto popular”;
- o artigo 66, acrescenta o parágrafo 8º, estabelecendo os requisitos para o “veto popular”, no mesmo sentido que atualmente está definido a iniciativa popular na Constituição Federal de 1988, ou seja, apresentação à Câmara dos Deputados de proposta subscrita por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos 5 Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles.

Chama a atenção na justificativa da PEC nº331/2017 a referência explícita à existência do “veto popular” sistema jurídico brasileiro, ao mencionar explicitamente os Municípios de Aracaju (Sergipe) e Fortaleza (Ceará).

### 5.2 A Concretização no Âmbito Municipal

Conforme já foi enunciado tópico anterior, há duas importantes experiências, em âmbito municipal, no caso brasileiro: o artigo 104 da Lei Orgânica do Município de Aracaju (Sergipe), regulamentada pela Lei Municipal nº 3.037, de 11 de setembro de 2002; e os artigos 54, 55 e 55-A da Lei Orgânica do Município de Fortaleza (Ceará).

#### 5.2.1 O Caso de Aracaju



A Lei Orgânica do Município de Aracaju (Sergipe), de 05 de abril de 1990, no seu artigo 104 define que para o “veto popular” ser exercido, deve ser subscrito por, no mínimo, 5% do eleitorado municipal<sup>2</sup>. Ademais, prevê, no seu parágrafo 1º, que lei ordinária estabelecerá os parâmetros para disciplinar o “veto popular”.

Em Aracaju, a Lei Municipal nº 3.037, de 11 de setembro de 2002, no seu artigo 1º, reproduz o artigo 14 da Constituição Federal do Brasil, no que se refere ao exercício da soberania popular, mas com um importante acréscimo: a inclusão do “veto popular”, no seu inciso IV.

Porém, é o artigo 10 que verdadeiramente regulamenta o “veto popular”, quando prevê, no seu *caput*, que:

não poderão ser rejeitados por vício de forma, cabendo à Câmara Municipal, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação, vedada a alteração de conteúdo, e terão as assinaturas do eleitorado conferidas pela Mesa Diretora, a quem caberá a aferição do número total de subscritores.

É no parágrafo único do artigo 10 que aparece a definição de “veto popular”: “rejeição por parte da população municipal de lei aprovada pela Câmara e sancionada pelo Prefeito, com ou sem vetos deste, regendo-se o seu trâmite pelo regramento da iniciativa popular com as seguintes alterações”.

Após, o artigo 10 ainda contempla seis incisos que tratam detalhadamente das regras de funcionamento do “veto popular”, conforme segue:

- I - É possível o veto da matéria vetada pelo Prefeito;
- II - Publicada a lei, a qualquer tempo poderá a população exercer o seu direito de veto;
- III - A Câmara será cientificada da propositura do veto que, feita por mais de 5% (cinco por cento) do eleitorado torna obrigatória a sua inclusão em pauta na primeira sessão seguinte, sobrestada a apreciação de qualquer matéria enquanto não apreciado o veto popular;
- IV - A propositura do veto só poderá ser derrubada por maioria absoluta dos vereadores;
- V - O veto só poderá ser aprovado ou rejeitado no todo, sendo vedado o seu fracionamento ou qualquer alteração por parte dos vereadores;
- VI - Aprovado o veto popular, a Câmara revogará as normas que constituem o seu objeto mediante decreto legislativo.

### 5.2.2 O Caso de Fortaleza

A Lei Orgânica do Município de Fortaleza (Ceará) sofreu alterações importantes no que se refere ao “veto popular”, pela Emenda de Revisão nº. 0006, no ano de 2006. Os artigos 54, 55 e 55-A tratam do tema.

O artigo 54 explicita as diversas formas de exercício da soberania popular, prevendo a figura do “veto popular”, no seu inciso V.

---

<sup>2</sup> No caso de Aracaju (Sergipe), recentemente, a população iniciou uma campanha para utilizar o “veto popular” contra a Lei Municipal que reajustou o valor da tarifa de ônibus naquela cidade. No dia 22 de dezembro de 2015 foi publicada a Lei Municipal nº 4.727/15 (alvo do Veto Popular), aprovada pelo voto favorável de 11 Vereadores contra 10 e sancionada pelo Prefeito de Aracaju, que majorou a tarifa do transporte por ônibus em 14,81% (de R\$ 2,70 para R\$3,10).

Posteriormente, o artigo 55, inciso III, define que 5% do eleitorado do Município podem propor “veto popular” à execução de lei. Na sequência, o parágrafo 6º, determina que “a lei objeto de veto popular deverá, automaticamente, ser submetida a referendo popular”.

Ainda há previsão específica de uso do instituto, quando o artigo 55-A, inciso II, estipula que 5% do eleitorado do Município podem propor “veto popular” a “obra pública ou privada considerada contrária ao interesse público ou prejudicial ao meio ambiente”.

O parágrafo 1º acrescenta que “quando se tratar de interesse específico no âmbito do bairro ou distrito”, o “veto popular” poderá ser tomado por 5% dos eleitores do referido espaço municipal.

Fica determinado também pelo parágrafo 2º que “a obra objeto do veto deverá ser submetida a referendo popular”.

## 6 MARCO NORMATIVO NA AMÉRICA LATINA

O “veto popular” não é uma prática comum na América Latina<sup>3</sup>. Concentrando a atenção nos países sul-americanos, percebe-se uma ausência de previsão normativa, seja em âmbito constitucional ou infraconstitucional. Não há registros de “veto popular”, em âmbito nacional na Argentina, na Bolívia, no Chile, no Equador, no Paraguai e no Peru. Entretanto, há três países que serão objeto de uma atenção especial neste tópico do artigo: Colômbia, Uruguai e Venezuela.

No caso da Argentina, embora não haja previsão em âmbito federal, há registro de três províncias que estipulam o “veto popular”: Córdoba, La Rioja e Río Negro. No Uruguai, no âmbito municipal, também há previsão do “veto popular” contra os decretos das *Juntas Departamentales*.

### 6.1 Colômbia

O artigo 170 da Constituição Política da Colômbia de 1991 prevê que:

*Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referendo para la derogatoria de una ley.*

La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en este una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral.

No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias.

---

<sup>3</sup> Este artigo fez uma revisão detalhada de 10 países latino-americanos: Argentina (Constituição de 1853, reformada em 1994), Bolívia (Constituição de 2009), Brasil (Constituição de 1988), Chile (Constituição de 1980), Colômbia (Constituição de 1991), Equador (Constituição de 2008), Paraguai (Constituição de 1992), Peru (Constituição de 1993), Uruguai (Constituição de 1967, reformada em 1989, 1994, 1996 e 2004) e Venezuela (Constituição de 1999).

Observa-se que, no caso colombiano, há três características importantes no referido dispositivo. A primeira delas é a exigência de 10% de eleitores firmarem a solicitação do referendo para derrogar a lei objeto de discussão.

A segunda característica está associada à eleição que confirmará ou não a lei objeto de debate. Esta eleição deve contemplar ao menos 25% do eleitorado. Ademais, para que a lei seja retirada do ordenamento jurídico, deve haver maioria simples entre os eleitores que participarem do pleito.

Finalmente, a terceira característica diz respeito às restrições quanto às matérias que podem ser objeto do referendo. Há 3 importantes restrições de conteúdo: leis que ratifiquem tratados internacionais; Lei Orçamentária; e leis que regulem matérias fiscais ou tributárias.

O exame detalhado da previsão constitucional no caso colombiano, demonstra que estamos diante de um caso de referendo, mas não de “veto popular”. A justificativa é simples para tal conclusão: o artigo 170 diz respeito a uma lei que já produz efeitos e não a uma lei ainda não vigente. Este é um dos requisitos que define o “veto popular” e não está presente no texto constitucional da Colômbia.

## 6.2 Uruguai

O artigo 79, na sua segunda parte, da *Constitución da República Oriental del Uruguay* de 1967 prevê que:

El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

Três são as características centrais dessa previsão constitucional. A primeira está associada ao percentual de ao menos 25% de eleitores que devem firmar o pedido de *referendum*.

Como segunda característica está a restrição quanto à temática, que pode ser dividida em dois grupos: leis que instituem tributos; e leis de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Por derradeiro, a terceira característica é a previsão de que o mecanismo do *referendum* deve ser regulamentado por lei, com aprovação por maioria absoluta.

Cumprindo o que determina a Constituição, no caso uruguaio o referendo foi regulamentado pelas Leis nº 16.017, de 1989, e nº 17.244, de 2000.

Sem prejuízo do que esteja estabelecido, a Lei nº 17.244 dispõe que poderão promover a interposição do recurso contra uma lei mediante o comparecimento de ao menos 2% dos eleitores, dentro de 150 dias contados desde o dia seguinte à promulgação da lei em questão. Votando a favor da realização do recurso ao menos 25% dos eleitores, há convocação de uma nova consulta popular para ratificar ou derrogar a lei questionada.

Os uruguaios tradicionalmente utilizam práticas participativas, porém, a partir de 1989 buscam derrogar leis aprovadas pelo Poder Legislativo. Até este momento, o Uruguai utilizou o instrumento, especificamente em 1989, em 1994 e em 2003.

Percebe-se que, igualmente à previsão colombiana, no caso do Uruguai os dispositivos também tratam de leis vigentes que podem ser objeto de referendo. Portanto, de forma idêntica, não há previsão expressa da figura do “veto popular” no Uruguai.

### 6.3 Venezuela

A *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, de 1999, em seu artigo 74, prevê que:

Serán sometidas a referendo, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral o por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.

También podrán ser sometidos a referendo abrogatorio los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o Presidenta de la República en uso de la atribución prescrita en el numeral 8 del artículo 236 de esta Constitución, cuando fuere solicitado por un número no menor del cinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

Para la validez del referendo abrogatorio será indispensable la concurrencia de, por lo menos, el cuarenta por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales.

No podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia.

O caso venezuelano é idêntico aos casos colombiano e uruguaio, pois não faz referência à lei aprovada, mas ainda sem vigência. Esse requisito é indispensável na caracterização do “veto popular”.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma primeira reflexão relevante e constrangedora é a ausência de previsão normativa do “veto popular”, em âmbito nacional, nos 10 países latino-americanos objeto de análise. Relevante, pois demonstra que há ainda um longo caminho a ser percorrido pelos Estados da América Latina na concretização de democracias verdadeiramente participativas. Constrangedora, pois a região é referência na presença de instrumentos de democracia direta, mas, reflete um importante déficit democrático: apesar dos avanços, ainda não conseguiu incorporar um instituto de democracia direta que possui uma trajetória de quase 200 anos.

A inclusão do “veto popular” no rol dos institutos de democracia direta de um Estado, normalmente está associada à previsão do referido no texto constitucional desse mesmo país. Alicia LISSIDINI (2015, p.137) afirma que desde “1978 hasta 2014, todas las Constituciones de América Latina fueron reformadas, modificadas y/o

enmendadas”. Observa-se que, apesar das reformas serem recentes, o “veto popular” segue “esquecido”.

Buscando tentar entender essa importante ausência normativa, um dos argumentos centrais que ajudaria a explicar a resistência daqueles que não desejam a materialização do referido instrumento, está associado aos riscos que o mesmo potencialmente traz ao sistema representativo. Se de fato esse argumento é um impeditivo para a incorporação do “veto popular” aos sistemas políticos latino-americanos, percebe-se que democracia representativa segue prevalecendo sobre a participação direta do cidadão. Confirma-se, portanto, o domínio da concepção hegemônica de democracia sobre a corrente contra-hegemônica, conforme as próprias nomenclaturas já indicam.

O mecanismo de “veto popular”, apesar de se constituir - de fato - em uma novidade a ser prevista entre os instrumentos de democracia direta, hoje existentes nas estruturas jurídicas do estado latino-americanos (há uma ausência generalizada em âmbito nacional), nada impede que os entes subnacionais, no exercício de suas competências, adotem o instituto nos seus respectivos âmbitos. Observa-se, inclusive, há normativas em âmbito subnacional, tal como foi referido nos Municípios de Aracaju e Fortaleza, no caso brasileiro.

A verdadeira emancipação dos cidadãos latino-americanos depende da existência de mecanismos jurídicos de democracia direta capazes de propiciar ao eleitor, cada vez mais, a realização de suas prerrogativas cívicas. Entretanto, não basta apenas que haja a previsão normativa desses mecanismos. É forçoso que os mesmos sejam regulamentados de forma a possibilitar que sejam práticas efetivas de gestão participativa.

Um dos pilares da concepção contra-hegemônica de democracia reside justamente na capacidade de oferecer alternativas para que a participação cidadã realmente seja uma rotina na tomada de decisão de questões estratégicas e não uma exceção.

Nesse contexto, ademais dos instrumentos de democracia direta tradicionalmente já conhecidos (plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei, entre outros), existe a necessidade de se instituir nos ordenamentos jurídicos constitucionais e infraconstitucionais latino-americanos outras possibilidades, tais como o “veto popular”.

Ao longo desse texto, entre outros objetivos, buscou-se detalhar a origem, a construção teórica e as referências normativas do “veto popular”, sobretudo, a partir da experiência latino-americana.

A partir dessa revisão bibliográfica e documental, espera-se poder contestar o problema de pesquisa central deste artigo, ou seja: em que medida o “veto popular” representa uma tentativa de ruptura com a democracia hegemônica (centrada na representação)?

A resposta à pergunta central parece confirmar a hipótese inicial de que o “veto popular” é um importante e inovador instrumento de participação cidadã. Ele tem o condão de colaborar para a concretização da efetiva soberania popular. Sob esse aspecto, a ausência do “veto popular” nas normativas latino-americanas demonstra o quanto o mesmo desafia a concepção hegemônica de democracia, ao retirar dos representantes, o monopólio para decidir sobre as “regras do jogo” democrático. Com

o “veto popular”, normativas impopulares poderão ser rejeitadas antes mesmo de produzirem efeitos.

As experiências municipais brasileiras em Aracaju e Fortaleza representam um sopro de esperança nesse “deserto normativo” sobre o “veto popular” na região, não apenas pelo caráter inovador, mas, sobretudo, pelo rigor técnico com que o instituto foi desenhado.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo e SANTOS, Boaventura de Sousa (2003). Para ampliar o cânone democrático. In: **Eurozine** [online]. Disponível em: <http://www.eurozine.com/articles/2003-11-03-santos-pt.html>. Acesso em: 10/06/2017.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita (1991). **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática.

BLOT, Yvan (2009). **Origine de la démocratie directe en Suisse**. Disponível em: <http://www.democratiedirecte.fr/2009/10/origine-de-la-democratie-directe-en-suisse/>. Acesso em: 05 de junho de 2017.

BOBBIO, Norberto (1986). **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BONAVIDES, Paulo (2000). **Ciência política**. 10<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros.

DAGNINO, Evelina (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164.

DAHL, Robert A. (2005). **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

DALLARI, Dalmo de Abreu (2005). **Elementos de teoria geral do Estado**. 25<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John (1840). **O federalista**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp.

LISSIDINI, Alicia (2015). **Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos**. Disponível em: [http://nuso.org/media/documents/Articulo\\_ALICIA\\_LISSIDINI.pdf](http://nuso.org/media/documents/Articulo_ALICIA_LISSIDINI.pdf). Acesso em: 10 de junho de 2017.

LISSIDINI, Alicia (2012). Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos. In: CAMERON e MAXWELL. **Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias**. México: Flacso.

MORAES, João Quartim de (2001). Contra a canonização da democracia. In: **Crítica Marxista**, São Paulo, Boitempo, n. 12, p. 9-40.

OLIVEIRA BARACHO, José Alfredo (1984). Teoria geral do veto. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 21, nº83, julho-setembro.

PATEMAN, Carole (1992). **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PEDRA, Adriano Sant'Ana (2000). Participação popular no poder local: o papel do cidadão no aprimoramento das decisões do Executivo e do Legislativo municipal. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 100, p. 29-56, jan./jun.

PUERTAS GÓMEZ, Gerardo (1998). Democracia e instituciones de democracia semidirecta: aproximación teórico-conceptual. In: **Justicia Electoral**, México, núm. 11.

SAES, Décio (1998). **Estado e democracia: ensaios teóricos**. 2ª ed. Campinas: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

SARTORI, Giovanni (1994). **A teoria da democracia revisitada. Volume II – As questões clássicas**. São Paulo: Editora Ática.

SCHUMPETER, Joseph Alois (1961). **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.

SILVA, José Afonso da (2002). O sistema representativo e a democracia semi-direta: democracia participativa. In: CONCHA CANTÚ, Hugo A. (coord.). **Sistema representativo y democracia semidirecta – Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**. México: Unam.

TONET, Ivo (2004). **Democracia ou liberdade**. 2ª ed. Maceió: EDUFAL.

WOOD, Ellen Meiksins (2003). **Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo.