
A participação popular e o poder de decisão do Legislativo em um modelo de democracia representativa

Edinei Arakaki Guskuma

Artigo originalmente publicado na Revista da Consultoria Técnico-Legislativa SGP.5
Câmara Municipal de São Paulo - v.3, n.1 – São Paulo: CMSP, 2014.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado (as) o (as) autor (as). Reproduções para fins comerciais são proibidas.
O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial da Câmara Municipal de São Paulo.

A participação popular e o poder de decisão do Legislativo em um modelo de democracia representativa

Edinei Arakaki Guskuma¹

Introdução

A crescente evolução da participação popular na democracia representativa pode trazer questionamentos acerca de como a sociedade pode participar do processo legislativo e se o mandato representativo do parlamentar é vinculado às vontades daqueles que o elegeram, fazendo com que estes possam participar e influenciar, de alguma forma, o processo de decisão do agente político. Esse artigo irá caracterizar, brevemente, os instrumentos institucionais de participação popular disponíveis, com foco na legislação do município de São Paulo; expor a natureza do mandato representativo e a sua eventual vinculação aos interesses dos representados e, por fim, discorrer sobre as manifestações de junho de 2013, que expuseram o descontentamento da população com o poder público, sob o prisma da teoria do mandato representativo.

A participação popular e o Estado Democrático de Direito

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) define, no seu artigo 1º combinado com o artigo 14º, que o Brasil é um Estado Democrático de Direito em que prevalece a soberania popular via sufrágio universal garantindo-se o mesmo valor de voto para todos.

Os regimes de governo são classificados em democráticos ou autocráticos tendo em vista a forma e a efetividade em que ocorre a participação popular na escolha dos governantes ou na elaboração e controle das políticas públicas. Na autocracia é inexistente a participação da população na escolha do seu governante ou na construção das normas que irão reger a sociedade. Segundo Paulo e Alexandrino (2010, p.278), em um sistema autocrático, aqueles que são afetados pelas normas ou pela política estatal não participam da sua produção, estando apartados do processo de decisão governamental.

¹ O autor é consultor técnico legislativo em Administração da Câmara Municipal de São Paulo. Graduado em Administração pela USP e especialista em Gestão Pública pela PUCCAMP.

Já em uma democracia ocorre o contrário, a soberania é totalmente exercida pelo povo que o exerce de forma direta ou indireta. Vieira (2005, p.10) registra que “[...] a democracia como teoria de governo (regime político) sintetiza as teses da participação individual e autônoma do indivíduo como cidadão no processo de formação das posições políticas atuantes [...]”. Pouso (2010, p.21) também reconhece o caráter participativo da população na direção e gestão dos assuntos governamentais, definindo assim a democracia:

[...]forma de organização política que reconhece a cada um dos membros da comunidade (povo) o direito de participar da direção e da gestão dos assuntos públicos e sociais. (POUSO, 2010, p.21)

José Afonso da Silva (2013) nos traz o conceito histórico de democracia, em que o povo, por meio desse instituto que se consubstancia como meio e instrumento, tem garantido a defesa dos seus direitos fundamentais e preservado a sua vontade soberana ao longo da história.

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história. (SILVA, 2013, p.127-128)

A Constituição Federal apontou que, além do regime de governo adotado ser o democrático, se exerce também a democracia semidireta ou participativa (combinação que apresenta características da democracia direta² e da democracia representativa), em que o povo escolhe diretamente os seus representantes que irão gerir o Estado, cabendo também, em alguns casos, o exercício direto do poder de decisão sobre determinados temas. Tal prerrogativa de se decidir acerca de matérias específicas

² Segundo Gama (2006, p.131) temos os seguintes tipos de democracia:

Democracia Direta: o povo exerce o controle direto da gestão da sociedade.

Democracia Indireta ou Representativa: o povo governa por meio de representantes, delegando ou concedendo a aqueles autonomia de ação e de decisão em nome da população.

se dá por meio de alguns instrumentos de participação popular, tais como o referendo e o plebiscito. (PAULO; ALEXANDRINO, 2010, p.278)

Pelo exposto anteriormente, convêm notar que uma democracia participativa tem seus alicerces erguidos por meio da soberania popular, indicando que o poder vem do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, conforme disposto no artigo 1º da Constituição Federal.

A soberania popular representa a sublime fonte de poder constituinte originário que se estende no tempo e na vida jurídica do Estado. O Estado é soberano porque, intrinsecamente, o povo participa de sua composição, dando-lhe conteúdo e forma. (VIEIRA, 2005, p.234)

A democracia no Brasil é viabilizada por meio da existência de um Estado de Direito em que a sociedade é regida pelo império da lei. Vieira (2005) entende que a expressão jurídica da democracia “[...] revela um sistema no qual se plasma a Lei, concebida na sua mais pura e genuína concepção normativa [...]”.

O princípio básico do Estado de Direito, em sua formulação original, é o da legalidade. Segundo esse princípio, somente a lei, fruto da vontade popular representada pelo Legislativo, pode impor obrigações e somente na esteira de expressa previsão legal deve o Estado atuar. (PEREZ, 2004, p.55)

O regime de governo adotado no Brasil encontra sustentação nos princípios do Estado de Direito e da soberania popular. Além desses dois princípios claramente identificados na Constituição Federal, é possível encontrar na doutrina jurídica e na literatura pesquisada outro princípio igualmente importante para esse trabalho, qual seja, o princípio da participação popular.

Perez (2004, p.85) caracteriza o princípio da participação popular como sendo implícito, uma vez que o mesmo não se apresenta de forma expressa na Constituição Federal, e derivado (subprincípio), pois está conectado a outros princípios constitucionais, tais como o princípio do Estado de Direito, o princípio democrático e o princípio da eficiência administrativa.

O princípio da participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é inerente à ideia de Estado Democrático de Direito, referido no Preâmbulo da Constituição de 1988, proclamado em seu artigo 1º e reafirmado no parágrafo único, com a regra de que ‘todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição’; além disso, decorre implicitamente de várias normas

consagradoras da participação popular em diversos setores da Administração Pública, em especial na parte referente à ordem social. (PIETRO, 2006, p. 611)

A participação popular, como forma de influenciar as decisões governamentais e de colaborar na formulação de diretrizes necessárias para a elaboração de políticas públicas, se apresenta como um dos aspectos formadores da cidadania, entendido, conforme Gama (2006, p.86) como a “[...] situação de quem desfruta de plena capacidade civil e se encontra no gozo de seus direitos políticos [...]”. Silva (2013, p.143) sustenta que uma democracia participativa efetiva deve observar e respeitar o princípio participativo que se caracteriza pela atuação direta e pessoal da cidadania na elaboração dos planos e ações do Poder Público.

A participação popular significa o direito de exercer a cidadania no processo de elaboração das normas estatais e na tomada de decisão para a execução de determinados atos administrativos diretamente afetos à comunidade do Município. Assim, em face do princípio da participação popular, novos horizontes são abertos para o estabelecimento de relações entre o Estado e a sociedade referentes ao exercício do poder [...]. (JÚNIOR, 2009, p.271)

A participação popular em uma democracia representativa se apresenta, portanto, como exercício da cidadania na elaboração de normas públicas e na tomada de decisão dos governos, demonstrando que o poder do Estado em definir metas e traçar planos não é ilimitado, uma vez que tal poder encontra limites impostos pela soberania do povo, efetivo dono do poder ora outorgado a representantes eleitos.

As organizações da sociedade civil ou as organizações de controle social ganharam nova relevância política e administrativa, não como substitutas da representação clássica, mas como um complemento dela. Por seus esforços, a democracia representativa começou a mostrar traços de democracia participativa ou republicana. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 199-200)

Essa participação da sociedade, conforme defende Bresser-Pereira (2009, p.200) contribui efetivamente para o fortalecimento do caráter participativo da democracia, minimizando, em teoria, o aspecto elitista que o mandato representativo pode apresentar. As organizações sociais e determinados mecanismos deliberativos ou participativos (como por exemplo a figura dos Conselhos) se configuram como um aperfeiçoamento da democracia representativa rumo a um regime de efetiva participação popular.

Instrumentos institucionais de participação popular

Mencio (2007, p.58) alerta que “[...] a democracia exercida apenas nos termos da representatividade [...] apresenta alguns problemas e dificuldades, que só podem ser superados com a introdução do elemento participativo [...]”

A introdução de instrumentos participativos modifica o caráter passivo da população que em uma democracia puramente representativa se torna alheia ao processo político de gestão da coisa pública uma vez que não encontra meios de participar das atividades do Poder Público.

Como revela o seu próprio nome, a democracia participativa baseia-se na abertura do Estado a uma participação popular maior do que a admitida no sistema da democracia puramente representativa. Para tanto, a democracia participativa conta com instrumentos institucionais até certo ponto novos (iniciativa popular de leis, referendo), que importam na modificação do modo de atuação de todos os poderes estatais e na alteração do relacionamento Estado-sociedade. (PEREZ, 2004, p. 32)

Perez (2004, p.132) utilizou o critério da força vinculante ou grau de poder atribuído aos administrados para classificar os institutos de participação, sendo que, para os fins pretendidos no presente trabalho, se torna relevante citar apenas dois tipos assim descritos pelo autor: a) institutos de participação vinculante ou de gestão participativa ou de vinculação decisional: a tomada de decisão por parte dos membros vincula o Poder Público, tal como ocorre, por exemplo, nos conselhos deliberativos; b) institutos de participação não vinculante, ou institutos de técnica consultiva, ou de simples influência: não possuem o poder de vincular o Poder Público às decisões tomadas, sendo incapazes, portanto, de obrigar o cumprimento de tais decisões junto aos representantes eleitos.

Os três primeiros instrumentos da participação popular que apresentam um relativo caráter vinculante junto ao Poder Público foram previstos no artigo 14³ da Constituição Federal que dispõe sobre o exercício da soberania popular, considerada a base da democracia participativa adotada no Brasil. São eles: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

³ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I – plebiscito;
- II – referendo;
- III – iniciativa popular.

O artigo 14º anteriormente citado foi regulamentado pela Lei nº 9.709 de 1998 que no seu artigo 2º estabelece que o “[...] plebiscito e o referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.”

Hely Lopes Meirelles (2013) expôs uma definição de concepção jurídica na qual o plebiscito decorre, não do direito de cidadania, mas do assunto posto em consulta, apontando que tal consulta plebiscitária não se relaciona ao estrito exercício dos direitos civis e do gozo dos direitos políticos, mas pode envolver, por exemplo, questões territoriais, tais como criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

Plebiscito é a consulta direta à população de determinada área sobre assunto de seu interesse. Realiza-se após processo sumário de qualificação dos votantes, assemelhando-se ao da qualificação eleitoral; mas com ela não se confunde, porque consulta plebiscitária não decorre do direito de cidadania, razão pela qual podem votar até estrangeiros residentes na área interessada. O essencial é a vinculação do votante com o assunto em consulta. (MEIRELLES, 2013. p. 72)

Já Bobbio (2000a, p.927) afirma que o plebiscito se configura em um instrumento de democracia direta em que a população pode diretamente decidir sobre os rumos de alguma questão de relevância constitucional. Esse mesmo autor alerta que tal dispositivo pode ser utilizado para legitimar aspectos de um poder autocrático, o que desvirtuaria o seu caráter democrático e de forte cunho participativo.

O plebiscito é, pois, uma votação popular sobre assuntos de relevância constitucional, sendo, por isso, um instrumento de democracia direta, se bem que, como todos os dispositivos deste tipo, possa ser instrumentalmente usado por correntes autoritárias ou totalitárias para legitimar o seu poder autocrático. (BOBBIO, 2000a, p.927)

Para o presente trabalho é relevante considerar duas características importantes, tanto do plebiscito quanto do referendo, trazidas pela Lei nº 9.709 de 1998, quais sejam: o caráter público da consulta e a abrangência da matéria objeto de tais instrumentos de participação popular.

O plebiscito e o referendo são consultas públicas sobre questões específicas em que ocorrerá a manifestação do povo por meio do voto, instrumento esse que canalizará a vontade da população sobre determinadas matérias ou rumos que devam ser seguidos pela Administração Pública. Essa característica expõe o caráter participativo de tais consultas, além de evidenciar a força vinculadora que os mesmos possuem

junto aos agentes políticos, que deverão respeitar o resultado de uma votação que é um reflexo efetivo da vontade e da soberania popular.

Além do caráter consultivo vinculante, o legislador não limitou o alcance do plebiscito e do referendo apenas às matérias de caráter legislativo ou constitucional, mas também abrangeu aquelas de natureza administrativa. Esse fato permitiu que a participação popular pudesse ter a sua atuação expandida para as várias frentes existentes na Administração Pública, possibilitando a sua influência tanto na atividade legiferante do Estado como nas ações de caráter administrativo, tais como a discussão acerca da aprovação de obras de valor elevado ou de questões relevantes para a municipalidade. A Lei Orgânica do Município de São Paulo apresenta exemplos⁴ de possíveis utilizações do plebiscito e referendo que vão além da atividade legiferante do Estado.

Perez (2004, p.154) confirma essa última constatação ao comentar que a Constituição Federal não limita a utilização desses institutos de participação popular no processo legislativo e nem na Administração Pública, apontando que tanto o plebiscito como o referendo podem ser utilizados pelo Poder Público como instrumentos eminentemente administrativos de participação popular.

Cabe ressaltar a diferenciação existente entre esses dois institutos conforme determinado pela Lei nº 9.709, de 1998. Segundo tal ordenamento jurídico, o plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, restando à população o voto contrário ou favorável à matéria proposta. Já o referendo é convocado com posterioridade a tais atos, legislativo ou administrativo, cabendo ao povo apenas a respectiva ratificação ou rejeição.

Enquanto o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional, o referendo consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou, ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutive). (MORAES, 2006, p. 215)

⁴ A Lei Orgânica Do Município de São Paulo fornece dois exemplos de possíveis utilizações do plebiscito e referendo que vão além da atividade legiferante do Estado:

Art. 10 – O Legislativo e o Executivo tomarão a iniciativa de propor a convocação de plebiscitos antes de proceder à discussão e aprovação de obras de valor elevado ou que tenham significativo impacto ambiental, segundo estabelecido em lei.

Art. 45 – As questões relevantes aos destinos do Município poderão ser submetidas a plebiscito ou referendo por proposta do Executivo, por 1/3 (um terço) dos vereadores ou por pelo menos 2% (dois por cento) do eleitorado, decidido pelo Plenário da Câmara Municipal.

Paulo e Alexandrino (2010, p.259) afirmam que a diferenciação entre os dois institutos deve ser feita levando-se em consideração o momento da manifestação de vontade da população. Sendo a consulta prévia ao ato legislativo ou administrativo, se tem o plebiscito, caso a consulta se dê após a edição do ato governamental, é caracterizado o referendo.

Finalizando a exposição desses dois instrumentos, Mencio (2007, p.77) destaca que o plebiscito e o referendo “[...] não são aplicáveis a todas as funções do Estado, mas somente às funções administrativas e legislativas [...]”, ou seja, é necessário esclarecer que outras funções do Estado não podem ser atingidas pelos instrumentos em análise, tais como a função de julgar ou de fiscalizar.

Por fim, o artigo 14 da Constituição Federal menciona o instituto da iniciativa popular que é conceituado por Pouso (2010, p.53) como sendo “[...] um instrumento concreto do exercício do poder democrático, representando uma importante ferramenta de legitimação das decisões pelo e para o corpo social [...]”

A iniciativa popular se constitui em um direito constitucional que permite a qualquer grupo de pessoas a possibilidade de apresentação de projetos de lei, conforme regramento constante na própria Constituição Federal⁵ ou em normas jurídicas infraconstitucionais.

Como exemplo de regramento, tem-se que, no âmbito municipal, a Constituição Federal determinou no seu artigo 29º que a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico da municipalidade seja realizada mediante a manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado.

A Constituição Federal elenca outro instrumento de participação popular direta, qual seja, a ação popular⁶, que segundo Gama (2006, p.19) permite atribuir a qualquer cidadão a competência para obter a anulação ou declaração de nulidade dos atos ou contratos firmados com a Administração Pública e que sejam considerados lesivos ao patrimônio público, meio ambiente, moralidade administrativa entre outros que estão expressos no artigo 5º, inciso LXXIII da CF.

Paulo e Alexandrino (2010, p.229) salientam que a ação popular “[...] não é destinado à defesa de interesse subjetivo individual, mas sim de natureza coletiva

⁵ Os artigos 29 e 61 da Constituição Federal exemplificam situações de utilização da iniciativa popular: Artigo 29, XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

Artigo 61, § 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.

⁶ O artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal assim dispõe: “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;”

[...]”, destinando-se dessa forma, “[...] à concretização do princípio republicano⁷, que impõe ao administrador público o dever de prestar contas a respeito da gestão da coisa pública [...]”. Além disso, os autores acrescentam que não somente os entes federativos, mas também as autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas que recebam recursos públicos podem ser citadas na ação popular.

Os instrumentos de participação popular não se restringem apenas aos expressamente citados na Constituição Federal, no caso o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, e nem à figura dos conselhos, órgãos colegiados institucionalmente instalados pela legislação infraconstitucional, mas, como bem salienta Júnior (2009, p.273), são encontrados outros mecanismos em leis esparsas e nas Leis Orgânicas dos municípios.

Assim, as Leis Orgânicas, ao cuidarem da soberania e da vontade popular não previram tão somente as figuras do referendo, plebiscito e iniciativa popular. Encontramos igualmente no corpo da Lei Maior do Município previsão para a realização de audiências públicas, tribuna popular e outros instrumentos para a participação do povo, tornando mais eficaz e concreto o exercício da cidadania. (JÚNIOR, 2009, p.273)

Como o foco desse trabalho se volta à problemática da participação popular no Legislativo, serão verificados apenas os instrumentos que estão previstos na Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM).

Analisando-se a LOM, identifica-se três instrumentos (audiência pública, tribuna popular e consulta pública) de caráter não vinculante consultivos ou meramente opinativos que segundo Perez (2004, p.165) “[...] surgem a partir da ampliação do alcance jurídico do direito de informação e do direito de petição do administrado [...]” combinados com o princípio constitucional da participação popular. O autor justifica que os instrumentos de participação popular, tais como audiências e consultas públicas, são fundamentados no direito de petição e de informação da seguinte forma:

Ora, se o administrado possui o direito de requerer da Administração informações que lhe interessam particularmente e de peticionar ao Poder Público contra ilegalidades ou abusos, como forma de garantia se sua liberdade individual, tem esse mesmo administrado, por

⁷ “No regime republicano, o governante é constituído pelo povo para funcionar como seu preposto nos negócios do Estado, outorgando-se-lhe as prerrogativas necessárias para o exercício do poder segundo o volume de competência a ele deferidas pela própria Constituição.” (VIEIRA, 2005, p.5)

outro lado, numa dimensão coletiva, o direito de participar da tomada de decisão da Administração Pública, exercitando o direito de receber informações que sejam do interesse da coletividade e de apresentar sugestões, críticas, protestos, em prol do interesse geral, obtendo as respectivas respostas e uma decisão administrativa devidamente motivada. (PEREZ, 2004, p.167)

A audiência pública se configura em um instrumento de participação popular na medida em que, em uma discussão promovida pela Administração Pública e aberta à população, ocorre a manifestação da sociedade sobre assuntos objetos de projetos de lei, políticas públicas ou atos do Poder Público que afetam os seus interesses, e, portanto, são passíveis de questionamentos, sugestões ou críticas.

Mencio (2007, p.112) esclarece que “[...] a audiência pública consiste no debate público, ocasião em que o administrado pode confrontar seus pontos de vista, tendências, opiniões, razões e opções [...]” com aqueles postos pelo Poder Público e até mesmo por outros cidadãos, com a finalidade de contribuir na tomada de decisão dos entes políticos.

Ferrari (2012, p.34) afirma que o instituto da audiência pública reverencia “[...] o princípio segundo o qual toda a pessoa tem o direito de ser ouvida em matéria na qual esteja em jogo seu interesse [...]”, além de promover o princípio constitucional democrático em toda a sua essência, que se manifesta por meio do princípio da legitimidade, ou seja, “[...] pela conformidade do agir do Estado com a vontade popular [...]” e pelo princípio da cidadania que “[...] aduz ao reconhecimento do poder político do povo[...]”

A Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM) também faz referência ao instituto da Tribuna Popular, que pode ser caracterizado com um espaço de manifestação da sociedade na Câmara Municipal, permitindo a efetiva participação popular em relação a reivindicações de interesse público do Município. O artigo 27⁸ da LOM aponta que uma das competências da Mesa Diretora da Câmara Municipal se refere à instalação da Tribuna Popular, que segundo o regimento⁹ dessa Casa Legislativa, ocorrerá todos os meses, com a participação de no mínimo cinco representantes de

⁸ Art. 27 – À Mesa, dentre outras atribuições compete:

VIII – instalar na forma do Regimento Interno, Tribuna Popular, onde representantes de entidades e movimentos da sociedade civil, inscritos previamente, debaterão com os Vereadores questões de interesse do Município.

⁹ Segundo o artigo 207 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo:

Art. 207 – Fica assegurada, conforme previsto no artigo 27, inciso VIII da Lei Orgânica do Município, a instalação da Tribuna Popular, na primeira terça-feira do mês, em sessão extraordinária, com até 90 (noventa) minutos de duração, logo após o encerramento da sessão ordinária, no auditório “Pedroso Horta”, salvo motivo de força maior, sempre que, no mínimo, 5 (cinco) representantes de diferentes entidades ou movimentos sociais populares se inscrevam em livro próprio, disponível para tanto junto à Mesa da

diferentes entidades ou movimento sociais populares que irão debater junto com os Vereadores questões de interesse do Município ou projetos de lei em tramitação.

Por fim a LOM cita o instituto da Consulta Pública que, devido a relevância e impacto da matéria, se constitui em uma oportunidade em que serão recepcionadas sugestões e críticas que poderão contribuir com o aperfeiçoamento dos projetos de lei ou atos do Poder Público, tais como aqueles que impactam a elaboração de políticas públicas no âmbito municipal.

Vinculação da Tomada de Decisão no Mandato Representativo

Os instrumentos de participação popular brevemente citados representam os canais institucionalizados nos quais a sociedade pode expressar a sua vontade acerca de determinados temas postos em discussão pública. A despeito desses instrumentos formais existentes no ordenamento jurídico, que em algumas circunstâncias vinculam a decisão do parlamentar à vontade da maioria da população, como nos casos do plebiscito ou do referendo, ocorrem situações em que parte da sociedade se manifesta sobre determinado tema no intuito de sensibilizar e influenciar o poder de decisão do legislador. Nessas situações, em que os representados tentam influenciar a decisão do representante, vem à tona um questionamento acerca da vinculação do mandato legislativo aos anseios e desejos daqueles que teoricamente detém o poder soberano em uma democracia representativa, quais sejam, a população que elegeu os parlamentares. A seguir serão brevemente apresentados os principais tipos de mandato e como os mesmos se vinculam ou não às vontades dos representados.

Bobbio (2000b, p.462) faz uma distinção entre o mandato livre e o vinculado, alegando que o primeiro deixaria o parlamentar livre para representar os interesses gerais da sociedade sem o risco de ter o seu mandato revogado por não ter obedecido as instruções daqueles que o elegeram. Já o segundo o vincularia a interesses particulares ou de um grupo específico, estando sujeito, portanto, a um certo controle, como ocorre na relação de mandato em direito privado.

Além das razões sociais e técnicas que podem ter levado à afirmação do princípio da representação política como representação sem vínculo de mandato, existe uma razão substancial que diz respeito ao problema fundamental da política, o problema de quem detém o poder último ou soberano em um determinado grupo social organizado. Uma das possíveis definições de soberano é exatamente esta: soberano

Câmara, sob responsabilidade do Presidente, para debater com os Vereadores questões de interesse do Município ou proposições em apreciação na Câmara.

é aquela que, qualquer que seja a forma de governo, monárquica ou republicana, autocrática ou democrática, está capacitado a tomar decisões coletivas, válidas para todos os membros daquele grupo organizado, sem vínculo de mandato. (BOBBIO, 2000b, p.463)

Mencio (p.57, 2007) enfatiza que no mandato privado existe uma relação de vinculação entre o representante e o representado nos termos de uma espécie contratual que, devido a sua natureza, pode ser quebrado a qualquer momento. Já o mandato político, segundo a mesma autora, é irrevogável e pautado no vínculo de confiança entre o mandante e o mandatário, “[...] o que pressupõe uma constante adaptação entre a vontade dos governantes e governados [...]” no sentido de que o governante pautar suas decisões no agir em busca do interesse público dentro da legalidade que o arcabouço jurídico lhe permite.

A natureza jurídica do mandato é pública e não pode ser confundida com o mandato privado, em que o representante é executor da vontade do representado e, como regra, nos estritos termos da instrução e poderes outorgados pelo mandato. O vínculo privado pode ser revogado quando o mandante desejar, sendo que o mandatário deve prestar contas ao mandante, responsabilizando-se pelos excessos que cometer no exercício do mandato. (MENCIO, p. 57, 2007)

Bonavides (2012, p.277) e Farias Neto (2011, p.192) apontam que a ciência política reconhece duas formas principais de mandato, quais sejam, o representativo e o imperativo. Essa classificação segue a mesma natureza dos mandatos livres e vinculados caracterizados por Bobbio, isto é, no mandato imperativo os atos do mandatário se sujeitam aos interesses do mandante, enquanto no mandato representativo a soberania nacional se faz representar por eleitos que não se vinculam ou se limitam a nenhum grupo ou território específico.

Silva (2013, p.140) destaca que no mandato imperativo, que vigorou antes da Revolução Francesa, existia um acordo no qual o seu titular ficava vinculado a seus eleitores, devendo o mesmo seguir as instruções pré-determinadas pelos mandantes nas assembleias parlamentares. Nos casos em que surgissem fatos novos para os quais não existissem orientações prévias das assembleias, ficaria o mandatário obrigado a obtê-las junto aos seus eleitores. Rocha (2002, p.242) aponta que o mandato imperativo foi refutado¹⁰ pela ideologia liberal por se caracterizar em uma “negação do interesse geral” em prol de vontades individuais que vinculariam o representante.

¹⁰ “A facticidade do governo representativo como elemento de composição de uma sociedade democrática, onde a igualdade é entendida como valor fundamental, deu origem a uma determinada concepção

Silva também se alinha a Bonavides e Farias Neto ao defender que o mandato representativo não vincula o seu titular aos desejos dos seus mandantes ou eleitores.

O mandato representativo é criação do Estado liberal burguês, ainda como um dos meios de manter distintos Estado e sociedade, e mais uma forma de tornar abstrata a relação povo-governo. Segundo a teoria da representação política, que se concretiza no mandato, o representante não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação contratual; é geral, livre, irrevogável em princípio, e não comporta ratificação dos atos do mandatário. 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 obrigação jurídica de atender, e a quem, por tudo isso, não tem que prestar contas, juridicamente falando, ainda que politicamente o faça, tendo em vista o interesse na reeleição. (SILVA, 2013, P.140)

Segundo Silva (2013, p.141) “[...] a designação de mandatário não passa de simples técnica de formação dos órgãos governamentais [...]” reduzindo-se, assim, o alcance do princípio da participação popular que se funda no princípio de um governo pelo povo e para o povo. O autor argumenta que o governo não será expressão da vontade popular se os atos praticados por tais agentes públicos se realizarem com base na vontade autônoma do representante.

Bonavides (2012, p.279) e Farias Neto (2011, p.192) ainda destacam que o mandato representativo possui quatro traços característicos a saber:

- Generalidade: o eleito representa a nação de forma geral, e não apenas a alguns grupos de interesse específicos;
- Liberdade: o representante possui total autonomia de vontade, não sendo coagido ou sujeito a nenhum tipo de pressão externa;
- Irrevogabilidade: como regra o mandato é irrevogável, não existindo a possibilidade do mandante destituir o mandatário;

de bem comum, expressa pela suposta existência de uma vontade coletiva e pela possibilidade de aferi-la. A escolha dos representantes do povo, embora deva ser efetivada respeitando-se a opinião individual do cidadão, não deve resultar da imposição de seu interesse pessoal. Daí a rejeição ao modelo de representação subordinado ao mandato imperativo. A ideologia liberal, ao buscar na teoria clássica do contrato social a justificativa para a negação da possibilidade do mandato imperativo, outorgou à concepção de coletividade um sentido absoluto. Dessa forma, o mandato imperativo é encarado como a negação do interesse geral, à medida que rejeita a relação de reciprocidade entre a coletividade e o Estado e reduz o representante a um mero porta-voz das pretensões individuais de seus eleitores, obstando a realização do interesse público.” (ROCHA, 2002, p.242)

– Independência: os atos do mandatário não estão sujeitos a nenhum tipo de ratificação dos representados, presumindo-se que a vontade do representante é a vontade geral nacional;

Esses traços do mandato representativo demonstram que o agente político eleito para representar os interesses da sociedade não possui vinculações que o obrigue a tomar decisões conforme a vontade de alguns, existindo, na teoria, uma plena autonomia de opinião livre de qualquer tipo de ratificação por parte dos eleitores.

É nesse ponto que a participação popular, no âmbito do Legislativo, enfrenta a sua principal limitação conceitual ao se deparar com o poder do mandato representativo. A efetividade da participação popular no âmbito do Legislativo quando da construção de uma política pública é seriamente afetada quando se considera que o poder do mandato representativo, legítimo por ser eleitoralmente soberano, não se vincula formalmente à vontade da sociedade. Isso faz com que vontade do agente político prevaleça, mesmo que em determinados momentos tal vontade contrarie o interesse da população em relação à determinada ação estatal.

O agente político pode ouvir, por exemplo durante as audiências públicas, as manifestações da sociedade, mas não está formalmente vinculado a considerar tais manifestações na sua tomada de decisão. Isso demonstra que a participação popular não se efetiva por completo, constituindo-se apenas em um meio que fornece subsídios para que o parlamentar possa formar a sua convicção em relação a determinados temas.

Existe posicionamento doutrinário sobre a possibilidade da vinculação das deliberações que ocorrem nas audiências públicas junto aos agentes políticos, conforme comenta Júnior (2009, p.280), mas essa discussão não logrou êxito no sentido de formalizar juridicamente tal vinculação, principalmente na legislação municipal da cidade de São Paulo.

Algumas escolas doutrinárias sustentam a vinculação das deliberações havidas em audiências públicas, se houver expressa previsão em lei. Para outros, as audiências públicas não possuem o condão deliberativo vinculando à Casa, exceto se houver lei local que assim disponha expressamente. (JÚNIOR, 2009, p.280)

Ferreira Filho (2012, p.108) indica “[...] uma subordinação do eleito ao eleitor, que, embora repudiada pela legislação, consegue insinuar-se por meio do partido de massa”. O partido de massa, por depender eleitoralmente do apoio de grupos da sociedade, estaria de certa forma vinculado aos seus desejos e interesses, o que influenciaria de forma indireta o comportamento do parlamentar.

Esse aspecto mencionado por Ferreira Filho se constitui na forma de subordinação de um agente político existente hoje no cenário brasileiro. Como os

representantes políticos dependem do apoio eleitoral da sociedade, eles estarão mais propícios a evitar posicionamentos que contrariem a opinião pública, principalmente dos seus eleitores. Além dessa relação com o eleitorado, os agentes políticos também se vinculam a grupos com relativo poder econômico, que os auxiliam durante as campanhas eleitorais, representando dessa forma os interesses de determinados grupos empresariais.

Porém, em nenhum dos dois casos citados existe a garantia de que o parlamentar sempre atenderá aos interesses do seu eleitorado ou dos grupos empresariais que o apoiaram. Não existe subordinação jurídica institucionalizada, apenas um vínculo precário em que a autonomia de vontade do agente político prevalece.

Por fim, Júnior (2009, p.280), ao enfrentar a questão acerca da possibilidade das deliberações resultantes dos debates realizados em audiências públicas vincularem o legislador, forçando-o a incluí-las no projeto de lei em discussão, foi enfático ao refutar tal possibilidade utilizando como argumento o caráter inconstitucional de tal situação:

Entendemos, porém, que mesmo havendo previsão em lei obrigando o acatamento da deliberação, mesmo que o agente político utilize os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação para justificar sua posição contrária, estaríamos diante de uma ingerência caracterizadora de inconstitucionalidade. Uma vez que a Constituição Federal consagrou o princípio da democracia representativa via sufrágio eleitoral, não poderia deferir ao povo a usurpação da função dos representantes eleitos, uma vez que os instrumentos de exercício da soberania popular com caráter vinculante são o sufrágio eleitoral, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, não se esquecendo da ação popular, já existente em nosso ordenamento jurídico. (JÚNIOR, 2009, p. 281)

Júnior reforça a posição de que o fundamento da democracia representativa via eleições periódicas permite que os agentes políticos eleitos exerçam sua função de representantes de forma não subordinada, restando ao povo utilizar, como instrumentos do exercício da soberania popular de caráter vinculante, o sufrágio eleitoral, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e a ação popular.

Apesar dos autores anteriormente citados enfatizarem a não vinculação formal do processo de tomada de decisão do parlamentar junto aos seus representados, deve-se destacar que existe a responsabilidade política do mandatário perante o seu eleitor, tendo em vista que a sociedade pode fiscalizar e cobrar atitudes que venham ao encontro de seus interesses, tais como as manifestações que ocorrem quando da votação de algum projeto no Legislativo.

Com efeito, desde que os princípios da soberania popular e do sufrágio universal entraram a influir de modo palpável na organização do poder político da democracia do século XX; desde que as teses legitimamente democráticas desencadearam com o Estado social reação em cadeia, de mudança e reforma dos institutos clássicos do Estado liberal; desde que os partidos políticos se constituíram em arregimentações não somente lícitas senão essenciais para o exercício do poder democrático, o mandato, no regime representativo, está cada vez mais sujeito à fiscalização da opinião, ao controle do eleitorado, à observância atenta de seus interesses, ao escrupuloso atendimento da vontade do eleitor, à fiel interpretação do sentimento popular, à presença já patente de uma certa responsabilidade política do mandatário perante o eleitor e o partido. (BONAVIDES, 2012, p.283)

A responsabilidade política do representante junto ao seu eleitor, ao partido e a sua coligação partidária influenciam o processo de tomada de decisão do legislador, mas não foi possível, com base no material teórico pesquisado, determinar se tal responsabilidade política junto aos representados efetivamente vincula, e em qual medida, a decisão do parlamentar aos desejos e vontades da população nas situações em que ocorrem conflitos entre os interesses partidários e os da sociedade.

Manifestações Populares e o Mandato Representativo

A participação popular encontra meios institucionalizados junto ao Legislativo como forma de expressão da sua vontade em determinados assuntos, tais como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e as audiências públicas. Além desses instrumentos formalmente existentes no ordenamento jurídico, a sociedade vem transparecendo a sua vontade por meio de outros canais, como por exemplo, as manifestações populares que pretendem expor as mais diversas demandas em uma legítima demonstração de que, em uma democracia, o real detentor da soberania possui o direito de se manifestar com plena liberdade.

O princípio fundamental do governo democrático é a liberdade; a liberdade, diz-se, é o objeto de toda democracia. Ora, um dos característicos essenciais da liberdade é que os cidadãos obedeçam e mandem alternativamente; porque o direito ou a justiça, em um Estado popular, consiste em observar a igualdade em relação ao número, e não a que se regula pelo mérito. Segundo essa ideia do justo, é preciso forçosamente que a soberania resida na massa do povo, e que aquilo que ele tenha

decretado seja definitivamente firmado como o direito ou o justo por excelência, pois que se pretende que todos os cidadãos têm direitos iguais. (ARISTÓTELES, 2011, p.248)

Em junho de 2013 ocorreram manifestações populares que chegaram a reunir cerca de um milhão de pessoas nas ruas das principais capitais do país. Tais manifestações, segundo pesquisa realizada pelo Departamento de Inteligência e Pesquisa de Mercado Abril, tiveram como principais bandeiras o combate à corrupção, o descontentamento em relação à PEC 37 (proposta de emenda à Constituição Federal que reduzia os poderes de investigação do Ministério Público), a melhora na Educação, os gastos excessivos para a Copa do Mundo no Brasil, entre outros. Ainda segundo essa pesquisa, os entrevistados apontaram os partidos políticos como os grandes perdedores, além de indicar o Congresso Nacional e os governos das três esferas como as instituições mais enfraquecidas.

Outra pesquisa publicada pelo Datafolha em 27 de junho de 2013 ranqueou os seguintes temas que levaram às ruas os participantes do protesto do dia 20 de junho na avenida Paulista: 50% contra a corrupção, 32% contra o aumento da tarifa no transporte, 19% exigiam um transporte de melhor qualidade, 16% eram contra a PEC 37, 9% pediam melhorias na saúde e 8% exigiam um sistema educacional de melhor qualidade.

Ocorreu também um forte apoio da sociedade a tais manifestações, conforme demonstrou o Datafolha em 29 de junho de 2013 ao divulgar que oito em cada dez brasileiros apoiavam as manifestações que tomaram as ruas do país, além de apontar que 65% dos entrevistados acreditavam que os atos dos manifestantes trouxeram mais lucros do que prejuízos.

Os protestos pelo Brasil indicaram um descompasso entre representantes e representados. Os políticos que são eleitos para defender os interesses da sociedade por vezes agem em causa própria, conflitando com interesses públicos. Se alguns políticos não demonstram consideração para com seus eleitores, o mesmo parece recíproco por parte de eleitores que participaram das passeatas. A população manifestou descrença e certa hostilidade aos políticos. (FERNANDES; ROSENO, 2013, p.70)

As manifestações de junho de 2013 demonstraram o descontentamento de grande parte da população com a atuação do Estado na sociedade, além de transparecer um conflito entre quem tem o poder de representar e o representado. Tal conflito também expõe o enfraquecimento da função mediadora que os partidos políticos deveriam desempenhar junto a sociedade civil, acirrando a disputa entre a participação popular e o poder de decisão não vinculado do mandato representativo.

A distância entre a sociedade civil e os partidos, a insatisfação generalizada com a política partidária, assinalada também pelos estudos realizados em outros países da América Latina, indicam a precariedade dessa função mediadora. A busca por parte de organizações da sociedade civil de relações mais diretas com o Estado certamente se vincula também a essa precariedade. Assim, a complexidade inerente à novidade dos espaços públicos no Brasil inclui também os possíveis embates entre organizações da sociedade civil e partidos, ao lado dos conflitos entre a representatividade advinda das urnas e aquela que se articula nos espaços de participação da sociedade civil. (DAGNINO, 2002, p.143)

Considerar os partidos políticos como parte do problema da crise de representatividade se justifica uma vez que tais instituições efetivamente vinculam o poder de decisão do parlamentar aos seus propósitos, como bem aponta Bobbio (2000b, p.470) ao afirmar que uma das características de um poder soberano é o poder de decidir sem vínculo de mandato, e que os parlamentares não são plenamente soberanos uma vez que são os partidos, as lideranças partidárias ou as coligações que orientam, dirigem e vinculam o grupo parlamentar segundo suas diretrizes políticas específicas.

O mandato representativo pode não ser, conforme os autores consultados, vinculado às vontades dos representados, no caso os cidadãos eleitores, mas politicamente o é aos partidos políticos. Esse fato deve ser considerado ao se tentar mensurar o quanto a participação popular, seja por meio de instrumentos institucionalizados, seja por meio de manifestações de rua, pode influenciar no processo de decisão do parlamentar, tendo em vista a responsabilidade política que este possui junto ao seu partido ou a sua coligação partidária.

As manifestações de junho de 2013 apresentaram pautas diversas, abstratas e sem objetividade, o que não impediu que alguns institutos de pesquisas conseguissem identificar minimamente os temas envolvidos, os quais deveriam ser objeto de um processo de tomada de decisão por parte dos agentes públicos. Ferreira (2012, p.144) afirma que “[...] o debate parlamentar não permite que certas decisões sejam tomadas com a presteza exigida pelas circunstâncias” fazendo com que o Legislativo não conseguisse responder de forma rápida às demandas surgidas em tais manifestações. Por debate parlamentar pode-se inferir todo e qualquer discussão no âmbito legislativo relativo a algum tema, o que envolve os interesses dos representantes, dos partidos e também dos representados que se fizeram ouvir em algum momento do processo.

Apontamentos Finais

O modelo de democracia representativa em vigor no Brasil permite que a participação popular possa eventualmente influenciar o processo de decisão do parlamentar, por meio de instrumentos jurídicos institucionalizados previstos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município de São Paulo. Além desses instrumentos formais de participação, buscou-se um entendimento maior da natureza do mandato representativo, de forma a se esclarecer se a vontade ou interesse do representado vincula o agente político no seu processo de tomada de decisão.

Caso ocorresse essa vinculação, a participação popular seria mais efetiva, posto que a vontade e os interesses do mandatário deveriam estar alinhados à vontade e aos interesses do cidadão eleitor, não importando a situação ou as pressões de terceiros. Essa situação de vinculação mandatória é característica do mandato imperativo cujo modelo não é o adotado no Brasil. O modelo que se adota no país é conhecido como mandato representativo, caracterizado pela sua não vinculação às vontades dos representados, ou seja, existe total autonomia de vontade do representante que pode decidir a favor ou até mesmo contra os interesses daqueles que o escolheram.

As manifestações de junho de 2013, que podem ser, de certa forma, consideradas como um outro canal de participação popular, receberam forte apoio da sociedade, conforme constatou alguns institutos de pesquisa na época, mas nem por isso os agentes políticos foram formalmente obrigados a atender às reivindicações apresentadas, posto que seu mandato é representativo e não vinculado.

A autonomia de vontade do representante, característica do mandato representativo, aliada a diferentes determinantes envolvidas no processo de tomada de decisão, deixa mais complexo o entendimento da influência das manifestações de junho de 2013 junto aos agentes políticos, o que torna essa característica do nosso modelo de democracia representativa um ingrediente que dificulta o desenvolvimento pleno da participação popular junto ao Legislativo.

Referências bibliográficas

- ARISTÓTELES. **A política**. Ed. Especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.
- BOBBIO, NORBERTO *et al.* **Dicionário de política**. 5.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000a.
- BOBBIO, NORBERTO. **Teoria Geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. 1.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000b.
- BONAVIDES, PAULO. **Ciência Política**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm >. Acesso em: 02 out. 2014.

_____. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

DAGNINO, Evelina. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario (Org.). **Democracia: Teoria e Prática**. 1.ed. Curitiba: Relume Dumará, 2002.

FARIAS NETO, PEDRO SABINO DE. **Ciência Política: enfoque integral avançado**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERNANDES, Edson; ROSENO, Ricardo de Freitas. **Protesta Brasil: das redes sociais às manifestações de rua**. 1.ed. São Paulo: Prata Editora, 2013.

FERRARI, REGINA MARIA MACEDO NERY. **Direito Municipal**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FERREIRA FILHO, MANOEL GONÇALVES. **Do processo legislativo**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FOLHA de São Paulo. São Paulo, ano 93, p. A14, 27/06/2013.

FOLHA de São Paulo. São Paulo, ano 93, p. C1, 29/06/2013.

GAMA, RICARDO RODRIGUES. **Dicionário básico de direito**. 1. ed. Campinas: Russel Editores, 2006.

JÚNIOR, JOÃO JAMPAULO. **O processo Legislativo Municipal: Doutrina, jurisprudência e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MEIRELLES, HELY LOPES. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MORAES, ALEXANDRE DE. **Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PAULO, VICENTE; ALEXANDRINO MARCELO. **Direito Constitucional Descomplicado**. 5.ed. São Paulo: Método, 2010.

PEREZ, MARCOS AUGUSTO. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA DI. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

POUSO, RENATA GONÇALVES PEREIRA GUERRA. **Iniciativa Popular Municipal: Ferramenta de legitimação da democracia**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

VEJA: revista semanal. São Paulo: Editora Abril, n.2327, 26/06/2013.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **Limitação dos mandatos legislativos: uma nova visão do contrato social**. 1.ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

SÃO PAULO (Município). *Lei Orgânica*. Disponível em: < <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf> >. Acesso em: 02 out. 2014.

_____. (Município). *Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991. Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo*. Disponível em: < <http://www.camara.sp.gov.br/images/stories/legislacao/regimento-interno-2010-03-18.pdf> >. Acesso em: 04 out. 2014.

SILVA, JOSÉ AFONSO DA. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2013.

VIEIRA, FELIPE. **Comentários à Constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Ferreira, 2005.