

## **Ilusão participativa: estudo da experiência suíça a fim de compreender as causas da ineficácia dos instrumentos do plebiscito e do referendo no Brasil**

**Participatory illusion: the study of the Swiss experience in order to understand the causes of the ineffectiveness of the plebiscite and referendum instruments in Brazil**

**Ilusión participativa: el estudio de la experiencia suiza para comprender las causas de la inefectiva de los instrumentos de plebiscito y referéndum en Brasil**

Recebido: 14/09/2022 | Revisado: 26/09/2022 | Aceitado: 28/09/2022 | Publicado: 06/10/2022

**Rosalina Moitta Pinto da Costa**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3673-6912>

Universidade Federal do Pará, Brasil

E-mail: [rosalina.costa@hotmail.com](mailto:rosalina.costa@hotmail.com)

**Carina Cátia Bastos de Senna**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2203-3773>

12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Belém, Brasil

E-mail: [carinacbsenna@gmail.com](mailto:carinacbsenna@gmail.com)

**José Alberto Pinto da Costa Rodrigues Pereira**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4828-181X>

Universidade Federal do Pará, Brasil

E-mail: [josecostaalberto@gmail.com](mailto:josecostaalberto@gmail.com)

### **Resumo**

Esta pesquisa objetiva analisar os principais empecilhos para a consolidação dos instrumentos participativos do plebiscito e do referendo na realidade brasileira, a partir da comparação com os mecanismos de deliberação direta instituídos na Suíça. Tendo como opção a pesquisa qualitativa com análise comparativa e pesquisa bibliográfica, este trabalho examina, em um primeiro momento, os institutos do plebiscito e do referendo no Brasil em uma perspectiva teórica – com o estudo de sua previsão normativa e prática – com a investigação de sua efetiva utilização em âmbito nacional desde a promulgação da Constituição de 1988. Em seguida, analisa-se o modelo participativo suíço, com ênfase em sua estruturação e em seu funcionamento, a fim de entender, à luz de uma análise comparada, os motivos da ineficácia dos instrumentos de participação direta no Brasil. Por fim, avaliam-se os três empecilhos que distanciam o modelo brasileiro do suíço e resultam na ineficácia do plebiscito e do referendo no país sul-americano: a carência de regulamentação normativa, a restrição da iniciativa e a ausência de especificação temática.

**Palavras-chave:** Democracia participativa; Plebiscito; Referendo.

### **Abstract**

This research aims to analyze the main obstacles to the consolidation of the participatory instruments of the plebiscite and the referendum in the Brazilian reality, from the comparison with the mechanisms of direct deliberation instituted in Switzerland. Having as an option the qualitative research with comparative analysis and bibliographic research, this work examines, at first, the plebiscite and referendum institutes in Brazil, in a theoretical perspective - with the study of its normative forecast - and practice - with the investigation of its effective use at the national level since the promulgation of the 1988 Constitution. Next, the Swiss participatory model is analyzed, with emphasis on its structuring and its functioning, in order to understand, in the light of a comparative analysis, the reasons for the ineffectiveness of direct participation instruments in Brazil. Finally, the three obstacles that distance the Brazilian model from the Swiss one and result in the ineffectiveness of the plebiscite and the referendum in the South American country are evaluated: the lack of normative regulation, the restriction of the initiative and the absence of thematic specification.

**Keywords:** Participatory democracy; Plebiscite; Referendum.

### **Resumen**

Esta investigación tiene como objetivo analizar los principales obstáculos para la consolidación de los instrumentos

participativos del plebiscito y el referéndum en la realidad brasileña, a partir de la comparación con los mecanismos de deliberación directa instituidos en Suiza. Teniendo como opción la investigación cualitativa con análisis comparativo e investigación bibliográfica, este trabajo examina, en un primer momento, los institutos de plebiscito y referéndum en Brasil, en una perspectiva teórica - con el estudio de su previsión normativa - y práctica - con la investigación de su efectividad de uso a nivel nacional desde la promulgación de la Constitución de 1988. Luego, se analiza el modelo participativo suizo, con énfasis en su estructuración y funcionamiento, para comprender, a la luz de un análisis comparativo, las razones de la ineficacia de los instrumentos de participación directa en Brasil. Finalmente, se evalúan los tres obstáculos que alejan el modelo brasileño del modelo suizo y resultan en la ineficacia del plebiscito y el referéndum en el país sudamericano: la falta de regulación normativa, la restricción de la iniciativa y la ausencia de concreción temática.

**Keywords:** Democracia participativa; Plebiscito; Referéndum.

## 1. Introdução

O principal agente do sistema democrático deve ser, indubitavelmente, o povo, o qual, nos termos do artigo 1.º, parágrafo único, da Constituição Federal (CF) de 1988, exerce seu poder por meio de representantes eleitos ou diretamente.

O exercício direto do poder do povo ocorre, nos termos da Constituição, mediante os instrumentos participativos insculpidos no artigo 14 da Magna Carta: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, sendo o objeto deste artigo o plebiscito e o referendo. A eficaz utilização desses instrumentos é fundamental para a engrenagem democrática, uma vez que representa a ativa participação dos cidadãos, sem intermediários, nas decisões políticas.

No entanto, a grande relevância do plebiscito e do referendo não está em consonância, infelizmente, com o uso desses institutos na realidade brasileira, o que não somente contraria a própria Carta Magna como também afasta o povo dos espaços de deliberação.

Diante disso, este trabalho, tendo como opção o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica, visa compreender as causas da subutilização do plebiscito e do referendo no país, a partir da análise do modelo que mais logrou êxito em efetivar os instrumentos de deliberação participativa em sua organização política: o sistema suíço. A pesquisa busca então responder à seguinte questão: o que tanto distancia a democracia participativa brasileira da suíça?

Para tal, analisa-se a estrutura participativa no Brasil com foco nos institutos do plebiscito e do referendo em dois aspectos: em uma perspectiva teórica, averigua-se a sua previsão no ordenamento jurídico brasileiro, tanto constitucional quanto legal; em um enfoque prático, verifica-se a experiência participativa em âmbito nacional desde a promulgação da Constituição, há mais de 30 anos.

Em seguida, faz-se um estudo do modelo suíço, país de maior notoriedade quanto à utilização de mecanismos de deliberação direta, apresentando-se a estruturação desse modelo em seu ordenamento.

Por fim, objetiva-se responder ao questionamento proposto, identificando os empecilhos que distanciam o modelo brasileiro do suíço e impedem a efetivação do plebiscito e do referendo no Brasil: a carente regulamentação normativa, a restrição de iniciativa e a ausência de delimitação e de especificação temática.

## 2. Metodologia

A pesquisa se desenvolveu tendo como opção metodológica a pesquisa qualitativa com análise comparativa e pesquisa bibliográfica.

A pesquisa qualitativa é o mecanismo de análise de um fenômeno dentro do contexto em que é inserido a fim de compreendê-lo como um todo (Godoy, 1995). Assim, buscou-se examinar a realidade jurídico-institucional suíça a fim de se

compreender o funcionamento e a estruturação do modelo de democracia participativa.

Juntamente com isso, promove-se uma comparação fática entre suas situações político-jurídicas distintas. No trabalho em questão, isso se deu mediante a análise comparativa do sistema implementado no país europeu com aquele vigente na realidade brasileira.

Auxiliando-se tal investigação na pesquisa bibliográfica, isto é, no levantamento de princípios teóricos referentes ao assunto que está sendo abordado (Garcia, 2016), direciona-se o trabalho na busca por respostas a seguinte indagação: quais são as causas do distanciamento do modelo de democracia brasileiro em relação ao existente na Suíça?

### **3. Resultados e Discussão**

#### **3.1 Plebiscito e referendo como instrumentos de participação democrática**

No decorrer da história, existiram não somente variadas formas de organização política, mas também significativas mutações nos próprios sistemas políticos. Como marca desse fenômeno, a própria democracia, sistema de governo mais difundido entre os Estados modernos, testemunhou – e continua testemunhando – constantes transformações.

Tida como o berço da democracia, Atenas é lembrada pelo exercício direto e imediato do poder político. Nessa Cidade-Estado, incumbia aos cidadãos o dever de decidir sobre a coisa pública, de modo que eles se reuniam e deliberavam acerca de questões de interesse comum (Bonavides, 2000).

Foram duas condições específicas que viabilizaram o funcionamento do sistema da democracia direta na Cidade-Estado grega. Primeiramente, a base socioeconômica escravista. O modelo escravocrata permitia ao “homem livre” o exercício do ócio: livre da necessidade laboral, o indivíduo podia ocupar-se tão somente dos negócios públicos.

Somava-se a isso o imperativo de participação solidária para a preservação do Estado, sobretudo ante os estrangeiros e bárbaros, o que fomentava entre os cidadãos o interesse pela participação na vida pública (Bonavides, 2000).

Terminada em 404 a.C., a Guerra do Peloponeso deu fim à “Era do Ouro” ateniense, acabando também com o modelo de organização política vigente, a democracia. Tardaria mais de um milênio para que houvesse o reaparecimento concreto desse sistema, que, no entanto, apresentaria uma nova roupagem, condizente com um novo momento da história e com uma nova estrutura organizacional da sociedade – a democracia representativa.

Variados fatores tornaram inviável o modelo direto de democracia. Em primeiro lugar, a reorganização política dos Estados levou ao desaparecimento das Cidades-Estados, como Atenas, dando lugar aos Estados unitários e federais, cuja área territorial é demasiadamente superior, englobando diversas cidades.

Por outro lado, o crescimento populacional impossibilitou a reunião da população em um único ambiente para deliberações.

Além disso, modificou-se o *status* do próprio homem, o qual, como reflexo da sociedade capitalista, tornou-se “homem econômico”, superando o homem integralmente político da democracia grega, cujas atividades laborais eram sustentadas por um sistema escravocrata (Bonavides, 2000).

Em razão disso, teve início uma nova forma de democracia, a qual se mostrava como a única forma não autocrática de governo possível diante daquela conjuntura. Intitulada democracia representativa ou indireta, é uma forma de governo democrático corrigido e limitado, compatível com um território muito vasto e com uma população numerosa e esparsa (Bobbio, 2007).

Diferentemente do modelo antigo, a democracia indireta tem como alicerce a representação, a qual funciona

mediante um sistema de escolhas – eleição – e o desenvolvimento do associacionismo político – partidos políticos (Bobbio, 2007).

Dessa forma, tal modelo vive em sociedades intermediárias dotadas de função pública, sendo os eleitos representantes dos cidadãos, devendo, assim, decidir não singularmente, mas com base na vontade geral.

Para o exercício da representação, fez-se mister o emprego de instrumentos que servissem à comunicação dos anseios populares. Tais instrumentos são os partidos políticos, os quais angariaram a centralidade da engrenagem representativa, com seu prestígio crescendo à medida que aumentavam os clamores de melhoria e de reforma social (Bonavides, 2000).

Dado o caráter fundamental desses instrumentos, a sua alienação corromperia toda a engrenagem política, sendo o povo demasiadamente prejudicado. Infelizmente, é o que se testemunha nos dias hodiernos.

O grande poder atribuído aos partidos políticos nesse modelo mostra-se um sistema sem contrapesos. Com isso, formou-se a ditadura invisível dos partidos que, desvinculados do povo, determinam os rumos do Estado na direção partidária. Logo, a ação política passa a ser guiada não pelo povo nem por sua vontade geral, mas pelas ideologias e pelos interesses do partido, desnaturando-se a verdade democrática em uma autêntica oligarquia (Bonavides, 2000).

Soma-se a isso a corrupção dos representantes, que faz com que seus interesses particulares prevaleçam em detrimento do interesse social. Porém, mais do que isso, o modelo representativo fomentou um ambiente propício para que esse patrimonialismo excedesse a figura dos eleitos e alcançasse os eleitores (Mendes Filho, 2006).

A necessidade da intermediação de representantes para o exercício de atos políticos fez com que essa representação se tornasse vinculada a interesses parciais, pertencentes a grupos organizados. Ocorre uma permuta, isto é, uma relação de troca, em que os eleitores dão apoio em forma de voto para receber benefícios variados, como patrimoniais e *status*. É o clientelismo entranhado no processo eleitoral (Mendes Filho, 2006).

Por conseguinte, revela-se, especialmente a partir das últimas décadas, um descompasso entre os fundamentos que norteiam o funcionamento desse modelo e a realidade, resultando numa verdadeira crise da democracia representativa, marcada pelo afastamento dos cidadãos na tomada de decisões – tornam-se meros espectadores do jogo político – e no monopólio dos partidos políticos, que centralizam o poder de escolha (Fontes e col., 2022).

Diante disso, restou evidente a necessidade de modificação do sistema político com base, porém, na nova estrutura organizacional da sociedade anteriormente mencionada. Fortalece-se, então, uma terceira forma de democracia, a qual mesclando aspectos representativos com características participativas, consegue superar as problemáticas do modelo indireto ao mesmo tempo que é exequível, considerando a conjuntura social atual: a democracia participativa.

Não se resumindo ao mero ato de votar, esse modelo de democracia busca ampliar as esferas de atuação do cidadão, de modo a incentivar o seu engajamento cívico, aproximando os até então distantes conceitos de Estado e de sociedade (Barreiros Neto, 2019).

Variados são os instrumentos da democracia participativa por meio dos quais se exerce a soberania popular de forma direta, isto é, sem intermediários. Além do plebiscito e do referendo, que são o foco deste trabalho, há outros previstos em nossa Carta Magna, como a iniciativa popular, os conselhos, o orçamento participativo e, em sistemas normativos alhures, como o *recall* (reconvocação), o veto popular e as assembleias abertas (Beçak, 2008).

De início, é relevante ressaltar que não há ainda uma uniformidade na doutrina quanto aos dois institutos – plebiscito e referendo. Há uma confusão conceitual, que é abordada por Gladio Gemma (1998a, 1998b), para quem os dois termos são sinônimos, dada a falta de uma definição unívoca de plebiscito que o diferencie de referendo.

A diferença observada no uso do termo é apenas histórica, não incidindo no aspecto descritivo. Dessa forma, utiliza-se o termo “plebiscito” para indicar pronunciamentos populares não precedidos por atos estatais, especialmente sobre eventos que não contam com uma disciplina constitucional, conforme aponta Gemma (1998a). Nesse sentido, o termo *referendum* diferenciaria-se de “plebiscito” por ser uma votação popular mais regular e objeto de disciplina constitucional (Gemma, 1998b).

Ferreira Filho (2015), por outro lado, sintetiza o debate doutrinário com uma conceituação precisa dos dois termos: plebiscito seria uma consulta extraordinária e excepcional, exprimindo a opinião popular sobre medidas de base ou de princípio, enquanto o referendo consubstanciaria o poder de aprovar leis, isto é, seria a decisão popular sobre lei discutida e votada pelos representantes do povo.

No constitucionalismo brasileiro, admite-se como principal divergência entre os dois conceitos o momento de sua submissão à vontade popular: o plebiscito ocorre previamente a uma questão política ou institucional, autorizando ou não a formulação da medida requerida; já o referendo ocorre posteriormente, ratificando ou não projeto de lei aprovado no legislativo (Silva, 2020).

Sendo assim, a distinção entre os institutos do plebiscito e do referendo dá-se em função do momento em que o povo é chamado a manifestar-se: se antes da deliberação do ato normativo pelo legislador, aprovando-o ou rejeitando-o, trata-se de plebiscito; caso depois, isto é, quando o ato já foi editado, a fim de ratificá-lo ou rejeitá-lo, trata-se de referendo (Guedes, 2017).

## **3.2 A democracia participativa brasileira**

### **3.2.1 Previsão constitucional e regulamentação legal**

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a vigente Constituição da República Federativa do Brasil, a qual representou um marco para a história do país, simbolizando a redemocratização nacional após mais de duas décadas de regime militar.

Logo em seu artigo 1.º, a Carta Magna confirma o Brasil como um Estado Democrático de Direito, assentando em seu parágrafo único que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988).

Assim, Sarlet, et al., (2021) defendem que, ao ser firmado um regime político em que a democracia representativa é combinada com mecanismos de participação direta do cidadão, configura-se o modelo intitulado de democracia semidireta.

Para Beçak (2014), esse tipo de democracia consiste no somatório do modelo indireto com institutos que permitem a intervenção direta da população em certas situações.

Entendimento semelhante é o de José Afonso da Silva (2020), que entende esse tipo de democracia como uma “democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo”. Para o autor, contudo, tais institutos de participação consolidam o princípio participativo, o qual se caracteriza pela intervenção direta e pessoal da cidadania nos atos de governo, integrando, dessa forma, a democracia participativa (Silva, 2020).

Por conseguinte, tais mecanismos de deliberação transcendem o modelo semidireto, uma vez que resultam num sistema em que a participação é regular e contínua, sendo elemento essencial para a engrenagem político-social, visto que a sua atuação excede questões meramente pontuais, tornando-se meio de controle e de fiscalização.

Nesse sentido é o disposto no artigo 14 da CF, que coloca, entre os meios de exercício da soberania popular, o

plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Cumpre lembrar que, embora sejam os principais instrumentos da democracia participativa, não são os únicos, tendo também grande relevância institutos de participação de associações representativas, como conselhos e conferências, além de outros meios de deliberação, como os previstos nos artigos 10 e 31, § 3.<sup>o</sup>.

Dessa forma, evidencia-se que o regime político adotado pela Constituição brasileira fundamenta-se na democracia participativa, a qual compreende diversas formas de deliberação e de intervenção popular, estando inseridos na CF, além de institutos da democracia direta – como plebiscito, referendo e iniciativa popular –, outros meios de participação e de controle dos cidadãos nas decisões governamentais e na administração pública (Araújo, 2020).

Diante disso, para o satisfatório alcance do fim dos instrumentos de participação, que é garantir maior dinamicidade, cooperação e harmonia ao sistema democrático, é fundamental que eles sejam empregados com eficácia e regularidade. Contudo, a realidade brasileira é marcada, infelizmente, pelo uso restrito de tais institutos, de dois em especial, que serão examinados neste texto: o plebiscito e o referendo.

Feita a distinção entre os dois institutos, tratemos mais especificamente de suas previsões legais. A Lei n.º 9.709, de 1998 regulamenta a execução do disposto no artigo 14, incisos I e II, da CF. De início, em seu artigo 2.º, versa sobre a matéria que pode ser deliberada nesses institutos, que é aquela de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

Em relação a isso, evidencia-se uma imprecisão normativa, uma vez que não está claro o que seria um “tema de relevância nacional”. A acentuada amplitude dessa expressão dá à norma uma subjetividade que dificulta sua aplicação, por possibilitar diferentes interpretações (Carvalho Junior, & Carvalho, 2018). De fato, o caráter abstrato da norma e a falta de clareza do seu objeto suscitam certa dubiedade quanto aos assuntos que podem ou não ser submetidos a plebiscito e a referendo, o que restringe a sua efetividade.

Da leitura dos § 1.º e § 2.º do artigo 2.º da Lei n.º 9.709/1998, extrai-se que a diferença prática entre os dois instrumentos de democracia participativa está relacionada, unicamente, ao aspecto temporal:

§ 1.º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2.º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição (BRASIL, 1998).

Embora o inciso XV do artigo 49 da CF não indique com exatidão de quem é a iniciativa do referendo e do plebiscito ao proclamar ser de competência exclusiva do Congresso Nacional “autorizar referendo e convocar plebiscito”, entende-se que ambos devem ser convocados por tal instituição.

Por isso, o artigo 3.º da Lei n.º 9.709/1998 determina a convocação de plebiscito e de referendo mediante decreto legislativo – norma cuja iniciativa não exige a participação do Executivo, uma vez que a sanção é realizada pelo presidente do Senado Federal – proposto por, no mínimo, um terço dos deputados (171) ou dos senadores (27), nas questões de natureza nacional.

---

<sup>1</sup> “Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”. “Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. [...] § 3.º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei” (Brasil, 1988).

Com isso, retira-se o poder de atuação da população e reduz-se a aplicação dos instrumentos do plebiscito e do referendo ao Legislativo nacional, logo, à arbitrariedade dos parlamentares, já que, sendo sua competência privativa, caberá a eles, diante da imprecisão normativa supracitada, determinar qual assunto poderá ou não ser objeto de plebiscito e de referendo.

Além dessa discricionariedade, a exclusividade de convocação desses instrumentos pelo Congresso também implica a limitação material dos temas que podem ser tratados em consulta popular. Com efeito, mesmo que seja reconhecida a “relevância nacional”, não é possível a convocação quando as matérias forem de iniciativa exclusiva do Poder Judiciário ou do Poder Executivo, ou ainda quando, mesmo que de competência do Legislativo, não for possível a delegação de competência (Lima, 2005). Dessa forma, evidencia-se mais um empecilho para a aplicabilidade dos institutos do plebiscito e do referendo no país.

Já nas demais questões, como as de competência dos estados, do distrito federal ou dos municípios, tais institutos serão convocados em conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica, consoante o artigo 6.º da Lei n.º 9.709/1998.

Quanto aos trâmites administrativos do plebiscito e do referendo, eles ficam a cargo da Justiça Eleitoral, cujas incumbências estão previstas nos incisos do artigo 8.º da Lei n.º 9.709, que segue:

Art. 8.º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data da consulta popular;

II – tornar pública a cédula respectiva;

III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta (Brasil, 1998).

“A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional”, como enuncia o artigo 12 da Lei n.º 9.709 (Brasil, 1998).

Após isso, a aprovação ou a rejeição de plebiscito ou de referendo ocorrerá por maioria simples, isto é, a metade mais um, consoante preceitua o artigo 10 da Lei n.º 9.709.

Importa ressaltar que, conforme o artigo 11 da referida lei, a convocação do referendo deve ocorrer dentro de 30 (trinta) dias contados a partir da promulgação da lei ou da adoção da medida administrativa.

Ademais, o artigo 4.º da norma supracitada prevê uma particularidade do plebiscito que está relacionada com a fusão (exclusivamente de municípios), incorporação, subdivisão e desmembramento de estados e de municípios. Trata-se de uma forma de deliberação participativa intitulada “plebiscito orgânico”.

Os parágrafos do referido artigo detalham os procedimentos para tal, de modo que, além da aprovação da população diretamente interessada, é necessária a aprovação do Congresso, após ouvidas as Assembleias Legislativas, mediante Lei Complementar (Aquad, et al., 2004).

Outrossim, em 29 de setembro de 2021, logrou-se significativo avanço quanto à normatividade das consultas populares com a publicação, no *Diário Oficial da União*, da Emenda Constitucional n.º 111, de 28 de setembro de 2021, a qual acrescentou os seguintes parágrafos ao artigo 14 da CF:

§ 12 Serão realizadas concomitantemente às eleições municipais as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos.

§ 13 As manifestações favoráveis e contrárias às questões submetidas às consultas populares nos termos do § 12 ocorrerão durante as campanhas eleitorais, sem a utilização de propaganda gratuita no rádio e na televisão. (NR) (Brasil, 2021).

Assim, a regulação normativa da ocorrência de plebiscitos e de referendos na esfera local fornece um importante suporte para a sua realização, uma vez que se definem não somente as datas das consultas – concomitantemente às eleições municipais –, mas também relevantes questões procedimentais – veiculação de propagandas, prazo de envio das questões à justiça eleitoral.

Contudo, embora seja valoroso o conteúdo da Emenda Constitucional n.º 111 no que se refere às consultas populares, sua limitação ao âmbito local representa um empecilho para a resolução participativa de questões nacionais.

### **3.2.2 A subutilização dos instrumentos do plebiscito e do referendo**

Desde a promulgação da Constituição de 1988, há mais de 30 anos, os brasileiros foram convocados às urnas para se manifestarem diretamente, em âmbito federal, apenas em duas oportunidades: no plebiscito de 1993 e no referendo de 2005.

Em abril de 1993, os brasileiros foram consultados diretamente, mediante plebiscito, acerca da forma e do sistema de governo que deveriam vigorar no país. Tal escolha foi prevista no artigo 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1988:

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

§ 1.º Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público.

§ 2.º O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo (Brasil, 1988).

Em 1992, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 2, de 25 de agosto, a qual determinou nova data para a realização do plebiscito – 21 de abril de 1993 – e informou que seus resultados entrariam em vigor no dia 1.º de janeiro de 1995, além de prescrever, em seu § 2.º, a lei que poderia dispor sobre a realização do plebiscito.

A referida norma, Lei n.º 8.624, publicada em 5 de fevereiro de 1993, dispunha, entre outras questões, sobre a obrigatoriedade do voto, a forma de vinculação das correntes de pensamento e o financiamento das campanhas.

Quanto a isso, destaca-se o disposto no artigo 4.º, § 1.º, da Lei n.º 8.624, que foi tema de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF):

Art. 4.º Para representar as diferentes correntes de pensamento sobre forma e sistema de governo serão organizadas três frentes parlamentares às quais se vincularão entidades representativas da sociedade civil.

§ 1.º As frentes que representam, respectivamente, o Parlamentarismo com República, o Presidencialismo com República e o Parlamentarismo com Monarquia, organizadas sob a forma de sociedade civil, devem ter estatuto e programa definindo as características básicas da forma e do sistema de governo que cada qual defenderá (Brasil, 1993).

A ADI, que alegava disparidade do previsto na ADCT, uma vez que se impedia a possibilidade de prosperar um regime “monárquico presidencialista”, foi indeferida por maioria de votos.

Nesse sentido, o Relator, Ministro Néri da Silveira, foi enfático ao arguir sobre a impossibilidade de conjugar o presidencialismo com a monarquia, combinação que não apresenta símile entre os sistemas vigentes no mundo:

Se a forma é a republicana, forçoso será se diga, desde logo, se parlamentarista ou se presidencialista, na conformidade dos modelos em curso entre os Estados civilizados. Nem se pode pensar, de outra parte, em se cuidando de Monarquia Constitucional, – e foi somente esta a que se previu como possível o constituinte, ao determinar o plebiscito a 07 de setembro de 1993 (art. 2.º do ADCT de 1988) – que o sistema de governo não seja do tipo parlamentarista, tal qual a conhecem os governos monárquicos de nossos dias. Dessa sorte, guarda, a meu entender, correspondência com o espírito do plebiscito pretendido pelo constituinte a previsão em lei de três correntes possíveis, em torno das quais há de organizar-se e desenvolver-se a propaganda pelos meios audiovisuais de comunicação de massa (Supremo Tribunal Federal, 1993).

Por conseguinte, evidencia-se a ausência de irregularidade do artigo 4.º da Lei n.º 8.624, visto que o Parlamentarismo com República, o Presidencialismo com República e o Parlamentarismo com Monarquia são os únicos itens de possível cominação no processo publicitário.

Mais de 90 milhões de eleitores compareceram às urnas no dia 21 de abril de 1993, de modo que a ampla maioria votou pela permanência da república como forma de governo (43.881.747 votos) em detrimento da monarquia (6.790.751 votos) e pelo presidencialismo (36.685.630 votos) em oposição ao parlamentarismo, como sistema de governo (Plebiscito..., 1993).

Além do plebiscito de 1993, a outra experiência participativa, em âmbito federal, ocorreu em 23 de outubro de 2005, quando o povo brasileiro foi consultado sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e de munições no país.

A edição do Estatuto do Desarmamento (Lei n.º 10.826, de 22 de dezembro de 2003) resultou numa ampla discussão acerca da proibição ou não da comercialização de armas de fogo e de munição no território nacional (art. 35). Diante da falta de consenso no âmbito do Congresso Nacional, os próprios parlamentares aprovaram a realização do referendo:

Art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei.

§ 1.º Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.

§ 2.º Em caso de aprovação do referendo popular, o disposto neste artigo entrará em vigor na data de publicação de seu resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2003).

Diante disso, em 8 de julho de 2005, foi enfim publicado o Decreto Legislativo n.º 780/2005, autorizando o referendo e definindo sua realização a partir da seguinte questão: “o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?” (Brasil, 2005).

Posteriormente, a Mesa do Congresso Nacional baixou um Ato Conjunto autorizando o registro de duas Frentes Parlamentares para a representação da dualidade das correntes de pensamento. Surgiram, assim, a Frente Parlamentar por um Brasil sem Armas (campanha pelo “sim”) e a Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa (campanha do “não”).

Após a publicação pelo presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no *Diário da Justiça*, das instruções estabelecendo as diretrizes para a realização do referendo, disciplinando os procedimentos referentes a propagandas, a financiamento das campanhas, à votação, iniciou-se a vinculação dos programas eleitorais.

Dessa maneira, dos 92.442.310 votos válidos, a maioria, 59.109.265 (63,94%), optou pelo não, enquanto 33.333.045 (36,06%) escolheram a opção sim (Referendo..., 2005).

Como resultado, o artigo 35 do Estatuto do Desarmamento não entrou em vigor.

É importante ressaltar que, além dessas duas únicas consultas publicitárias em âmbito nacional – o objeto deste trabalho –, presenciou-se em âmbito estadual e municipal outras experiências participativas, dentre as quais destaca-se, em âmbito estadual, o plebiscito sobre a divisão do estado do Pará<sup>2</sup> e, em âmbito municipal, o plebiscito pela manutenção ou não do uso de tração animal nos passeios turísticos realizados pelas charretes no município de Petrópolis (RJ)<sup>3</sup>.

Portanto, evidencia-se o uso restrito dos instrumentos do plebiscito e do referendo no país, os quais, mesmo expressamente previstos no artigo 14 da Carta Magna brasileira, somente foram utilizados duas vezes em âmbito nacional desde a promulgação da CF em 1988, isto é, em mais de três décadas.

Dessa forma, mais do que a subutilização dos institutos do plebiscito e do referendo, o cenário atual revela a sua ineficácia, de modo que o ordenamento legal e a própria engrenagem política representam obstáculos à sua aplicabilidade.

### 3.3 A democracia participativa suíça

Em nenhum lugar da Europa – ou do mundo –, o sistema de participação direta dos cidadãos é tão integrado a seu ordenamento jurídico constitucional quanto na Suíça (Mendez, & Mendez, 2017). Diante disso, não se pode estudar a democracia participativa sem considerar o modelo suíço. O país europeu é, indiscutivelmente, o principal expoente mundial no que diz respeito à democracia participativa, de forma que seu sistema político tem como ponto central para a tomada de decisões a deliberação popular, mediante tanto iniciativa como referendo (Trechsel, & Kriesi, 1996).

Para analisá-lo, é relevante, a princípio, mencionar a organização política suíça. O país adota como forma de governo a república e, como sistema de governo, o parlamentarismo, na forma de uma confederação<sup>4</sup>.

O parlamento suíço (Assembleia Federal) é constituído por duas câmaras: o Conselho Nacional e o Conselho dos Estados (ou Cantões). O Conselho Nacional – também chamado Câmara Baixa – é formado por 200 membros, que são escolhidos para um mandato de 4 (quatro) anos mediante um sistema eleitoral proporcional; já o Conselho dos Estados – Câmara Alta – é composto por 46 membros, os quais são eleitos diretamente nos cantões, sendo dois escolhidos em cada um dos vinte cantões e um em cada um dos seis semicantões (Fiuza, 1992).

Antes de entrar na discussão sobre o modelo suíço, é relevante rememorar a confusão conceitual que envolve os termos “plebiscito” e “referendo”. No constitucionalismo brasileiro, como se disse, apenas há uma distinção prática, de modo que o plebiscito acontece antes do ato institucional ou normativo, enquanto o referendo é feito depois.

Posto isso, a Constituição Suíça não emprega o termo “plebiscito”, adotando, todavia, o *referendum* como um meio de participação popular mediante o qual o povo é chamado para contestar uma lei já aprovada. Assim, o referendo suíço pode ser definido como o direito que as pessoas têm de aceitar ou de recusar medidas legislativas (Rappard, 1912).

---

<sup>2</sup> O primeiro ocorreu em 11 de dezembro de 2011, no estado do Pará. A questão da consulta foi a divisão do território do estado do Pará para a criação dos estados de Carajás e de Tapajós. Mais de 60% dos eleitores decidiram por não dividir o estado. O plebiscito sobre a criação do estado de Carajás foi convocado pelo Decreto Legislativo n.º 136, de 26 de maio de 2011, e sobre a criação do estado de Tapajós, pelo Decreto Legislativo n.º 137, de 2 de junho de 2011.

<sup>3</sup> O segundo plebiscito foi realizado em 7 de outubro de 2018 no município de Petrópolis (RJ). A população foi às urnas para deliberar acerca da manutenção ou não do uso de tração animal nos passeios turísticos realizados no município. Mais de 60% dos eleitores votaram contra a manutenção (TSE..., 2019).

<sup>4</sup> Conforme Ricardo Fiuza (1992, p. 506), embora a Suíça tenha nascido como uma confederação e continuado a chamar-se “Confederação Suíça”, após a Constituição de 1848, os cantões cederam a sua soberania à União, conservando sua autonomia política e administrativa, o que fez com que o país passasse a ser uma verdadeira federação.

Os institutos suíços de participação popular estão inseridos no capítulo 2 (*Initiative und Referendum*) do Título 4 (*Volk und Stände*) da Constituição Suíça, no qual, além do *referendum*, disposto nos artigos 140, 141, 141a e 142, encontra-se a modalidade da iniciativa.

#### **Art. 140 Referendo obrigatório**

1 O povo e os cantões são submetidos a votação sobre:

- a. as emendas à Constituição Federal;
- b. o ingresso em organizações de segurança coletiva ou comunidades supranacionais;
- c. as leis federais declaradas com urgência, sem fundamento constitucional e com validade superior a um ano; essas leis federais devem ser submetidas a votação dentro de um ano a contar de sua adoção pela Assembleia Federal.

2 São submetidas à votação do povo:

- a. as iniciativas populares de revisão total da Constituição Federal;
- b. as iniciativas populares de revisão parcial da Constituição Federal em forma de sugestão geral rejeitadas pela Assembleia Federal;
- c. a questão de saber se uma revisão total da Constituição Federal deve ser realizada em caso de desacordo entre os dois conselhos.

#### **Art. 141 Referendo opcional**

1 Se 50 000 eleitores ou oito cantões fizerem uma solicitação dentro de 100 dias a contar da publicação oficial do decreto, são submetidos à votação do povo:

- a. leis federais;
- b. leis federais declaradas de urgência, válidas por mais de um ano;
- c. decretos federais, na medida em que a Constituição ou a lei assim o prevejam;
- d. tratados internacionais que:
  1. são indefinidos e não rescindíveis,
  2. planejam ingressar em uma organização internacional,
  3. contêm disposições legislativas importantes ou cuja implementação requer a promulgação de leis federais.

#### **Art 141a Implementação de tratados internacionais**

1 Se a resolução de aprovação de um tratado internacional estiver sujeita a um referendo obrigatório, a Assembleia Federal pode incluir as emendas constitucionais que servem para implementar o tratado na resolução de aprovação.

2 Se a resolução de aprovação de um tratado internacional estiver sujeita a um referendo opcional, a Assembleia Federal pode incluir as alterações legislativas que servem para implementar o tratado na resolução de aprovação.

#### **Art. 142 Maioria necessária**

1 As propostas que forem submetidas ao povo para votação são aceitas se a maioria dos votantes for a favor.

2 Os projetos que são submetidos à votação do povo e dos cantões são aceitos se a maioria dos eleitores e a maioria dos cantões forem favoráveis.

3 O resultado do referendo no cantão conta como voto profissional.

4 Os cantões de Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden e Appenzell Innerrhoden têm cada um meio voto profissional.

(Schweizerische Eidgenossenschaft [Confederação Suíça], 1999, tradução nossa)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> No original: “**Art. 140 Obligatorisches Referendum** <sup>1</sup> Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet: a. die Änderungen der Bundesverfassung; b. der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften; c. die dringlich erklärten Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt; diese Bundesgesetze müssen innerhalb eines Jahres nach Annahme durch die Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet werden. <sup>2</sup> Dem Volk werden zur Abstimmung unterbreitet: a. die Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung; b. die Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung in der Form der allgemeinen Anregung, die von der Bundesversammlung abgelehnt worden sind; c. die Frage, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen ist, bei Uneinigkeit der beiden Räte. **Art. 141 Fakultative Referendum** <sup>1</sup> Verlangen es 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses, so werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt: a. Bundesgesetze; b. dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt; c. Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen; d. völkerrechtliche Verträge, die: 1. unbefristet und unkündbar sind; 2. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen; 3. wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. **Art 141a Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen** <sup>1</sup> Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrags dem obligatorischen Referendum, so kann die Bundesversammlung die Verfassungsänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen. <sup>2</sup> Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrags dem fakultativen Referendum, so kann die Bundesversammlung die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen. **Art. 142 Erforderliche Mehrheiten**

Dessa forma, a Carta Magna suíça apresenta um vasto rol de circunstâncias nas quais, em âmbito federal, é utilizado o referendo, o qual abarca duas modalidades: um obrigatório (deve) e outro facultativo (pode).

O referendo obrigatório (*Obligatorisches Referendum*), como seu nome já indica, trata dos assuntos que devem ser, necessariamente, votados pela população. Nesse quesito, enquadram-se as emendas à Constituição Federal, tanto parciais quanto totais.

Ademais, a adesão a organizações de segurança coletiva ou a comunidades supranacionais é outro assunto que precisa passar pela consulta popular. Um exemplo é o referendo de 1992, no qual a população decidiu não ingressar na *European Economic Area*, espaço econômico europeu livre de tarifas alfandegárias.

Atos federais que não se baseiam em dispositivos da Constituição e cujo prazo de validade ultrapasse um ano também devem ir a referendo, o qual deve ocorrer dentro de um ano a contar da sua adoção no Parlamento. Caso a medida seja derrotada nas urnas, ela deixa de ser aplicada (Trechsel, & Kriesi, 1996).

Para a sua aprovação, esses três tipos de referendo obrigatório necessitam de dupla maioria para passar. Logo, além da maioria dos votos – aprovação por mais da metade dos eleitores do referendo –, também é necessária a maioria dos cantões, ou seja, a maioria dos votos na maioria dos cantões.

Contudo, outros referendos obrigatórios exigem apenas mais da metade dos votos (maioria simples). O primeiro deles trata das iniciativas populares para uma revisão total da Constituição. O processo de revisão constitucional pode ser proposto por uma iniciativa que deve conter pelo menos 100 000 assinaturas. Após esse processo, a população é instada a se manifestar; caso a maioria dos votantes decidir favoravelmente à revisão, um novo Parlamento é eleito com a tarefa de elaborar uma nova Constituição (Trechsel, & Kriesi, 1996).

Também é exigida apenas a maioria dos votos – sem a necessidade da maioria dos cantões – se uma total revisão da Constituição for proposta pelo Parlamento, mas ocorrer uma discordância entre os dois conselhos acerca de sua realização. Nesse caso, novamente, a população é instada a se manifestar; caso haja aprovação por maioria simples, um novo Parlamento deverá ser escolhido para formular a nova Carta Maior (Trechsel, & Kriesi, 1996).

Em ambos os casos, após elaborada a Carta Magna, ela precisa ser submetida a referendo, sendo aprovada somente em caso de dupla maioria, dos eleitores e dos cantões (Trechsel, & Kriesi, 1996).

A terceira questão que necessita apenas da maioria dos eleitores para seguir adiante está relacionada, mais uma vez, com as iniciativas, mas agora de revisão parcial da Constituição. Elas podem ser formuladas tanto como emendas precisas quanto em termos gerais. No primeiro caso, o Parlamento pode recomendar sua aprovação, rejeição ou formular uma contraproposta (que será votada junto com a iniciativa), para em seguida realizar o referendo – que necessita de dupla maioria (Trechsel, & Kriesi, 1996).

Quanto à iniciativa popular de revisão parcial da Constituição em termos gerais, o Parlamento pode aprová-la ou recusá-la. Caso a aprove, deverá formular uma revisão parcial da Carta Maior, que será submetida à aprovação popular por dupla maioria. Na segunda hipótese, a iniciativa é submetida a referendo, que exige apenas a maioria dos eleitores (maioria simples) para requerer ao Parlamento a elaboração de um novo artigo da Constituição, nos termos do proposto pela iniciativa.

---

<sup>1</sup> Die Vorlagen, die dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden sich dafür ausspricht. <sup>2</sup> Die Vorlagen, die Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Stände sich dafür aussprechen. <sup>3</sup> Das Ergebnis der Volksabstimmung im Kanton gilt als dessen Standesstimme. <sup>4</sup> Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzel Ausserrhoden und Appenzel Innerrhoden haben je eine halbe Standesstimme”.

Após sua elaboração, tal artigo deverá ser aprovado por dupla maioria em novo referendo.

Além disso, a Carta Maior suíça também prevê o referendo facultativo (*Fakultative Referendum*), o qual somente é convocado se, dentro de 100 dias contados a partir da publicação oficial da medida, 50 000 eleitores ou oito cantões fizerem uma solicitação. Para a aprovação, basta a maioria simples (maioria dos eleitores). A primeira questão que pode ser submetida à consulta popular são os atos federais, que incluem os projetos de lei, tanto de leis federais quanto de decretos de aplicação geral. Durante o período de 100 dias, a lei é suspensa, podendo, conforme o resultado do referendo, ser aceita pela população ou rejeitada, motivo pelo qual esse modelo de consulta também é chamado de *rejective iniciativ* (“iniciativa de rejeição”) (Trechsel, & Kriesi, 1996).

Ademais, atos federais de emergência com previsão constitucional aplicável por mais de um ano também podem ir a referendo, caso cumpridas as condições da requisição (Trechsel, & Kriesi, 1996).

Outrossim, estão sujeitos a referendo facultativo os tratados internacionais. Incluem-se nesse quesito os tratados de duração ilimitada e que não podem ser rescindidos, que preveem a adesão a uma organização internacional ou que contêm previsões legislativas que devem ser implementadas por leis federais, implicando uma unificação multilateral de certas normas (Trechsel, & Kriesi, 1996).

Evidencia-se, assim, a centralidade da resolução popular na política suíça, que se caracteriza tanto pela variedade de assuntos passíveis de referendo, quanto pela própria estrutura de convocação desses referendos, cabendo sempre à população a decisão derradeira.

Dessa forma, embora o Parlamento também possa instar a população a manifestar-se sobre determinado assunto de interesse coletivo, são os eleitores que realmente decidem, o que resulta numa significativa descentralização da política, que transcende o Parlamento e alcança todos os cidadãos.

Com isso, a engrenagem política suíça dispõe de um significativo instrumento de controle e de fiscalização, o que impede a divisão entre política e sociedade, tão comum nas democracias representativas atuais, as quais são marcadas pelo afastamento entre a população e a administração pública, aproximando-se apenas de quatro em quatro anos por causa das eleições para cargos públicos.

De maneira oposta, o sistema político suíço mostra-se singular ao implementar a democracia em seu sentido mais basililar, de “soberania do povo”, fazendo com que cidadãos e política não somente se aproximem, mas se interpenetrem, tornando-se uma realidade só.

### **3.4 A ineficácia do modelo de democracia participativa brasileiro à luz do modelo suíço**

Na contramão do modelo suíço, está o sistema brasileiro. Como demonstrado anteriormente, desde a promulgação da Constituição de 1988, há mais de 30 anos, houve apenas duas formas de plebiscito ou de referendo em âmbito federal. Sem dúvida, um número insignificante para uma democracia participativa, ainda mais quando comparado com a realidade suíça. Surge então o questionamento: o que tanto distancia a democracia participativa brasileira da suíça?

Com base na análise dos dois modelos, verifica-se que são três os obstáculos que impedem a efetivação dos instrumentos do plebiscito e do referendo no Brasil: a carência de regulamentação normativa, a restrição dos agentes habilitados para convocá-los e a ausência de delimitação temática.

De início, é necessário retomar a regulação legislativa dos instrumentos de participação nos dois países. Enquanto a regulamentação desses institutos encontra-se exaustivamente na Carta Magna suíça, na brasileira há apenas diretrizes gerais,

complementadas pela Lei n.º 9.709/1998.

Nesse aspecto, a regulamentação normativa brasileira é pouco específica e explicativa quando comparada com a suíça. Enquanto no país europeu há uma sintetizada e bem delimitada classificação dos institutos de participação popular, classificando os referendos em obrigatórios e optativos, sendo os segundos ainda subdivididos no Brasil e não há qualquer tipo de subdivisão ou de especificação.

Ademais, no ordenamento europeu, questões procedimentais essenciais são previstas na própria Carta Magna, como os prazos específicos para a realização do referendo e os quóruns para a sua iniciativa.

No nosso ordenamento, por outro lado, as tais previsões são gerais – não estabelecendo prazos específicos consoante a norma objeto de referendo, se tratado internacional ou lei ordinária, por exemplo –, ou são ausentes. Como consequência, há uma falta de concretude dos instrumentos participativos brasileiros; são normas vagas, uma vez que questões procedimentais fundamentais para a ocorrência do plebiscito e do referendo não são bem definidas.

Como dito anteriormente, o artigo 3.º da Lei n.º 9.709/1998 preceitua que a convocação de plebiscito e de referendo ocorrerá mediante decreto legislativo, proposto pelos membros do Congresso Nacional. Já na Constituição suíça, tanto os cantões (pelo menos oito) como os próprios eleitores podem convocar um referendo.

Portanto, no Brasil, o plebiscito e o referendo já enfrentam um obstáculo para a sua ocorrência desde seu chamamento, que é extremamente restritivo, somente podendo ser proposto pelos membros do Congresso, ao contrário do modelo suíço, em que uma vasta gama de autores pode convocar a deliberação popular.

No modelo brasileiro, retira-se do povo a possibilidade de solicitar a realização de plebiscito e de referendo, uma vez que se trata de competência exclusiva do Congresso Nacional (Aquad, et al., 2004). Isso ocorre pela própria natureza do decreto legislativo, tipo normativo no qual todos os atos de produção da norma são atribuídos ao Congresso Nacional, inclusive a sanção, não exigindo remessa ao presidente da República (Ferreira Filho, 2013).

Ademais, a iniciativa para a convocação de plebiscitos e de referendos está prevista na Seção II (“Das atribuições do Congresso Nacional”) do Capítulo I (“Do Poder Legislativo”) do Título IV (“Da organização dos Poderes”), mais precisamente no inciso XV do artigo 49 da CF, cujo *caput* preceitua “é de competência exclusiva do Congresso Nacional”.

Sendo assim, não resta dúvidas acerca da exclusividade do Congresso na iniciativa dessas consultas populares, afastando-se do povo até mesmo a possibilidade de diligenciar para dar início ao processo de consulta (Espírito Santo, 2021).

Por outro lado, no processo suíço, a população possui um papel determinante no estabelecimento das consultas, cabendo a ela, assim como aos cantões, a iniciativa do processo. Além disso, conforme dito anteriormente, para certas questões, delimitadas no artigo 140 da Constituição Suíça, a norma é submetida a referendo de forma obrigatória, isto é, mesmo diante da inércia dos cidadãos.

Dessa forma, enquanto na Suíça o requerimento de uma consulta popular é amplo e descentralizado, com os cidadãos fazendo-se presentes em todas as etapas, no Brasil, esse processo ainda é centralizado e restrito, não tendo a população a oportunidade de decidir sobre o que deliberar.

Além disso, na Carta Magna do país europeu, as questões passíveis de referendo são bem delimitadas, inclusive no que se refere aos assuntos sobre os quais a população deve obrigatoriamente ou facultativamente deliberar. Os artigos 140 e 141 da Carta Magna suíça estabelecem os assuntos a serem abordados no referendo, estipulando a modalidade de referendo e as questões procedimentais, como o número mínimo de assinaturas para requerer a consulta, consoante a questão abordada.

Logo, é notório, por exemplo, não somente que leis federais são assuntos de referendo, como também que a sua

modalidade é o referendo facultativo, devendo ser requerido por 50 000 eleitores ou oito cantões no prazo de 100 dias desde sua publicação. Com isso, a participação popular é dotada de segurança e de certeza.

Em contrapartida, a Constituição brasileira de 1988 não é exaustiva nesse tema, colocando como assuntos passíveis de plebiscito e de referendo “questões de relevância nacional”. Portanto, não somente não especifica quais são essas questões como também não prevê a modalidade do referendo obrigatório. Dessa forma, esse trecho implica uma subjetividade que amplia as incertezas diante desses mecanismos, o que se torna um grande empecilho para a sua aplicação (Auaad, et al., 2004).

Portanto, constata-se que os instrumentos de participação, embora contidos no rol de direitos fundamentais da Constituição Federal, carecem de mecanismos que possibilitem sua aplicação eficaz.

A não especificação dos assuntos que podem e/ou devem ir à consulta popular e os limites de sua convocação, sendo competência exclusiva do Congresso Nacional, dificultam a aplicação prática dessa relevante previsão constitucional.

Sendo assim, evidenciam-se, à luz da experiência suíça, os principais empecilhos para a concretização de um modelo de democracia participativa no Brasil: a carência de regulamentação normativa, a restrição convocatória e a não delimitação dos temas, com a ausência, inclusive, de uma modalidade obrigatória. Essas problemáticas justificam a quantidade ínfima de plebiscitos e de referendos em âmbito nacional nas últimas três décadas e demonstram que os mecanismos de participação popular no Brasil ainda estão, infelizmente, muito distantes da população.

#### **4. Conclusão**

Os mecanismos de participação direta previstos na Carta Magna brasileira são essenciais para a consolidação da própria democracia no país, uma vez que viabilizam a atuação concreta e direta dos cidadãos na política brasileira.

Nesse sentido, os instrumentos do plebiscito e do referendo são de grande importância para o modelo democrático, por serem mecanismos por meio dos quais a população se manifesta sobre os mais variados temas, atuando determinantemente na condução administrativa e organizacional do país.

Contudo, a realidade brasileira é marcada por problemáticas que impedem a eficácia desse sistema, distanciando seu modelo político de lugares como a Suíça, onde os instrumentos de deliberação direta estão inseridos no cotidiano dos cidadãos.

A partir deste estudo, evidenciou-se a existência de três principais empecilhos para a efetiva aplicabilidade dos institutos do plebiscito e do referendo no Brasil: a precária regulamentação normativa, a exclusividade de iniciativa do Congresso e a falta de delimitação temática.

Observou-se que, no modelo suíço, são fatores fundamentais para a eficiência do modelo participativo a completa e detalhada regulamentação normativa dos instrumentos de deliberação direta, assim como a possibilidade de iniciativa do próprio povo e até mesmo dos cantões (estados), e a delimitação e a especificação temática, dividindo as modalidades de referendo em obrigatório e facultativo, consoante a relevância do assunto tratado.

A distância entre a realidade brasileira e a realidade suíça encontra-se justamente nesses aspectos, de forma que a mudança dessa realidade depende da reformulação estrutural e organizacional dos instrumentos do plebiscito e do referendo no Brasil.

Somente com a superação desses empecilhos é que se pode alcançar a efetividade desses institutos, possibilitando a real inserção do plebiscito e do referendo na sociedade brasileira, consolidando esses mecanismos de participação direta e dando, enfim, eficácia ao previsto no parágrafo único do artigo 1.º da Constituição Federal de 1988.

## Referências

- Araújo, G. Á. (2020). República e Constituição: um estudo acerca do princípio republicano, base do Estado Democrático de Direito. *Research, Society and Development*, 9(3), e96932553. <https://doi.org/10.33448/rsd-v9i3.2553>
- Auad, D., Pedrosa, J. C. H., Martimiano, M. L., & Tanganelli, R. F. (2004). Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 3, 291-323. <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/viewFile/73/73>.
- Barreiros Neto, J. (2019). *Teorias da democracia*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito.
- Beçak, R. (2014). *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*: Saraiva Educação.
- Beçak, R. (2008). Instrumentos de democracia participativa. *Revista de Ciências Jurídicas*, 6(2), 143-153.
- Bobbio, N. (2007). *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política* (14a ed.). São Paulo: Paz e Terra.
- Bonavides, P. (2000). *Ciência política* (10a ed.): Malheiros.
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- Brasil (2005). *Decreto Legislativo n.º 780, de 2005*. Autoriza referendo acerca da comercialização de arma de fogo e munição em território nacional, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005. Brasília, DF. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-780-7-julho-2005-537738-publicacaooriginal-30531-pl.html>.
- Brasil (2021). *Emenda Constitucional n.º 111, de 28 de setembro de 2021*. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm).
- Brasil (1993). *Lei n.º 8.624, de 4 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre o plebiscito que definirá a forma e o sistema de governo e regulamenta o art. 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional n.º 2. Brasília, DF. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8624-4-fevereiro-1993-363195-norma-pl.html>.
- Brasil (1998). *Lei n.º 9.709, de 18 de novembro de 1998*. Lei da Soberania Popular. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9709-18-novembro-1998-352644-norma-pl.html>.
- Brasil (2003). *Lei n.º 10.826, de 22 de dezembro de 2003*. Estatuto do Desarmamento; Lei de Armas; Lei do Desarmamento; Lei do Porte de Armas. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm, define crimes e dá outras providências. Brasília, DF. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10826-22-dezembro-2003-490580-norma-pl.html>.
- Carvalho Junior, N. dos R., & Carvalho, R. dos S. P. de (2018). A necessária reinvenção da democracia brasileira: da democracia representativa à democracia de participação popular. In *Anais do 6.º Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania* (pp. 79-97), Ribeirão Preto. <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/1251>.
- Espirito Santo, G. O. M. do. (2021). A cidadania brasileira à luz dos valores neoconstitucionais: Uma análise da democracia participativa no Brasil do século XXI. *Research, Society and Development*, 10(7), e35810716789. <https://doi.org/10.33448/rsd-v10i7.16789>
- Ferreira Filho, M. G. (2013). *Do processo legislativo* (7a ed.): Saraiva.
- Fiuza, R. A. M. (1992). Suíça: 700 anos: modelo de federalismo e democracia. *Revista de Informação Legislativa*, 29(113), 505-514. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175929>.
- Fontes, F. L. de L., Menezes, M., Lavor, L., Lima, I. C., Lima, L. S., Moura, E. G. A., & Araujo, M. L. A. de. (2022). Da democracia participativa à desdemocratização no Brasil: instituições de participação em crise. *Research, Society and Development*, 11(5), e48911528534. <https://doi.org/10.33448/rsd-v11i5.28534>
- Garcia, E. (2016). Pesquisa bibliográfica versus revisão bibliográfica: uma discussão necessária. *Línguas & Letras*, 17(35), 291-294.
- Gemma, G. (1998a). Plebiscito. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino. *Dicionário de política* (p. 927) (11a ed.): Editora UnB.
- Gemma, G. (1998b). Referendum. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino. *Dicionário de política* (pp. 1074-1077) (11a ed.): Editora UnB.
- Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, 35(2), 57-63.
- Guedes, N. (2017). Capítulo IV. In J. J. G. Canotilho, G. F. Mendes, I. W. Sarlet, & L. L. Streck. *Comentários à Constituição do Brasil* (2a ed.): Saraiva.
- Lima, F. R. F. de (2005). Manifestação popular e os limites materiais à convocação do plebiscito e referendo: uma análise da Lei 9709/98. *Revista ESMAFE*, 9, 235-252. <https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/issue/view/15/14>.
- Mendes Filho, M. R. (2006). *A crise da democracia representativa* (Monografia de graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza). <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/55242?mode=full>.

Mendez, F., & Mendez, M. (2017). *Referendums on EU Matters: Study*. Brussels: European Parliament.

*Plebiscito de 1993: resultado geral* (1993). Brasília, DF. [https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/rybena\\_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/at\\_download/file](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/at_download/file).

Rappard, W. E. (1912). The Initiative and the Referendum in the Switzerland. *The American Political Science Review*, 6(3), 345-366.

*Referendo de 2005: quadro geral* (2005). Brasília, DF. <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005/quadro-geral-referendo-2005>.

Sarlet, I. W., Marinoni, L. G., & Mitidiero, D. (2021). *Curso de direito constitucional* (10a ed.): Saraiva Educação.

Schweizerische Eidgenossenschaft [Confederação Suíça] (1999). *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>.

Silva, J. A. da. (2020). *Curso de direito constitucional positivo* (43a ed.). São Paulo: Malheiros.

Supremo Tribunal Federal (1993). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 839-1*. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requeridos: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Min. Néri da Silveira. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=392110>.

Trechsel, A. H., & Kriesi, H. (1996). Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system. In M. Gallagher, & P. V. Uleri. *The Referendum Experience in Europe* (pp. 185-208). New York: ST. Martin's Press.

*TSE homologa resultado de plebiscito sobre uso de charretes em Petrópolis (RJ)* (2019). Brasília, DF. <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Fevereiro/tse-homologa-resultado-de-plebiscito-que-aprovou-rejeicao-do-uso-de-charretes-nos-passeios-turisticos-em-petropolis-rj>.