



UFC

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

KAUAN DUARTE GONDIM DOS SANTOS

**MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA: O CONTRASTE DOS MODELOS
BRASILEIRO E SUÍÇO DE INICIATIVA POPULAR**

FORTALEZA

2022

KAUAN DUARTE GONDIM DOS SANTOS

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA: O CONTRASTE DOS MODELOS
BRASILEIRO E SUÍÇO DE INICIATIVA POPULAR

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito da Faculdade
de Direito da Universidade Federal do Ceará
como requisito parcial à obtenção do grau de
bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado
Cabral.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S1m SANTOS, Kauan Duarte Gondim dos.
Mecanismos de democracia direta : o contraste dos modelos brasileiro e suíço de iniciativa popular /
Kauan Duarte Gondim dos SANTOS. – 2022.
98 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2022.
Orientação: Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral.

1. Direito Constitucional. 2. Democracia Participativa. 3. Iniciativa Popular. 4. Brasil. 5. Suíça. I. Título.
CDD 340

KAUAN DUARTE GONDIM DOS SANTOS

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA: O CONTRASTE DOS MODELOS
BRASILEIRO E SUÍÇO DE INICIATIVA POPULAR

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito da Faculdade
de Direito da Universidade Federal do Ceará
como requisito parcial à obtenção do grau de
bacharel em Direito.

Aprovada em: __/__/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dr.^a Raquel Cavalcanti Ramos Machado
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Igor Moura Rodrigues Teixeira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Aos meus pais, Erilene e Sidclei.

Ao meu irmão, Kaique.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Eriene e Sidclei, ao meu irmão, Kaique, e aos meus avós, tios e primos, por todo o apoio que sempre me deram.

À minha segunda família, João Pereira, Evanice, Lígia e Yohara, por tudo que fizeram por mim desde o início da minha graduação no curso de Direito, especialmente por me acolherem em seu lar de braços abertos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Gustavo Cabral, cuja vontade incessante de aprender o Direito me serviu de inspiração desde o primeiro semestre.

Aos professores participantes da banca examinadora, Prof.^a Dr.^a Raquel Machado e Prof. Igor Teixeira, pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos demais professores do curso de direito que também me inspiraram: Gretha Leite, Raul Nepomuceno, Emmanuel Teófilo Filho, Maria José Fontenelle, Maria Vital e Tarin Mont'Alverne.

Aos meus antigos colegas de estágio, em especial aos do setor de Direito de Famílias e Sucessões, Larissa de Alencar, Gabriela Pessoa e Éric Menezes, por me fazerem repensar o papel e a importância dos operadores do direito na sociedade.

Por fim, às numerosas amizades que fiz ao longo desse curso: Hudson Carvalho, Caio Aguiar, Ícaro Dylan, Marcelo Barbosa, Carlos Sávio, Ana Carolina Pedroza, Artur Pinto, Arthur Quirino, Davi Chaves, Davi Macedo, Davi Martins, Leonildo Rodrigues, Carol Felix, Isac Bonfim, Eliton Sousa, Ângela Vettorazzi, Fernando Morais, João Victor Souza, João Vitor Seabra, Kleydson Santos, Bernardo Filho, Kleiton Damasceno, Raul Bittencourt e Rômulo Albuquerque.

Como frequentemente dito no curso de Direito, as listas acima não são exaustivas, mas exemplificativas. Certamente há pessoas que não mencionei pelo nome, mas que também foram essenciais para o meu trajeto acadêmico, logo, a essas pessoas também agradeço profundamente.

“Em última instância, nosso comportamento político depende de nossa ideia do que a democracia é, pode ser e deve ser.”
(SARTORI, 1994, p. 29).

RESUMO

Diante da crescente desconexão entre representantes e representados, buscam-se alternativas que permitam a participação direta dos cidadãos no processo legislativo, a exemplo da iniciativa popular. Embora Brasil e Suíça subscrevam a esse princípio, seus regramentos geraram versões opostas do mesmo instituto. A análise de tais contrastes, portanto, pode gerar observações úteis sobre possíveis melhorias do sistema brasileiro. O presente trabalho avalia criticamente os sistemas brasileiro e suíço de iniciativa popular, visando sugerir reformas no modelo brasileiro com o intuito de tornar mais efetivo o regime de democracia participativa previsto na Constituição Federal de 1988. A metodologia adotada foi a qualitativa, realizada por meio de revisão bibliográfica, compilação de dados oficiais e públicos dos Governos brasileiro e suíço, além de consultas legislativas e jurisprudenciais. Após a exposição das normas que regem o direito à iniciativa em ambos os países, os resultados mostram que, embora replicações do modelo suíço sejam difíceis diante de diferenças populacionais, políticas e culturais dos dois Estados, certos aspectos da experiência suíça são passíveis de adaptações no Brasil, notadamente a combinação da iniciativa popular com o referendo, a validação de subscrições por órgão distinto do Poder Legislativo, além de mecanismos que mostram como lidar com iniciativas do público, a exemplo da contraproposta legislativa e das brochuras de votação explicativas.

Palavras-chave: direito constitucional; democracia participativa; iniciativa popular; Brasil; Suíça.

ABSTRACT

Faced with the growing disconnection between representatives and the represented, alternatives are sought to allow the direct participation of citizens in the legislative process, such as the popular initiative. Although Brazil and Switzerland subscribe to this principle, their regulations created opposite versions of the same mechanism. The analysis of such contrasts, therefore, can provide useful observations about possible improvements in the Brazilian system. The present work critically evaluates the Brazilian and Swiss systems of popular initiative, aiming to suggest reforms to the Brazilian model in order to make the participatory democracy regime provided for in the Federal Constitution of 1988 more effective. The qualitative methodology was adopted, making use of bibliographic review, compilation of official and public data from the Brazilian and Swiss Governments, in addition to legislative and jurisprudential consultations. After exposing the rules that govern the right of initiative in both countries, the results show that, although replications of the Swiss model are difficult when considering population, political and cultural differences in the two States, certain aspects of the Swiss experience are susceptible to adaptations in Brazil, notably the combination of popular initiative with referendums, the validation of signatures by a body other than the Legislative Branch, as well as mechanisms that show how to deal with initiatives from the public, such as the legislative counterproposal and the explanatory voting brochures.

Keywords: constitutional law; participatory democracy; popular initiative; Brazil; Switzerland.

RÉSUMÉ

Face à la déconnexion croissante entre les représentants et les représentés, des alternatives sont recherchées pour permettre la participation directe des citoyens au processus législatif, comme l'initiative populaire. Bien que le Brésil et la Suisse souscrivent à ce principe, leurs réglementations ont créé des versions opposées du même institut. L'analyse de ces contrastes peut donc générer des observations utiles sur les améliorations possibles du système brésilien. Le présent travail évalue de manière critique les systèmes d'initiative populaire brésilien et suisse, avec le but de proposer des réformes du modèle brésilien afin de rendre plus efficace le régime de démocratie participative prévu par la Constitution fédérale de 1988. La méthodologie adoptée a été la qualitative, en utilisant la revue bibliographique, la compilation de données officielles et publiques des gouvernements brésilien et suisse, en plus des consultations législatives et jurisprudentielles. Après avoir exposé les règles qui régissent le droit d'initiative dans les deux pays, les résultats montrent que, si les répliques du modèle suisse sont difficiles face aux différences démographiques, politiques et culturelles des deux États, certains aspects de l'expérience suisse sont susceptibles aux adaptations au Brésil, notamment la combinaison de l'initiative populaire avec le référendum, la validation des souscriptions par un organe autre que le pouvoir législatif, ainsi que des mécanismes qui montrent comment traiter les initiatives du public, comme le contre-projet législatif et les brochures de votation.

Mots-clés: droit constitutionnel; démocratie participative; initiative populaire; Brésil; Suisse.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tempo exigido conforme o número e tempo de fala de cada membro da assembleia	24
Tabela 2 – Número mínimo de signatários por UF para a propositura de iniciativa popular de lei (dados de 2022)	42
Tabela 3 – Iniciativas populares que foram submetidas à Câmara dos Deputados	48
Tabela 4 – Iniciativas populares aprovadas pelo eleitorado suíço	67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF-BR/88	Constituição Federal brasileira de 1988
CF-CH/99	Constituição Federal suíça de 1999
CI-MDDs	Citizen-initiated mechanisms of direct democracy
ILP	Iniciativa legislativa popular
International IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IP	Iniciativa popular
LDP	Loi fédérale sur les droits politiques
MDD	Mecanismo de democracia direta
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de emenda à Constituição
PLR	Parti libéral-radical
PRD	Parti radical-démocratique
PS	Parti socialiste
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
STF	Supremo Tribunal Federal
TD-MDDs	Top-down mechanisms of direct democracy
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDC	Union démocratique du centre
UF	Unidade federativa

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	DEMOCRACIA POLÍTICA	18
2.1	Democracia direta e representativa: entre o ideal e o possível	22
2.2	Mecanismos de democracia direta e democracia participativa	26
2.3	Tipos de iniciativa popular e sua utilização	30
2.4	Brasil e Suíça: modelos opostos da iniciativa popular	33
3	INICIATIVA POPULAR NO BRASIL	37
3.1	Sistema político presidencial e os MDDs da Constituição de 1988	37
3.2	Origem da iniciativa popular de lei na CF-BR/88 e seu regime jurídico	40
3.3	Uso da iniciativa popular no Brasil e sua pouca efetividade normativa	47
4	INICIATIVA POPULAR NA SUÍÇA	52
4.1	Sistema político: a “fórmula mágica”	52
4.2	Origens e regime jurídico da iniciativa popular no direito suíço	57
4.3	Uso da iniciativa popular na Suíça: aumento de proposições e conflitos com normas internacionais	65
5	AVALIAÇÃO CRÍTICA DOS MODELOS BRASILEIRO E SUÍÇO	73
5.1	Dificuldades de adaptação	74
5.2	Aspectos do modelo suíço que podem ser adaptados	79
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
	REFERÊNCIAS	92

1 INTRODUÇÃO

O sistema representativo está em crise, ou pelo menos é algo que se escuta frequentemente. Bilhões de pessoas vivem em regimes tidos como democráticos, mas cada vez mais se nota uma insatisfação do público com seus representantes eleitos. Essa relação assume um caráter cada vez mais antagônico entre as massas e a classe política. No contexto político, não é incomum ouvir que, para resolver os problemas que assolam o país, basta que “o povo se una”, sem necessidade de políticos como intermediários.

Deixando de lado os exageros, a frase acima, que sugere a união popular como forma de solução da crise de representatividade, encontra certo respaldo na Constituição Federal de 1988. Com efeito, o documento constitucional prevê a possibilidade de que os próprios cidadãos redijam e proponham projeto de lei perante o Congresso Nacional. Trata-se, então, de um método que, em tese, permite que o público tenha sua voz ouvida fora dos ciclos eleitorais, então por que é um instituto tão ignorado pelo eleitorado e pela doutrina jurídica?

Essa situação se mostra ainda mais peculiar quando se observa um instituto similar na Suíça, pequena nação alpina da Europa Ocidental. Nesse país, os cidadãos também podem apresentar propostas por iniciativa própria, mas o resultado é praticamente oposto ao caso brasileiro: esse direito de iniciativa não só é amplamente utilizado, gerando múltiplas votações por ano, como também molda profundamente o próprio sistema político do país, sendo até mesmo responsável pela adesão da Suíça à Organização das Nações Unidas (ONU) em 2002.

Como um direito de iniciativa relativamente similar acarretou efeitos tão diferentes nesses dois países? As explicações mais óbvias se limitam a indicar as diferenças populacionais e culturais entre Brasil e Suíça, mas não se pode ignorar o fator normativo. As regras que regem o direito à iniciativa na Suíça criaram um sistema mais receptivo à participação direta dos eleitores na definição de diretrizes políticas, enquanto o modelo brasileiro possui pouca relevância prática, sendo reflexo de uma Constituição que ainda espera ser plenamente concretizada.

Não se ignora que uma comparação entre dois países tão diversos em aspectos populacionais, culturais, históricos e políticos possa ser objeto de críticas. Entretanto, a escolha aqui feita se justifica pelo fato de o modelo suíço de iniciativa popular ser, sob o critério de uso efetivo pela população, o exemplo mais consolidado deste instrumento no mundo. Ademais, mesmo que estudos do direito à iniciativa em países semelhantes ao Brasil tragam resultados importantes para a compreensão desse fenômeno, eles não podem ser

impeditivos da utilização de outros países como paradigma de comparação. O sistema suíço de iniciativa, embora dificulte replicações, permite a observação de questões relevantes sobre a participação popular direta que seriam ignoradas de outra forma.

Desse modo, o presente estudo visa analisar as lições que o modelo suíço de iniciativa popular apresenta para o seu equivalente brasileiro, sob a perspectiva da efetivação do direito à participação direta consagrado na Constituição brasileira.

Além disso, o trabalho também visa compreender o fenômeno da democracia participativa (ou semidireta), e como esse regime político difere de sistemas democráticos que o antecedem.

Sob a ótica da democracia semidireta, busca-se analisar um dos instrumentos característicos desse sistema, a iniciativa popular, incluindo os elementos que a tornam um mecanismo de participação distinto dos demais.

Quanto aos tipos de iniciativa popular, o presente trabalho busca também analisar a manifestação do fenômeno jurídico nos dois países objetos de estudo, Brasil e Suíça, de modo a determinar as razões de tamanhas diferenças institucionais, bem como os méritos e deméritos das duas normatizações.

Relativo à metodologia, a pesquisa foi feita pelo método qualitativo, realizada por meio de revisão bibliográfica, compilação de dados oficiais e públicos dos Governos suíço e brasileiro, além de consulta legislativa e jurisprudencial.

O capítulo 2 discutirá o conceito de democracia. Por se tratar de um termo polissêmico, buscou-se limitar a palavra ao seu sentido político. Com a delimitação da democracia em seu significado estritamente político, serão apresentadas as diversas discussões sobre o fenômeno, da teoria aristotélica até discussões mais recentes, como as contribuições de Robert Dahl e Jürgen Habermas. Após análise do elemento comum a todas as teorias apresentadas, conclui-se que a essência da democracia política é a participação do público na definição de diretrizes políticas.

No entendimento de que democracia política e participação popular estão interligadas, será analisada, ainda no mesmo capítulo, a distinção clássica de regimes democráticos com base no nível de participação: a democracia direta e a representativa (indireta). Além de sua conceituação, também serão apresentadas as vantagens e desvantagens de cada uma.

Apresentadas as críticas comumente dirigidas a esses dois tipos de democracia, o presente estudo também analisa o fenômeno da democracia semidireta (ou participativa). As características básicas desse regime serão discutidas, bem como os mecanismos de

democracia direta que o caracterizam como meio-termo entre a democracia direta e a representativa.

Em seguida, será discutido em maior detalhe a iniciativa popular, um dos instrumentos característicos das democracias semidiretas. Além de esclarecimentos conceituais sobre o mecanismo, também serão apresentadas peculiaridades que a distinguem de outras formas de participação direta. Sob a ótica da iniciativa popular, serão então analisadas as razões pela qual o modelo suíço de iniciativa pode ser usado para comparações com o seu homólogo brasileiro.

O capítulo 3 será dedicado à análise da iniciativa popular no Brasil. A princípio, serão identificadas, em linhas gerais, as estruturas básicas do Estado brasileiro, bem como o funcionamento do plebiscito e do referendo, outros mecanismos de democracia direta presentes no regime do Constituinte de 1988.

Em sequência, o objeto de estudo será o histórico da iniciativa popular de lei. Como se trata de uma introdução relativamente recente no direito brasileiro, o recorte será focado no processo de admissão do instituto na Assembleia Nacional Constituinte. Após isso, será feita uma descrição do procedimento normativo atual, bem como das lacunas apontadas pela doutrina.

Ainda no mesmo capítulo, será observado o impacto do regime brasileiro de iniciativa popular no sistema político do país, o baixo sucesso de sua efetivação e as razões dessa situação.

No capítulo 4, será apresentado o modelo suíço de iniciativa popular. Primeiramente, serão dadas informações introdutórias sobre o sistema político da Confederação Suíça, incluindo o desenho institucional único que foi moldado pela iniciativa popular daquele país e que, ao mesmo tempo, também a influencia. Serão similarmente exibidos os mecanismos próprios de participação direta além da iniciativa, como os referendos obrigatórios e facultativos.

Em seguida, será analisada a história da iniciativa popular no país. Ao contrário do equivalente brasileiro, aqui trata-se de um instituto que é usado há mais de um século, portanto, serão analisadas suas origens a partir da reforma constitucional de 1891.

Esclarecidas questões históricas, no mesmo capítulo serão apresentadas, em linhas gerais, as regras de processamento da iniciativa, o subsequente referendo resultante da proposta e as possibilidades de compromisso político entre o Poder Público e os iniciantes, manifestado no instituto da contraproposta legislativa.

Feitas as devidas explicações, o capítulo se encerrará com a análise do impacto do direito de iniciativa na Suíça, bem como as críticas comumente feitas em razão dos poucos limites materiais a iniciativas extremistas ou que atentem contra direitos fundamentais.

No capítulo 5, com os modelos brasileiro e suíço apresentados, o presente estudo será direcionado à avaliação crítica do sistema suíço e o que a sua experiência demonstra sob a perspectiva de ampliação do direito de participação direta do público.

Após análises do capítulo 5, o presente estudo se encerra concluindo que certos elementos do sistema suíço podem ser adotados pelo Brasil com vias de tornar efetivo direito de participação do eleitorado na formação de diretrizes políticas. Alguns dos elementos em questão incluem a incorporação do referendo à iniciativa popular, a possibilidade de contraproposta por parte do Legislativo e a distribuição de brochuras de votação como meio de informar o eleitor de forma objetiva. Entretanto, uma ampliação dos direitos populares também acarreta riscos na promoção de ideias que violem direitos fundamentais, razão pela qual deve-se almejar também um sistema de controle de constitucionalidade robusto, nesse aspecto diferente do modelo adotado pelo Estado suíço.

2 DEMOCRACIA POLÍTICA

“Democracia” é uma palavra frequentemente utilizada, mas de difícil conceituação. Seu significado literal, “poder do povo”, é vago. A palavra é utilizada para designar regimes diversos, como os Estados nórdicos de bem-estar social, o liberalismo característico dos EUA e o sistema constitucional brasileiro desde a Constituição de 1988. Além da caracterização ampla de certos regimes políticos, há também o frequente uso da palavra no discurso político e acadêmico como indicativo de combate a injustiças sociais e econômicas.

Para Giovanni Sartori, a relativa dificuldade de se definir o que é uma democracia se deve, em parte, à atribuição frequente de sentidos que o autor considera como “não políticos”.¹

Entre os sentidos não políticos de democracia, estão a democracia social (uma sociedade cujos membros percebem uns aos outros como socialmente iguais), a democracia industrial (a busca do autogoverno de trabalhadores nas indústrias do século XIX) e a democracia econômica (um programa redistribuição de riqueza e oportunidades econômicas ou um dos sinônimos da democracia industrial). No entendimento de Sartori, esses termos e outros designam “microdemocracias”, enquanto a democracia, no seu sentido político, é a “macrodemocracia”. A justificativa de tal argumento é que a democracia política é o instrumento e as demais democracias são as metas dos atores políticos. A democracia política é, portanto, soberana e condição essencial à existência dos outros tipos de democracia, que a ela são subordinadas. Em outras palavras, a palavra “democracia” sem adjetivação é sinônimo de “democracia política”.

Dito isso, o próprio conceito de democracia política apresenta divergências. Conforme Norberto Bobbio, existem três grandes teorias que buscam explicar esse fenômeno: a teoria clássica (ou aristotélica), a teoria romano-medieval e a teoria moderna (ou de Maquiavel).²

Como representante da teoria clássica, Aristóteles classifica as formas de governo entre corrompidas (tirania, oligarquia, democracia) e corretas (monarquia, aristocracia e “politeia”). A democracia é, então, apresentada como uma forma corrompida da politeia. A

¹ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: volume 1 - o debate contemporâneo. 1. ed. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994, p. 24-29.

² BOBBIO, Norberto. Democracia. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de política**: vol. 1. 11. ed. Tradução: Carmen C. Varriale et al. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 319.

democracia é o regime político em que a multidão governa visando a si própria, ao contrário da politeia, onde muitos indivíduos exercem o poder visando o bem comum. Entretanto, Aristóteles fala que regimes políticos podem ser também classificados no espectro entre oligarquias e democracias. Aqui a distinção, segundo o filósofo, é entre a riqueza e a pobreza. No primeiro caso, os ricos, que sempre estão em menor número, são o elemento supremo do regime, já na democracia, os menos abastados, que são mais numerosos, são os principais atores do governo.³

A teoria medieval é exemplificada por trechos do Digesto inspirados em passagens de Ulpiano e Juliano. O primeiro jurista afirmava que a vontade do príncipe tinha força de lei, mas isso ocorria porque o povo havia lhe concedido o poder, enquanto o segundo conferia ao costume o mesmo valor que a lei, admitindo não só a criação normativa consuetudinária como a derrogação de leis obsoletas “pelo tácito consenso do povo”.⁴

Na interpretação de Bobbio, a doutrina de Ulpiano estabeleceu as bases teóricas para a diferenciação entre o exercício e a titularidade do poder, já Juliano entendia que mesmo com a delegação, o povo ainda podia produzir direito por meio da tradição. Ambos os temas resultaram em discussões entre oponentes e apoiadores da soberania popular sobre a possibilidade de abrogação normativa pelo costume e se a delegação de poderes ao imperador gerava uma transferência definitiva (*translatio imperii*) ou uma concessão passível de revogação (*concessio imperii*).⁵

Quanto à teoria moderna da democracia, seu principal representante é Maquiavel. O autor substitui parcialmente a classificação de regimes políticos em corretos e corrompidos, de tradição aristotélica, passando a usar a distinção entre monarquias (em que o poder se concentra nas mãos de um só) e repúblicas (em que o poder é dividido entre vários). República e democracia não são necessariamente sinônimos, pois entre as repúblicas, conforme Maquiavel, existem as aristocráticas e as democráticas, as últimas se diferenciam das primeiras por também repartirem o poder com o “governo popular”, em vez de limitá-lo à aristocracia.⁶

³ ARISTÓTELES. **Política**. Ed. bilíngue. Tradução: António Campelo Amaral e Carlos Gomes. Lisboa: Vega, 1998, p. 211-215.

⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Corpus iuris civilis**: digesto: livro I. Tradução: Edilson Alkmin Cunha et al. Brasília: TRF1, ESMAF, 2010, 56-57; 34-35.

⁵ BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de política**: vol. 1. 11. ed. Tradução: Carmen C. Varriale et al. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 321.

⁶ MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. 3. ed. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1994, p. 23-27.

As teorias acima, apesar de sua importância, descrevem o funcionamento dos regimes de sua época e, portanto, apresentam limitações à compressão de Estados democráticos contemporâneos.

Sobre o tema, Robert Dahl distingue as democracias atuais de regimes autoritários e democracias antigas utilizando uma ótica procedimental. O autor, portanto, prefere usar o termo “poliarquia” para descrever uma série de instituições necessárias para a manutenção da democracia em larga escala. As instituições, em espécie, são: 1) funcionários eleitos; 2) eleições livres e justas; 3) sufrágio inclusivo de praticamente todos os adultos; 4) direito de concorrer a cargos eletivos; 5) liberdade de expressão dos cidadãos; 6) informação alternativa protegidas por lei; e 7) direito dos cidadãos de formar associações ou organizações independentes.⁷

Ainda sob a perspectiva procedimental, a teoria da democracia de Jürgen Habermas analisa não só o poder normativo das autoridades, mas também sua legitimidade, que não deve se limitar ao consentimento implícito do povo governado. O ponto central do regime democrático é, em realidade, o processo deliberativo, aqui entendido como a institucionalização de regras que permitam a ampla comunicação entre os cidadãos com o pressuposto que um resultado justo será obtido se o fluxo das informações relevantes não for obstruído.⁸ Trata-se, portanto, de uma teoria que valoriza não só a decisão da maioria, mas o debate que a precede.

Relativo às teorias brasileiras da democracia, Paulo Bonavides a classifica como um direito fundamental de 4ª dimensão, após os direitos de liberdade, igualdade e fraternidade. O autor busca gerar um meio de proteção constitucional global centrado no exercício da cidadania de forma direta pelo povo, graças aos avanços tecnológicos.⁹

Dalmo de Abreu Dallari entende que a democracia, ou Estado democrático, é um ideal alcançável, mas que é dotado de certos pressupostos¹⁰:

- a) eliminação da rigidez formal: a democracia é definida por seus aspectos substanciais, que podem ser favorecidos por aspectos formais, mas com eles não se confundem. Logo, um Estado democrático pode ser uma monarquia,

⁷ DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. 1. ed. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, p. 346-352.

⁸ HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**. 2. ed. Tradução: William Rehg. Boston: Massachusetts Institute of Technology, 1996, p. 295-298

⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 570-572.

¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 302-305.

uma república, um governo parlamentar ou presidencial, um regime capitalista ou socialista;

- b) supremacia do povo: sendo a democracia o governo popular, o público deve poder decidir as diretrizes políticas do Estado, por meio de suas opiniões que devem ser livremente formadas e externalizadas;
- c) preservação da liberdade: Dallari aqui não se refere ao conceito individualista da sociedade, mas da liberdade do cidadão como ser social, entrelaçado ao seu meio; e
- d) preservação da igualdade: entendido pelo autor como liberdade de possibilidades entre os indivíduos, admitindo desigualdades decorrentes de mérito.

Como se percebe, os conceitos e as teorias sobre a democracia, aqui entendida em seu sentido político, possuem variações conforme a época e o lugar e, como consequência, apresentam significativas diferenças entre si, refletindo diferentes visões de mundo. Entretanto, ao menos um elemento pode ser considerado como constante em todas elas: a ideia de que a participação do povo é fundamental para a existência de uma democracia política.

Trata-se de uma ideia comum a todos os conceitos apresentados porque, em parte, a própria noção de “participação” mudou ao longo dos séculos. Aristóteles a considera como a tomada direta de decisões da cidade (decisões feitas pela multidão em democracias), as doutrinas de Ulpiano e Juliano entendem que a participação se dava como forma de delegação do poder de modo a conferir legitimidade ao monarca. Maquiavel diferencia as repúblicas democráticas das aristocráticas pelo fato de que, nas primeiras, o governo popular é um dos atores com quem o poder era dividido, enquanto nas segundas o poder é repartido apenas entre a aristocracia. Dahl reconhece numerosas formas de participação popular como essenciais à poliarquia (eleições livres e justas, sufrágio universal e liberdade de expressão). Habermas considera fundamental a deliberação dos cidadãos de forma livre de modo a garantir a tomada de uma decisão política bem informada. Paulo Bonavides acredita que a concretização do direito à democracia necessariamente envolve a participação direta do público. Por fim, Dallari afirma explicitamente que é essencial que, em um Estado democrático, o público seja responsável por definir as diretrizes políticas.

A noção de “povo” também não é incontroversa. Como explica Friedrich Müller, essa palavra também pode assumir muitos significados, dentre eles, pode designar o corpo de cidadãos que possui o direito ao sufrágio e participa, direta ou indiretamente, das decisões

estatais (povo ativo), uma fonte de autoridade das decisões estatais que busca sua autoridade legítima em nome do povo (instância global de atribuição de legitimidade) ou mesmo um uso já bastante abstrato do termo “povo” sem um processo democrático que permita sua efetiva participação (povo ícone).¹¹

Algumas das teorias citadas, como a romana-medieval, se enquadram no uso da palavra “povo” no sentido de instância global de legitimidade ou até mesmo povo ícone, mas a maioria delas, especialmente as contemporâneas, prefere entender o povo, em eleições e demais tipos de votação, como um grupo de atores políticos que possui direito à participação na definição de diretrizes políticas. Então, para fins de análise da participação popular em democracias da atualidade, torna-se útil designar o povo como sendo o povo ativo na definição de Müller.

Desse modo, para fins de estudo das democracias contemporâneas, a democracia será aqui compreendida como regime político que faz uso da participação do povo (povo ativo) como principal forma de definição das diretrizes políticas do Estado.

O presente capítulo se dedicará, então, à análise das duas grandes classificações de democracia com base na participação do público: a democracia direta e a representativa. Será apresentado, em linhas gerais, o desenvolvimento de ambas, bem como suas limitações.

Em seguida, será discutida a tendência de introdução de meios de participação direta em regimes representativos, gerando um regime híbrido comumente chamado pela doutrina brasileira de “democracia participativa”. Também serão apresentados os seus institutos mais característicos (referendo, iniciativa popular, etc.).

O tópico posterior será dedicado à iniciativa popular, incluindo as divergências quanto a sua classificação, bem como as peculiaridades que justificam seu uso como base de recorte da análise do presente estudo.

Por fim, serão apresentados os argumentos que justificam a escolha da iniciativa popular suíça como parâmetro de análise do instituto homólogo no Brasil.

2.1 Democracia direta e representativa: entre o ideal e o possível

Mesmo sob a ótica da participação, os diferentes tipos de democracia política podem ser classificados de diversas formas, mais ou menos detalhadas. Todavia, aqui será utilizada a divisão clássica entre democracia direta e representativa (ou indireta).

¹¹ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia. Tradução: Ralph Christensen. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

A democracia direta se caracteriza como um sistema em que o povo ativo decide diretamente sobre as medidas a serem tomadas pelo Poder Público. Na democracia representativa, por sua vez, os cidadãos selecionam representantes, por meio de eleições, e esses serão os responsáveis por deliberações e decisões políticas.

Segundo Bonavides, a democracia direta se originou nas cidades da Grécia Antiga, onde os cidadãos se reuniam na praça pública (Ágora) para deliberar sobre as mais variadas questões. Em que pese o direito de participação dos cidadãos ser bastante amplo, o conceito de cidadão em si era bastante restrito, limitando-se a homens livres e impedindo a participação da maioria da população, razão pela qual alguns estudiosos não consideram que os gregos antigos tiveram uma democracia verdadeira.¹²

Dahl explica que, até o século XVIII, a ideia de democracia era associada às Assembleias Populares. Isso significa que, nos regimes democráticos do período, o povo se reunia em uma praça pública, onde eram tomadas as decisões sobre leis, decretos e outras medidas. A ideia de uma democracia por meio de delegação era vista como contraditória, dada a visão de democracia como o governo do próprio povo.¹³

O entendimento da época é exemplificado por Jean-Jacques Rousseau, considerado um dos grandes teóricos defensores do sistema de democracia direta. O autor entende que a soberania não pode ser representada ou alienada e que deputados não podem tomar ações próprias em nome do povo. A lei como expressão da vontade geral não pode ser representada, pois, conforme Rousseau, deixaria de ser realmente a vontade geral. Respondendo a críticas sobre a praticidade de se manter um regime de participação direta em locais com grandes populações, Rousseau responde que “quando o direito e a liberdade estão acima de tudo, a inconveniência não é nada”.¹⁴

Implícito nesse argumento é que a democracia só poderia ser exercida em nível local ou em pequenos Estados. Dahl demonstra que permitir uma realização de uma Assembleia Popular, onde que todos os membros possuem os mesmos direitos de fala, leva a um exercício deliberativo impraticável:

¹² BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 288-289.

¹³ DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 106-108.

¹⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Du contrat social**. Amsterdam, Lausanne, Melbourne, Milão, Nova York, São Paulo: Met∞Libri, 2008, p. 67-68.

TABELA 1 - TEMPO EXIGIDO CONFORME O NÚMERO E TEMPO DE FALA DE CADA MEMBRO DA ASSEMBLEIA

Número de pessoas	10 minutos			30 minutos		
	minutos	horas	dias de 8 horas	minutos	horas	dias de 8 horas
10	100	2		300	5	
20	200	3		600	10	1
50	500	8	1	1.500	25	3
500	5.000	83	10	15.000	250	31
1.000	10.000	167	21	30.000	500	63
5.000	50.000	833	104	150.000	2.500	313
10.000	100.000	1.667	208	300.000	5.000	625

Fonte: DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p.122.

Logo, por consequência da impossibilidade de permitir a deliberação de grandes números de pessoas, Maria Benevides refere-se à democracia direta como sendo apenas uma curiosidade histórica, além de um reflexo nostálgico da “democracia dos antigos”.¹⁵

De acordo com Dahl, a adoção da democracia representativa possui como principal marco histórico a Convenção Constitucional da Filadélfia em 1787. Os constituintes americanos discutiam sobre como instaurar um governo republicano em larga escala no continente, mas já havia um consenso de que o regime a ser criado seria uma república representativa.¹⁶

Tal pensamento é representado por James Madison. De acordo com o autor, as democracias puras estão sujeitas ao tribalismo de seus participantes, são frequentemente sujeitas a turbulências políticas e apresentam perigo à segurança e ao direito à propriedade. Um governo republicano representativo, por outro lado, permite a filtragem dos diversos

¹⁵ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1998, p. 45.

¹⁶ DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p.108.

interesses do eleitorado. Representantes, portanto, seriam mais aptos a identificar o bem comum do que o próprio público.¹⁷

Diante da larga escala dos Estados contemporâneos, o regime representativo se mostra como o mais usado, não sendo exagero afirmar que a atuação cidadã na maioria das democracias atualmente se baseia mais no princípio da representação do que na participação direta. David Altman chega a classificar eleições como condição *sine qua non* de qualquer regime democrático.¹⁸

De toda forma, a democracia representativa não é imune a críticas. Isso se deve ao fato de que os representantes não se encontram vinculados aos representados. Ao tentar reduzir o nível de participação do público, mesmo que por razões práticas, há o risco de exclusão de determinados grupos, diminuição do controle popular, bem como o distanciamento entre representantes e representados. Altman afirma que mesmo que cada vez mais pessoas tenham a capacidade de escolher seus representantes, as democracias vêm sofrendo uma crise de legitimidade perante os cidadãos por motivos como corrupção dos mandatários, marginalização de grupos sociais, falta de transparência, etc. Apesar de reconhecer o caráter fundamental da realização de eleições livres e justas, o autor defende uma reflexão no modo como representação e democracia se associam.¹⁹

Em tom similar, Bonavides ainda traz à tona outros males familiares da democracia representativa no contexto latino-americano: vícios eleitorais e ações do Executivo e Legislativo que se dedicam a interesses próprios. Somado a isso, ele ainda cita a tendência de uma usurpação da vontade popular por mandatários gerando uma “transmutação da chamada democracia representativa em verdadeiro simulacro de governo popular”.²⁰

Percebe-se, portanto, que os dois tipos clássicos de democracia, a direta e a representativa, apresentam uma escolha entre o ideal e o possível. A democracia direta permite, em tese, uma participação plena do cidadão, mas o seu exercício de forma similar às Assembleias Populares de outrora a torna impraticável na maioria dos países. A democracia representativa, por outro lado, se adequa aos Estados contemporâneos, mas enfraquece o laço de representação com o público, causando insatisfação e gerando problemas à legitimidade do regime.

¹⁷ MADISON, James. Federalist n. 10. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The federalist**. Indianapolis: Liberty Fund, 2001, p. 46-47.

¹⁸ ALTMAN, David. **Direct democracy worldwide**. Nova York: Cambridge University Press, 2011, p. 32.

¹⁹ Ibidem, p. 33.

²⁰ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 25-26.

Dito isso, a escolha aqui não é uma dicotomia, e sim um espectro. Democracias diretas e representativas puras são raras, com vários países buscando um equilíbrio entre as duas de modo a solucionar ou mitigar problemas de ambas. Tais tentativas deram origem a um regime híbrido, a democracia participativa, assunto do próximo tópico.

2.2 Mecanismos de democracia direta e democracia participativa

Com o fim de encontrar um meio-termo entre a democracia dos antigos e a dos modernos, Paulo Bonavides explica que a democracia participativa é uma forma de incorporação da democracia direta no direito constitucional. Ao contrário de uma democracia direta pura, todavia, ela ainda mantém eleições e outros institutos da democracia representativa, como entidades intermediárias entre o Estado e os cidadãos, exercendo assim uma função de complementaridade e não de substituição.²¹

A terminologia desse regime híbrido varia. Na doutrina brasileira, é comum que as designações “democracia participativa” e “democracia semidireta” sejam recorrentes. Paulo Macedo, contudo, afirma que a democracia participativa é um conceito mais amplo, pois significa uma diversidade de instituições que permitem ao cidadão participar, decidir e opinar, direta ou indiretamente, no âmbito público e no privado (empresarial, familiar, educacional, etc.), enquanto a democracia semidireta é a mera introdução de formas de democracia direta em um sistema representativo.²²

Autores estrangeiros muitas vezes se referem ao sistema como “democracia direta”, deixando implícito que se trata apenas de uma complementação ao sistema representativo. Altman prefere usar o termo “mecanismos de democracia direta” (*mechanisms of direct democracy* - MDDs) para descrever métodos institucionais que permitam ao eleitorado uma escolha ou manifestação de opinião sobre determinado tema nas urnas por meio do sufrágio secreto e universal. Tal conceito visa abarcar a ideia de participação direta em seu sentido mais comum, que é a decisão de temas específicos pelo eleitorado em votos vinculantes ou consultivos. Nota-se também que a definição não inclui a Assembleia Popular, instituto típico da democracia antiga, já que esta não permite o voto secreto. Também é excluído o *recall* (revogação de mandato), pois, apesar de ser frequentemente associado à

²¹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 60.

²² MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, n. 178, abr./jun. 2008, p. 185-186.

democracia participativa, em realidade o instituto ainda se resume a um voto de confiança em uma personalidade política, sem tratar de um tópico específico.²³

De todo modo, é necessária uma clarificação terminológica. A diferenciação feita por Macedo entre democracia participativa e semidireta possui mérito, mas, por também incluir a participação ativa em zonas da esfera privada, acaba incorporando elementos da democracia social, uma das microdemocracias do entendimento de Sartori. Na busca de analisar o fenômeno democrático em seu sentido político/macrodemocrático, os dois termos passam a ter significado semelhante e podem ser usados de forma alternada.

Os mecanismos de democracia direta (MDDs), por sua vez, se referem aos meios específicos pelo qual o cidadão pode aumentar sua participação direta no Estado. Portanto, MDDs designam os instrumentos de participação ampliada em espécie, enquanto a democracia participativa/semidireta descreve o regime político resultante da introdução desses meios em um sistema representativo.

Segundo Almino Affonso, os primeiros instrumentos de participação direta dos cidadãos nesse sistema misto foram introduzidos na Suíça. Das 6 constituições que regeram o território, antes e depois do Estado federal moderno, apenas uma, a de 1801, não foi submetida à ratificação do público. Somado a isso, desde a Constituição de 1874, todas as mudanças constitucionais necessitam de aprovação mediante votação.²⁴

A Suíça se mostra como um caso único em um mundo onde o uso de MDDs resta tímido. Entretanto, Altman declara que a transição para uma democracia semidireta vem sendo aplicada em países extremamente diversos, como Eslovênia, Bolívia, Gana, Nova Zelândia, Letônia e Uruguai.²⁵ O Brasil também é classificado como uma democracia participativa pela doutrina nacional, em especial após a introdução de mecanismos de democracia direta na Constituição de 1988 (CF-BR/88).

As críticas aos modelos de democracia participativa em muito se assemelham ao raciocínio de Madison na Constituinte dos EUA que, como já visto, acreditava que o público é demasiado suscetível aos seus interesses imediatos e que a seleção de representantes é a melhor maneira de fazer o corpo político agir conforme o bem comum. Discorrendo sobre tais críticas, Maria Benevides sintetiza os argumentos mais comuns contra o uso de MDDs.²⁶

²³ ALTMAN, David. **Citizenship and contemporary direct democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 6.

²⁴ AFFONSO, Almino. Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, n. 132, out./dez. 1996, p. 12-13.

²⁵ ALTMAN, David. **Citizenship and contemporary direct democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 17.

²⁶ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1998, p. 80-111.

O primeiro fundamento é que o público não possui conhecimento suficiente sobre a maioria das temáticas de caráter técnico, o que leva a votos incoerentes e até mesmo irresponsáveis. A autora o contrapõe afirmando que os mesmos argumentos podem ser usados contra a democracia representativa, pois, se o público não possui discernimento para votar sobre determinados temas, também não é capaz de eleger representantes adequados. Além disso, o aumento de aspectos técnicos não afasta a importância de temas não técnicos, como liberdades e direitos individuais, que podem ser objeto de discussão pública. A prática mostra que o Poder Legislativo também não é apto a discutir assuntos técnicos, limitando-se a produzir normas gerais e delegações ao Poder Executivo, não havendo óbice para um sistema similar de participação direta.

O segundo ponto supõe que as votações diretas devem ser evitadas, pois o eleitor apoia apenas propostas preconceituosas e reacionárias, podendo até mesmo ficar apático ao processo como um todo se usado excessivamente. Aqui Benevides aponta que propostas legislativas discriminatórias ou conservadoras podem surgir tanto do público quanto de seus representantes, além de pontuar que já existem mecanismos estabelecidos visando evitar excessos, como o controle de constitucionalidade. Sobre a suposta apatia da população, a autora afirma que abdicar da democracia participativa por indiferença da população “equivale a reduzir a frequência de eleições, porque o índice de abstenção é alto”.

Outro questionamento é que o povo é mais vulnerável às pressões de grupos organizados do que seus mandatários. A autora mostra, por outro lado, que legisladores são igualmente suscetíveis de pressão de *lobbies*, cuja influência legislativa não chega ao conhecimento do público. A democracia semidireta pode, entretanto, adicionar transparência ao processo decisório. Desse modo, é mais desejável que o eleitorado se manifeste em uma votação patrocinada por grupos identificáveis do que as suspeitas típicas de interesses particulares na esfera parlamentar.

Declara-se também que o eleitorado é movido por suas paixões, logo, uma participação direta acarreta o risco de uma “tirania da maioria”. Benevides aqui identifica uma contradição, pois os que avisam sobre o perigo das paixões públicas também falam de apatia do eleitorado em votações. A autora reconhece que a democracia participativa pode acarretar uma “ditadura da maioria”, mas que tal risco também se encontra presente na democracia indireta. Além disso, mesmo que se admita o pressuposto de que a democracia representativa pura traz moderação, Maria Benevides afirma que o conflito também é um importante elemento da democracia, não podendo ser ignorado.

Somado às contra-argumentações de Benevides sobre os aspectos políticos da democracia participativa, há também um entendimento jurídico que, no contexto brasileiro, assume relevância.

Na explicação de Leonardo Souza, o princípio da soberania da Constituição a qualifica como norma superior às demais no ordenamento jurídico, visto que protege direitos tidos como fundamentais. Além disso, o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais significa que deve haver aproximação máxima do dever ser normativo e da realidade social. Sob essa perspectiva, cumpre destacar que a Constituição brasileira de 1988 já possui vários dispositivos permitindo a participação direta dos cidadãos, como o referendo, plebiscito e iniciativa popular, razão pela qual é classificada como uma democracia semidireta. Na existência de direitos constitucionalmente garantidos de participação, sua concretização não pode ser restringida pelo legislador, sob pena de inconstitucionalidade do ato. Logo, ao menos no Brasil, a discussão não é se mecanismos de democracia direta devem existir, mas como garantir a sua efetivação diante da realidade social do país.²⁷

Sobre os mecanismos em espécie, Altman distingue entre aqueles que são iniciados pelas autoridades estatais (*top-down mechanisms of direct democracy* - TD-MDDs) e os que partem dos próprios cidadãos (*citizen-initiated mechanisms of direct democracy* - CI-MDDs). Exemplos do primeiro tipo são os referendos obrigatórios para emendas constitucionais (*obligatory referendums*), plebiscitos facultativos realizados pelo Estado (*optional plebiscites*) e contrapropostas legislativas a propostas populares (*legislative counterproposals*). Os CI-MDDs, por sua vez, são representados pelos referendos facultativos contra decisões estatais (*optional referendums*) e pelas iniciativas populares (*popular initiatives*).²⁸

Percebe-se então que a iniciativa popular (IP) se destaca como instrumento de democracia participativa que exige um comportamento completamente ativo dos cidadãos, ao contrário de uma reação, como nos TD-MDDs. Ela também difere do referendo facultativo, já que demanda um comportamento ativo tanto em sua propositura, quanto em sua motivação.

De modo mais claro, os TD-MDDs, pelo seu próprio conceito, são iniciados pelo Estado, seja por exigência constitucional (referendo obrigatório), seja por opção política (plebiscitos facultativos e contrapropostas). Nesse caso, não é o povo que os propõe, mas a autoridade estatal, ou seja, os cidadãos têm um papel apenas reativo. A motivação do público

²⁷ SOUZA, Leonardo Barros. **Iniciativa popular**. São Paulo: IBCCRIM, 2003, p. 32-36.

²⁸ ALTMAN, David. **Citizenship and contemporary direct democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 9.

também é uma reação, pois sua participação se limita a aprovar ou rejeitar a ideia do Poder Público, que é quem realmente possui uma motivação ativa de mudança do *status quo*.

O referendo facultativo, que é iniciado por parte do público, representa um comportamento ativo do eleitorado no seu início. Seus objetivos, porém, refletem um comportamento de reação, uma vez que os propositores visam se opor a uma proposta aprovada pelo Estado. O referendo facultativo é, portanto, um CI-MDD de iniciativa ativa e motivação reativa.

Nesse sentido, a iniciativa popular é diferente dos demais mecanismos de participação. Sua propositura depende de uma ação por parte do público e seu almejo é uma inovação no ordenamento jurídico, logo, trata-se de um instituto que qualifica um comportamento ativo do público tanto na sua propositura quanto em seus objetivos.

Dada essa exigência de envolvimento duplamente ativo do eleitorado, ou ao menos de parte dele, a iniciativa popular se mostra como o mecanismo de democracia direta mais idôneo para ser objeto de análise dos desafios de uma efetiva participação popular nas decisões públicas. Como consequência, o próximo tópico é dedicado ao seu estudo.

2.3 Tipos de iniciativa popular e sua utilização

A iniciativa popular é um mecanismo de democracia direta que permite aos cidadãos propor uma modificação normativa, constitucional ou infraconstitucional, que pode ser submetida perante órgão legislativo ou o público mediante referendo. Jane Pereira afirma que se trata de um possível canal permanente de integração entre Estado e sociedade civil, pois não necessita ser utilizada apenas em casos de grande divergência política, podendo chamar atenção a assuntos que de outra forma não seriam abordados pelo Poder Público. Como já dito, é um instrumento de ação ou, nas palavras da autora, usado “de baixo para cima”.²⁹

Nem todos os autores entendem a IP da mesma maneira. Miguel Ferro, por exemplo, entende que o termo “iniciativa popular” é usado para descrever dois institutos que não se confundem: a iniciativa legislativa popular e a iniciativa popular.³⁰

²⁹ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e proposta de mudanças. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, 2016, p. 1709.

³⁰ FERRO, Miguel Sousa. A iniciativa legislativa popular. **Revista da Faculdade de Direito de Lisboa**, p. 611-686, 2002, p. 619-624.

Consoante o autor, a iniciativa legislativa popular (ILP) é um mecanismo de democracia participativa que permite a iniciativa de projeto de lei por parte dos eleitores a ser apresentada perante o Legislativo. Trata-se de instrumento originário da Constituição austríaca de 1920 e posteriormente adotado pelas Constituições espanhola e italiana de 1931 e 1947, respectivamente. A iniciativa popular (IP), por sua vez, representa um MDD típico do sistema suíço que permite ao eleitorado exercer a função legislativa por conta própria, apresentando projeto que é submetido a referendo nacional.

Distinção similar é feita pelo Instituto Internacional pela Democracia e Assistência Eleitoral (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance - International IDEA*). O instituto também diferencia iniciativas que abrem a possibilidade de um referendo para sua aprovação e as que se limitam à propositura de um projeto perante o Parlamento, sendo a primeira um exemplo de “iniciativa cidadã” (*citizens’ initiative*) e a segunda, um caso de uma “iniciativa de agenda” (*agenda initiative*).³¹

Leonardo Souza parece compartilhar desse entendimento. Conforme sua noção da soberania popular, o autor afirma que a iniciativa popular é um instrumento que não se limita à introdução de projetos de lei por parte dos cidadãos, mas também inclui o direito de aprovar ou recusar tal projeto por meio de votação. Implicitamente, o autor afirma que o atual modelo de IP brasileira, que não permite referendo, não é uma iniciativa popular em sentido estrito.³²

Tais diferenças conceituais não apresentam relevância no contexto jurídico brasileiro, como se constata após observação do §2º do art. 61 da CF-BR/88:

§ 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.³³

Embora uma leitura inicial sugira que se trata de uma iniciativa legislativa popular pelo fato do dispositivo só mencionar a apresentação do projeto perante a Câmara dos Deputados, o que se nota em seguida é que a Constituição não impede a votação da proposta popular mediante um referendo nacional como forma de aprovação. Como será visto no capítulo seguinte, o fato da iniciativa brasileira se limitar a uma iniciativa de agenda se deve a

³¹ INTERNATIONAL IDEA. **Direct democracy**: the International IDEA handbook. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, p. 61.

³² SOUZA, Leonardo Barros. **Iniciativa popular**. São Paulo: IBCCRIM, 2003, p. 46.

³³ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 191-A, p. 1, 5 out. 1988. Legislação Informatizada – Constituição de 1988 – Publicação Original. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 out. 2022.

uma opção regimental, até porque o Congresso Nacional é competente para autorizar referendos (CF-BR/88, art. 48, XV).

Logo, sob a ótica constitucional brasileira, a iniciativa legislativa popular e a iniciativa popular em sentido estrito são subespécies da iniciativa popular em sentido amplo. A diferenciação ainda é útil para contrastar a IP brasileira com a de outros países, mas, de modo a evitar confusões, serão utilizados os termos “iniciativa cidadã” e “iniciativa de agenda”, que fornecem uma distinção mais evidente.

Em elaboração de estudo técnico sobre o tema, João Cavalcante Filho apresenta as diferentes formas de iniciativa popular usadas no mundo, onde aqui se citam alguns exemplos.³⁴

Na Suíça, em nível federal, a Constituição de 1999 (CF-CH/99) permite a proposição de uma emenda constitucional subscrita por 100.000 eleitores, exigindo uma modificação total ou parcial do documento. O Executivo pode rejeitar o projeto e apresentar uma contraproposta, mas a questão será eventualmente objeto de referendo ao público. Em nível local, vários cantões suíços também possuem mecanismos de iniciativa popular mais amplos que a regulamentação nacional.

Não há previsão de IPs em nível nacional nos EUA, mas vários Estados as utilizam com variadas formas. Alguns Estados (Colorado, Maine, Ohio) tratam normas provenientes de IP como qualquer outra, podendo ser revogadas e modificadas a qualquer momento, enquanto em outros locais (Alasca, Dakota do Norte), é exigido um período, de 2 a 3 anos, para a permissão de modificações da lei. Arizona, Califórnia e outros necessitam de novos referendos para modificações de leis aprovadas via IP.

A Itália é o exemplo mais proeminente da iniciativa de agenda, com previsão constitucional que permite a proposição de projeto de lei com a subscrição de 50.000 eleitores. Todavia, como não possibilita a convocação de referendo, Cavalcante Filho afirma que o instituto é pouco utilizado. Além disso, não há regime especial de tramitação.

São também citados pelo autor exemplos da América Latina. O México permite a apresentação de leis com assinaturas de 0,13% de eleitores sem, contudo, qualquer forma de tramitação especial no Legislativo. Modelo similar é seguido pela Argentina, que submete as iniciativas populares apresentadas por 3% do eleitorado ao procedimento legislativo comum. Uruguai exige uma alta porcentagem de assinaturas de eleitores, 25%, mas permite uma

³⁴ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Iniciativa popular e desvirtuamento do projeto pelo legislativo: limites e perspectivas de soluções no direito comparado**. Brasília: Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, jan./2016 (Texto para Discussão nº 223), p. 6-12.

votação popular em caso de recusa do Legislativo. Venezuela solicita apenas 0,1% de assinaturas e estipula um prazo de deliberação parlamentar sob a pena da realização de um referendo.

Além dos exemplos de Cavalcante Filho, o Brasil também possui seu próprio mecanismo de iniciativa popular. Conforme a CF-BR/88, art. 61, §2º, é possível a apresentação de projeto de lei perante a Câmara dos Deputados com a subscrição de 1% dos eleitores, distribuídos em ao menos 5 Estados, com exigências de porcentagens mínimas em cada um. Trata-se de uma inovação da Constituição que, contudo, é frequentemente criticada pela doutrina brasileira pelos óbices elevados e pela pouca efetivação da participação popular.

Desse modo, torna-se útil contrastar o modelo de iniciativa popular brasileira com um mecanismo equivalente utilizado em outro país, com o intuito de identificar possíveis melhorias e modificações possíveis do instituto brasileiro.

2.4 Brasil e Suíça: modelos opostos da iniciativa popular

Diante da ampliação da utilização de mecanismos de democracia participativa em democracias contemporâneas, incluindo o Brasil, e as características únicas da iniciativa popular que a tornam instrumento possibilitador da representação de grupos tradicionalmente excluídos do debate político, torna-se necessário, no presente estudo, eleger um país que adote a iniciativa popular de modo a contrastar seu uso com a de sua homóloga brasileira. O Estado selecionado para essa análise foi a Suíça.

Sob o recorte da democracia participativa em geral, e da iniciativa popular em particular, o país alpino se destaca pelas constantes votações nacionais nos mais variados temas, sendo o lugar onde cerca de 45% dos referendos no mundo em nível nacional são realizados.³⁵ Cavalcante Filho chega a afirmar que “é praticamente impossível falar de iniciativa popular sem abordar o caso suíço, ao mesmo tempo o pioneiro e o mais radical exemplo de inserção popular na elaboração de atos legislativos”.³⁶

Contudo, trata-se de uma escolha que não é óbvia e que pode ser alvo de críticas. Brasil e Suíça diferem significativamente em aspectos territoriais, populacionais e políticos. Conforme dados do Departamento Federal de Estatísticas (*Office fédéral de la statistique*), a

³⁵ ALTMAN, David. **Citizenship and contemporary direct democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 17.

³⁶ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Iniciativa popular e desvirtuamento do projeto pelo legislativo: limites e perspectivas de soluções no direito comparado**. Brasília: Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, jan./2016 (Texto para Discussão nº 223), p. 4.

população suíça em 2021 não passou de 8.670.300 pessoas³⁷, quantidade pouco superior aos 8.452.381 brasileiros residentes no Estado do Ceará segundo o censo de 2010.³⁸

A diferença de população não é explicação suficiente do uso frequente da IP na Suíça e de seu esquecimento no Brasil. Com efeito, podemos mencionar o Principado de Liechtenstein, país vizinho à Suíça de pouco mais de 30.000 habitantes. Liechtenstein introduziu no século XX muitas das mesmas possibilidades de participação popular, algumas até mais amplas, incluindo referendos, iniciativas legislativas e constitucionais pelos cidadãos, entretanto manteve resquícios do sistema monárquico, como o possível veto do príncipe regente ao resultado de votações. O resultado é que, enquanto um eleitor suíço pode participar de 10 a 15 votações populares nacionais, um eleitor do outro lado da fronteira geralmente só vota uma vez no mesmo período.³⁹ Considerando que a proporção da população dos dois vizinhos é próxima a da suíça em relação à brasileira, conclui-se que o tamanho da população, por si só, não equivale ao frequente uso de MDDs, não podendo se ignorar características dos sistemas políticos.

Sob essa perspectiva, é possível argumentar que Brasil e Suíça não podem ser comparados adequadamente devido aos seus sistemas de governo, sendo o primeiro um exemplo do chamado presidencialismo de coalizão, com um Poder Executivo eleito separadamente do Poder Legislativo (por sua vez eleito proporcionalmente), mas que precisa do seu apoio para implementar um programa político. A Suíça, por outro lado, tem um sistema de Executivo único no mundo, em que os membros do gabinete são eleitos individualmente pelo Legislativo, de modo a refletir a composição parlamentar, e exercem conjuntamente a chefia de Estado e de governo.

Diferenças institucionais são importantes, mas não podem ser exageradas. Estudos de Valentine Herman e Françoise Mendel em 1976 já mostraram que a tendência das democracias contemporâneas é a dominância do Executivo na produção legislativa, algo que se deve em grande parte à maior disposição de recursos necessários para redigir projetos de lei cada vez mais complexos.⁴⁰ Os países objeto do presente estudo não são exceção. Na Suíça, o parecer do Governo é parte do processo de avaliação de iniciativas populares e projetos de lei de maior relevância. No Brasil, a influência política e instrumentos normativos como as

³⁷ OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE. **Portrait démographique de la Suisse**: État, structure et évolution de la population en 2020. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique (OFS), 2022, p. 8.

³⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Ceará - IBGE Cidades. **IBGE Cidades**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>>. Acesso em: 20 set. 2022.

³⁹ MARXER, Wilfried. Direct democracy in Liechtenstein. Paper apresentado em: **Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina**. 14-15 mar. 2007; Buenos Aires, Argentina, p. 10.

⁴⁰ HERMAN, Valentine; MENDEL, Françoise. **Parliaments of the world**: a reference compendium. Londres: Inter-Parliamentary Union/De Gruyter, 1976, p. 595-596.

medidas provisórias garantem a preponderância da agenda do Governo no Congresso, a depender das condições políticas.

Além disso, mesmo sob a ótica do sistema político, a organização dos dois países apresenta maior similitude do que em relação a democracias parlamentares, por exemplo. Em países parlamentaristas, o Governo é geralmente selecionado entre os membros do Legislativo, que pode também destituir os membros do Executivo por simples moção política de desconfiança. No Brasil e na Suíça, isso não é formalmente possível. No primeiro, o chefe do Executivo só pode ser destituído por razões específicas, não sendo suficiente uma desconfiança geral. No segundo, sequer existe mecanismo de destituição entre eleições. Em ambos os casos há, portanto, maior separação entre os poderes Executivo e Legislativo e o Governo não precisa do apoio da maioria no Parlamento para manter sua posição durante seu mandato, embora geralmente o tenha.

Resta então discutir outros Estados passíveis de comparação: os Estados Unidos e os países da América Latina. Nos dois casos, tem-se o uso do sistema presidencialista de governo, o que facilita comparações institucionais. Os EUA possuem dimensões territoriais e populacionais semelhantes às do Brasil e os países latinos possuem maior semelhança cultural do que um país alpino na Europa Ocidental.

A escolha dos EUA não possibilita uma análise da democracia participativa estrita ao nível nacional. Todas as formas das chamadas *propositions* no país são exercidas no contexto político estadual ou municipal, notadamente nos Estados do oeste americano. O sistema nacional da Constituição da Revolução Americana é, na realidade, um exemplo bem definido da democracia representativa pura, pois não há previsão de iniciativas dos cidadãos integrando o processo legislativo. É possível comparar um Estado ou município brasileiro com um equivalente americano, mas, como as unidades federativas pátrias possuem poucas competências legislativas quando comparadas à União Federal, uma comparação subnacional tem sua relevância reduzida.

Sobre os países latino-americanos, de fato, suas semelhanças institucionais e culturais, além da experiência na introdução de IPs, geralmente inspiradas no Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano⁴¹, permitem análises com relação ao

⁴¹ Tendência das constituições contemporâneas na América Latina que combina instrumentos de democracia participativa com objetivos microdemocráticos, incluindo a previsão de direitos sociais, o reconhecimento de minorias indígenas e a proteção do meio ambiente. Os principais exemplos desse fenômeno no subcontinente são as Constituições da Colômbia (1991), da Venezuela (1999), do Equador (1998, 2008) e da Bolívia (2009). Cf. RAMÍREZ-NÁRDIZ, Alfredo. Nuevo constitucionalismo latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso democrático?. *Vniversitas*, Bogotá, n. 133, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602016000200010&lng=en&nrm=iso&tlng=es>. Acesso em: 14 nov. 2022.

Brasil. Com isso, destaca-se o estudo de Hernandez sobre as diferentes normas de iniciativa popular no sub-continente.⁴² No mesmo sentido, menciona-se o comparativo da IP no Brasil e no Equador realizado por Ribeiro e Emerique, concluindo que o instituto brasileiro é menos favorável à participação popular.⁴³

Os mencionados estudos, e outros, trazem importantes contribuições à compreensão da iniciativa popular, mas não devem ser impeditivos de um estudo fora da perspectiva regional. Não se ignora que os ordenamentos de países periféricos têm sido historicamente excluídos de debates em favor de países europeus, como França, Reino Unido, Alemanha, ou de superpotências como os EUA. Entretanto, sobre a iniciativa popular em particular, nota-se que a já escassa literatura nacional a respeito ignora detalhes do modelo suíço mesmo esse sendo, sob o critério de uso efetivo pela população, o exemplo mais bem consolidado do instituto no mundo. O país europeu é citado em introduções sobre democracia direta com menções de que partes de seu território são os únicos resquícios do regime, mas não se observa como o fenômeno se manifesta no país como um todo. Por isso, um dos propósitos do presente estudo é, além de propor mudanças na iniciativa popular do direito brasileiro, introduzir o sistema suíço como referência para futuras discussões sobre o tema.

Nesse sentido, as regras existentes no Brasil e na Suíça geraram duas formas diferentes do mesmo instituto. No primeiro, a IP é uma introdução relativamente recente que possui exigências consideravelmente altas para cidadãos e acaba sendo pouco utilizada, reflexo de uma Constituição ainda a ser concretizada de forma plena. No segundo, tem-se um meio de participação usado há mais de um século e de grande impacto na política nacional, influenciando o comportamento dos partidos políticos, grupos de interesse e até mesmo a política externa e de defesa nacional. Versões tão divergentes dificultam as replicações, mas possibilitam a discussão de aspectos que seriam ignorados de outra forma.

Antes de analisar o modelo suíço, todavia, será apresentado o atual modelo brasileiro, de modo a compreender o método de democracia participativa como ele existe e as críticas a ele direcionadas.

⁴² HERNÁNDEZ, (Teodoro) Yan Guzman. La iniciativa legislativa popular en América Latina – Un análisis comparado en clave axiológico-procedimental. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 35-59, jan./abr. 2019.

⁴³ RIBEIRO, Ilana Aló Cardoso; EMERIQUE, Lílían Márcia Balmant. Em defesa da participação: análise da iniciativa popular para alteração da Constituição no Brasil e no Equador. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, vol. 9, n. 2, p. 114-129, ago. 2019.

3 INICIATIVA POPULAR NO BRASIL

A iniciativa popular de lei reflete, de certa forma, o progresso da democracia no país. Ao contrário da iniciativa popular suíça, introduzida naquele Estado há mais de um século com uso e regramento jurídico já consolidados, a IP brasileira teve sua introdução no ordenamento nacional há pouco mais de 30 anos e ainda traz questionamentos sobre vários aspectos, interpretativos e normativos, que impedem seu exercício efetivo e refletem uma Constituição que ainda espera ser aplicada de forma plena.

Sob essa perspectiva, mesmo que a doutrina nacional geralmente direcione suas críticas aos critérios exigidos para a proposição de iniciativa pelos cidadãos, igualmente relevante é a falta de certeza jurídica sobre detalhes básicos do âmbito de aplicação do instituto. Tal incerteza não é só consequência de debates doutrinários, algo que se espera de qualquer fenômeno jurídico, mas também pela normatização atual, infraconstitucional e infralegal, que não esclarece pontos relevantes da IP, dificultando sua aplicação. O presente capítulo se dedica, então, à análise da iniciativa popular no ordenamento brasileiro e de algumas das discussões doutrinárias mais comuns a seu respeito.

De início, será apresentada em linhas gerais a estrutura básica dos três poderes do Estado brasileiro e o presidencialismo de coalizão resultante das relações Executivo-Legislativo, bem como as atuais previsões constitucionais de MDDs.

Em seguida, será analisada a iniciativa popular propriamente dita, tendo como tópicos sua introdução na Constituição, bem como as normas que atualmente a regem.

Por fim, serão apresentadas as críticas mais comuns que, segundo a doutrina, são motivos da pouca utilização do instituto.

3.1 Sistema político presidencial e os MDDs da Constituição de 1988

O Brasil é historicamente marcado por grandes variações em seu sistema constitucional. Desde a proclamação de sua independência, em 1822, o país teve 7 constituições (ou 8, já que boa parte da doutrina classifica a Emenda Constitucional n. 1 de 1969 como uma constituição própria). Os regimes resultantes dessas normas também apresentam divergências significativas. Ao contrário da Suíça, que basicamente possui o mesmo sistema político desde meados do século XIX, o Brasil, no mesmo período, transitou entre monarquia e república, parlamentarismo e presidencialismo, ditadura e democracia.

Uma apresentação, mesmo que geral, de cada um desses sistemas e de suas origens poderia ser objeto de trabalho próprio. Contudo, como o objeto do presente estudo é a iniciativa popular introduzida na Constituição de 1988, mostra-se útil uma explicação limitada ao sistema político determinado pelo mesmo texto constitucional.

O Estado brasileiro segue a clássica tripartição do poder em três funções, comumente chamadas de Poderes: Poder Legislativo, Judiciário e Executivo.

O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, órgão bicameral composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (CF-BR/88, art. 44, *caput*). A primeira é composta por representantes do povo (atualmente 513 membros) conforme a porcentagem de cada Estado, Distrito Federal e Territórios por meio do sistema proporcional (art. 45). O Senado, por sua vez, é composto por três representantes de cada Estado e do Distrito Federal, todos eleitos pelo sistema majoritário (art. 46, *caput*, §1º). Consoante Barroso, embora sua relevância no processo legislativo tenha sido reduzida por medidas provisórias e outras atribuições do Executivo, o Congresso ganhou maiores competências de fiscalização e investigação. O autor também critica a desproporcionalidade na representação da Câmara, que exige que cada Estado tenha o mínimo de 8 deputados e o máximo de 70, o que gera a sub-representação de certas Unidades Federativas em detrimento de outras.⁴⁴

O Poder Judiciário é exercido, em máxima instância, pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Gilmar Mendes descreve o tribunal como uma corte constitucional e órgão máximo do Judiciário. Diante do objetivo de proteção de direitos da Constituição, o STF e os demais órgãos judiciais, distinto dos Poderes Legislativo e Executivo por decidir de forma autônoma e vinculante sobre a contestação ou lesão de direitos.⁴⁵ O órgão é composto por 11 ministros, que são nomeados pelo presidente da República e devem ser aprovados por maioria absoluta do Senado (CF-BR/88, art. 101, *caput*, parágrafo único).

O Poder Executivo é competência do presidente da República com auxílio dos ministros de Estado por ele nomeados (CF-BR/88, art. 76, *caput*). Barroso lembra que originalmente o mandato do presidente era de 5 anos, posteriormente ampliado para dois mandatos consecutivos de 4 anos pela emenda constitucional n. 05/94. O autor, de forma coerente com seus comentários sobre o enfraquecimento da competência legislativa do Parlamento, afirma que o Executivo termina por abusar de certas prerrogativas, como as

⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book, p. 762-767.

⁴⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book, p. 2845-2848.

medidas provisórias e as propostas de leis orçamentárias, garantindo sua dominância no sistema.⁴⁶

Ponto relevante é a relação entre Governo e Parlamento. Na explicação de Sérgio Abranches, isso se deve à fragmentação do legislativo e à polarização do Executivo. De outro modo, enquanto a Câmara dos Deputados é composta por membros de vários partidos políticos, 13 partidos após as eleições de 2014 e 17 após o pleito de 2018, a eleição presidencial é dominada por 2 ou 3 partidos. No entendimento do autor, isso acarreta desequilíbrio legislativo entre o partido (ou partidos) da base de apoio do presidente e os demais necessários para a criação de uma maioria legislativa. As relações entre os dois Poderes, então, podem ser significativamente prejudicadas se o presidente necessita de uma coalizão ampla para governar e sua base original de apoio não representa parte significativa dela. Abranches chama esse arranjo institucional de “presidencialismo de coalizão”.⁴⁷

O presidencialismo de coalizão é uma das características mais conhecidas do sistema político brasileiro. Ele mostra que, apesar de uma maior separação formal entre Governo e Parlamento, as realidades políticas e desenhos institucionais acabam por exigir uma cooperação estreita com o Legislativo, de modo a garantir a implementação de determinado programa político. Sob essa ótica, o modelo brasileiro se aproxima um pouco de seu equivalente suíço, que, apesar de adotar um sistema de governo diferente, também depende de uma relação estreita com o Parlamento, apesar de sua independência formal.

Relativo aos mecanismos de democracia direta, esses se encontram enumerados no art. 14, e incisos, da Constituição Federal: plebiscito (inciso I), referendo (inciso II) e iniciativa popular (inciso III).

Denise Auad et al. caracterizam os três instrumentos de forma resumida. O plebiscito é uma consulta pública para decisão sobre questões que não necessariamente possuem conteúdo normativo, sendo prévia à formulação legislativa. O referendo é realizado após a aprovação da norma pelo Poder Público visando obter aceitação perante o público ou tratar questões de grande relevância. A iniciativa popular, por sua vez, designa uma oportunidade do público de apresentar um projeto de lei perante o Legislativo, que pode ser debatido e aprovado pelos parlamentares, sendo transformado em lei.⁴⁸

⁴⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book, p. 758-762.

⁴⁷ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do pensamento político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 97.

⁴⁸ AUAD, Denise et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, p. 291-323, jan./jun. 2004, p. 299.

David Castro apresenta um relato mais complexo desses mecanismos. Conforme explica o autor, a doutrina brasileira apresenta dissenso quanto ao conceito de plebiscito, identificando como uma votação de medidas excepcionais ou matérias constitucionais que visam remodelar a própria estrutura estatal ou o funcionamento do Governo ou até mesmo uma versão corrompida do referendo utilizada por populistas. Quanto ao referendo propriamente dito, Castro reconhece que um de seus traços essenciais é o seu uso como condição suspensiva ou resolutiva da validade ou eficácia de um ato estatal, mas ressalta que a Constituição brasileira não apresenta distinções conceituais entre plebiscito e referendo. Além da previsão comum nos já mencionados arts. 14 e 49, XV (que institui ambos como competência do Congresso Nacional), a única diferença citada aparece no art. 18, §§ 3º e 4º, que singulariza o plebiscito como MDD a ser utilizado em caso de votações sobre questões territoriais em Estados e municípios.⁴⁹

A iniciativa popular, diferentemente do plebiscito e do referendo, apresenta maior detalhamento na Constituição, em seu art. 61, §2º, que confirma a sua utilidade como método de produção legislativa por parte dos cidadãos. O referido dispositivo traz maior clareza ao mecanismo, mas não dá respostas definitivas a debates doutrinários ou questões de implementação prática. Essa situação é o tema do tópico seguinte, onde também será apresentada a introdução da IP no regime constitucional brasileiro.

3.2 Origem da iniciativa popular de lei na CF-BR/88 e seu regime jurídico

A inclusão da iniciativa popular como mecanismo de democracia direta da Constituição Federal de 1988 reflete o processo democrático e participativo da criação do documento. Narrando os acontecimentos, Benevides afirma que a instalação da Constituinte em 1987 gerou várias campanhas com o intuito de permitir a proposição de emendas populares por parte do público, algo que acabou por ser adotado no art. 24 do Regimento Interno da Assembleia. Três emendas populares (21, 22, 36) também foram responsáveis pela introdução do plebiscito, do referendo e da IP no texto constitucional.⁵⁰

Isso, contudo, não significa que havia amplo consenso sobre a adoção da iniciativa popular entre os parlamentares. Alguns dos legisladores mostraram ceticismo

⁴⁹ CASTRO, David Almagro. La democracia directa y semidirecta en la Constitución federal brasileña de 1988: hacia la reforma ineludible. **Estudios Constitucionales**, Santiago, a. 15, n. 1, p. 153-192, 2017, p. 156-157; 165-167.

⁵⁰ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1998, p. 124-125.

quanto à representatividade real da iniciativa popular, afirmando que eles, como representantes eleitos, eram capazes de melhor filtrar as demandas populares do que grupos que apresentavam iniciativas, como mostra fala do constituinte João Emílio Falcão:

[...] V. Ex^{as} foram eleitos para ser os representantes do povo e assim, não se recusarão a apresentar uma emenda, se for justa. Esse negócio de encher o Congresso de ônibus de direita, de esquerda, de esquerda-volver para pressionar, causar medo no Deputado, para agarrá-lo na saída para colocar garimpeiro jogando papel em cima de mesa de Deputado, não é comigo. A característica da representação popular é o voto. Uma vez que os Deputados foram votados, que os grupos procurem seus representantes, converse, apresentem suas propostas e os façam endossá-las. Por se tratar de uma iniciativa popular, virem mil sujeitos invadir o Congresso! Esses mil sujeitos nada representam em relação aos 130 milhões de brasileiros.⁵¹

O receio de maior participação direta do público reduziu a amplitude dos MDDs, em particular a emenda n. 21. A referida emenda previa a possibilidade de IPs como forma de emenda à Constituição em caso de subscrição de 1% do eleitorado. Como modo de introduzir projetos de lei, bastaria a assinatura de 70.000 eleitores. A emenda, todavia, acabou sendo aprovada em termos mais restritos.⁵²

O resultado final estabeleceu a iniciativa popular em seus termos atuais: a apresentação de projeto de lei subscrito por 1% do eleitorado, distribuída em ao menos 5 Estados, com o mínimo de 0,3% de assinaturas em cada um. Seu regramento, portanto, apresenta um sujeito ativo (determinada porcentagem do eleitorado com certa dispersão geográfica) e um objeto (projeto de lei).

Sobre o sujeito ativo, ele é limitado a cidadãos que possuem o direito à voto, ou seja, o povo em seu sentido ativo. Usando os dados mais recentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), isso significa que propostas de iniciativa popular de lei necessitam das assinaturas de 1.564.541 (um milhão, quinhentos e sessenta e quatro mil, quinhentos e quarenta e um) eleitores.⁵³ Dado que é também exigida uma quantidade de assinaturas por Estado, abaixo é apresentada uma tabela com o mínimo de subscrições necessárias em cada Unidade Federativa (UF):

⁵¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (atas de comissões). **Ata da 7ª reunião extraordinária**. Brasília: Subcomissão do Poder Legislativo, 1987, p. 144.

⁵² BARRIENTOS-PARRA, Jorge David; LUNARDI, Soraya Regina Gaspareto. A democracia participativa na Assembleia Nacional Constituinte e na Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, vol. 121, p. 421-454, 2020, p. 436.

⁵³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleitorado da eleição. **Portal do TSE**. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/eleitores?p0_abrangencia=Pa%C3%ADs&clear=R&session=14184955921069>. Acesso em: 02 nov. 2022.

TABELA 2 - NÚMERO MÍNIMO DE SIGNATÁRIOS POR UF PARA A PROPOSITURA DE INICIATIVA POPULAR DE LEI (DADOS DE 2022)

UF	Número mínimo de signatários	UF	Número mínimo de signatários
Acre (AC)	1.766	Paraíba (PB)	9.276
Alagoas (AL)	6.977	Pernambuco (PE)	21.055
Amazonas (AM)	7.944	Piauí (PI)	7.722
Amapá (AP)	1.653	Paraná (PR)	25.427
Bahia (BA)	33.875	Rio de Janeiro (RJ)	38.482
Ceará (CE)	20.463	Rio Grande do Norte (RN)	7.665
Distrito Federal (DF)	6.610	Rondônia (RO)	3.693
Espírito Santo (ES)	8.765	Roraima (RR)	1.099
Goiás (GO)	14.612	Rio Grande do Sul (RS)	25.781
Maranhão (MA)	15.129	Santa Catarina (SC)	16.469
Minas Gerais (MG)	48.873	Sergipe (SE)	5.016
Mato Grosso do Sul (MS)	5.990	São Paulo (SP)	104.004
Mato Grosso (MT)	7.409	Tocantins (TO)	3.283
Pará (PA)	18.247		

Fonte: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleitorado da eleição. **Portal do TSE**. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/eleitores?p0_abrangencia=Pa%C3%ADs&clear=R&session=14184955921069>. Acesso em: 02 nov. 2022.

Desse modo, o modelo brasileiro de iniciativa popular exige um nível de apoio mínimo entre os entes da Federação para que seja possível a sua apresentação. Como será visto no capítulo seguinte, o instituto brasileiro difere de seu homólogo suíço, que exige apenas um apoio amplo nas UFs como requisito para que ele seja aprovado, não apenas debatido.

Sobre o objeto da iniciativa popular, o texto constitucional se refere a “projeto de lei”, sem especificar se abarca apenas leis ordinárias ou também inclui leis complementares. No entendimento de David Castro, o termo abrange os dois tipos de lei, conforme interpretação extensiva comumente aceita. Somado a isso, o autor lembra que a Constituição Federal não estabelece titulares para iniciativas de leis complementares.⁵⁴

Nesse caso, surge outra questão sobre a possibilidade de propositura de iniciativa popular para lei nas hipóteses em que a Constituição determina que sejam de iniciativa privativa.

Relevante para essa questão é o parecer de Gilberto Bercovici sobre a constitucionalidade formal do projeto de lei de iniciativa popular n. 36/2004. O referido projeto visava a criação de órgãos para uma política nacional de habitação da população de baixa renda. Tal proposta, todavia, entrava em conflito com dispositivo do art. 61, §1º, II, “e”, que determina a iniciativa privativa do presidente da República de leis que criem ou extingam órgãos e Ministérios da Administração Pública. No entendimento do jurista, as regras de iniciativa privativa visam limitar e gerar uma relação harmônica entre os Poderes Constituídos. O povo, entretanto, não é um poder do Estado, mas o próprio sujeito da soberania e do Poder Constituinte. Em outras palavras, o público pode apresentar projetos sobre normas que sejam competência privativa de um dos Poderes, por ser uma manifestação de sua própria soberania.⁵⁵

Não sendo limitado por normas de iniciativa privativa, ainda resta a dúvida sobre a possibilidade de apresentação de IP para emendas à Constituição.

Fábio Comparato admite o uso da iniciativa popular nesses casos com o argumento de que a participação direta do público deve ter valor igual ou superior à interação popular pelo método representativo. Logo, não admitir a iniciativa popular de emenda constitucional é o equivalente a impor uma restrição à participação que não existe no meio representativo, de modo contrário ao princípio da soberania popular.⁵⁶

A sistemática da Constituição sugere o contrário. O direito de participação direta do eleitor na produção legislativa encontra sua permissão no art. 61 da CF-BR, mais especificamente no *caput* do dispositivo, que enumera os que possuem competência para propor leis:

⁵⁴ CASTRO, David Almagro. La democracia directa y semidirecta en la Constitución federal brasileña de 1988: hacia la reforma ineludible. **Estudios Constitucionales**, Santiago, a. 15, n. 1, p. 153-192, 2017, p. 174.

⁵⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Consulta a projeto de iniciativa popular (PLC n. 36/2004)**, 2005, p. 1-5.

⁵⁶ COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, abr./1993.

Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/Lb8znMnZ7DzYsgLCDVM3G7w/?lang=pt>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.⁵⁷

O dispositivo acima se refere ao processo legislativo específico das leis. Como os cidadãos em geral também são incluídos no rol do artigo, a possibilidade da IP nesse caso é incontroversa.

Situação diferente ocorre na lista dos legitimados a propor emendas à Constituição, presente nos incisos I-III do art. 60:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.⁵⁸

A redação acima deixa claro que, no ordenamento brasileiro, só existem três legitimados à proposição: $\frac{1}{3}$ de uma das casas do Congresso Nacional, o presidente da República e a maioria das Assembleias Legislativas dos Estados. Aqui, portanto, houve uma renúncia, ainda que implícita, da possibilidade de IP para emenda constitucional.

O raciocínio aqui defendido também se mostra coerente com a análise histórica da iniciativa popular no texto constitucional. Conforme já dito, a emenda popular n. 21 previa explicitamente a admissibilidade de IP constitucional. O fato desse aspecto da emenda ter sido rejeitado pelo Constituinte, somado à redação dos arts. 60 e 61 da Constituição, deixa claro que foi feita a escolha de limitar a iniciativa popular a projetos de leis ordinárias e complementares. Isso, contudo, não significa que a situação não possa ser modificada por meio de uma reforma ou mutação constitucional.

Cabe ressaltar que existem outros dispositivos na Constituição Federal que regulam a iniciativa do eleitorado. O art. 27, §4º permite aos Estados determinar o funcionamento da IP em seus territórios e áreas de competência, enquanto o art. 29, XIII regula a iniciativa popular municipal. Dado que o presente estudo se dedica à análise da IP federal, sua regulação em nível subnacional não será descrita em maiores detalhes.

⁵⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 191-A, p. 1, 5 out. 1988. Legislação Informatizada – Constituição de 1988 – Publicação Original. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 out. 2022.

⁵⁸ Ibidem.

Quanto à normatização infraconstitucional, o Brasil, assim como a Suíça, possui lei própria sobre os mecanismos de democracia direta, a lei n. 9.709/1998.⁵⁹ Entretanto, Souza explica que a norma é criticada pela doutrina em razão de sua timidez e omissão quanto aos aspectos específicos de procedimento, admissibilidade, possibilidade de remoção, campanhas, etc. Relativo à iniciativa popular, a lei só dispõe de dois artigos, 13 e 14, que apenas repetem a maior parte das disposições constitucionais.⁶⁰

O autor, por outro lado, ressalta duas adições importantes da regra infraconstitucional. A primeira se encontra no art. 13, §1º, exigindo que projetos de lei apresentados pelo público tratem de um só assunto (critério que também existe no modelo suíço sob o nome “unidade da matéria”) e a segunda, localizada o §2º do mesmo artigo, impede a rejeição de uma iniciativa popular por vício de forma, sendo dever do órgão legislativo corrigir equívocos técnicos ou de redação.

A lei também estabelece, em seu art. 14, que o processo legislativo das iniciativas populares segue as regras do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), ou seja, a principal normatização do instituto no Brasil é uma norma infralegal.

O regimento interno prevê no art. 252 os critérios para a submissão de iniciativas populares, além dos que já são mencionados na CF-BR e na lei n. 9.709/1998, ajudando a esclarecer algumas das questões que as normas anteriores deixaram pendentes.⁶¹

O inciso I explica que as subscrições devem vir acompanhadas de informações que identifiquem o eleitor (nome completo legível, dados do endereço e do título de eleitor). Todas essas informações devem ser preenchidas por um formulário padronizado e separadas por Estado, Distrito Federal e Município de origem (inciso II).⁶²

Reconhecendo o esforço logístico necessário para a coleta de assinaturas conforme exigências constitucionais e legais, o RICD permite a entidades da sociedade civil patrocinar iniciativas populares e até mesmo contribuir com a coleta de assinaturas (inciso III).

Como o número mínimo de firmas necessárias para uma submissão de IP é uma porcentagem do eleitorado, esse número sofre alterações com o tempo. Desse modo, o inciso

⁵⁹ BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 02 nov. 2022.

⁶⁰ SOUZA, Leonardo Barros. **Iniciativa popular**. São Paulo: IBCCRIM, 2003, p. 65-66.

⁶¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução n. 17, de 1989. Aprova o regimento interno da Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 22 set. 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2035-2022.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

⁶² O formulário exigido para a coleta das assinaturas se encontra disponível no site da Câmara dos Deputados: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/sugira-um-projeto/clp>>.

IV prevê que os iniciantes devem juntar ao projeto um documento hábil da Justiça Eleitoral com o número de eleitores alistados em cada UF. O documento em questão deve vir com os dados mais recentes disponíveis. Diferentemente da Suíça, que possui um órgão independente da Administração para a validação de assinaturas, no Brasil tal verificação fica a cargo da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados (inciso V).

O inciso VI estabelece que as propostas resultantes de IP terão a mesma tramitação de outros projetos de lei. Distinção importante é que o inciso seguinte permite ao primeiro signatário da IP, ou outra pessoa designada no formulário, a possibilidade de participar da discussão do projeto em comissão parlamentar ou no próprio Plenário (inciso VII).

A importância desses dois incisos é ainda maior pelo fato de que são eles que tornam a iniciativa popular brasileira uma iniciativa de agenda, em vez de uma iniciativa cidadã nos moldes suíços. Tanto a Constituição Federal quanto a lei n. 9.709/1998 são omissas quanto à possibilidade de realização de referendo para a aprovação ou rejeição de uma iniciativa proveniente do público. Os referidos dispositivos, todavia, deixam claro que a iniciativa popular de lei no Brasil permite apenas que os iniciantes apresentem e discutam seu projeto perante o Parlamento, sem possibilidade de votação pelo público. Como se trata de uma norma regimental, isso também significa que uma modificação legal ou infralegal por parte do Legislativo seria suficiente para a integração da iniciativa popular com o referendo, tornando a IP brasileira uma espécie de iniciativa cidadã.

No caso de iniciativa popular que trate de mais de um assunto, no lugar da invalidade do projeto, o inciso VIII do art. 252 do RICD prevê que a Comissão de Constituição e Justiça de Cidadania deverá dividir a proposta em projetos autônomos que tramitarão separadamente.

Por fim, o Regimento Interno determina que a Mesa Diretora deve indicar um deputado para exercer as funções regimentais do autor da proposição. O primeiro signatário da IP possui o direito de escolher o legislador nessa hipótese.

Além do art. 252, há outros dispositivos no Regimento Interno que devem ser mencionados, por também disporem sobre as iniciativas do eleitorado. Alessandro Soares menciona que às IPs não se aplica a regra do art. 105 do RICD, que determina o arquivamento de projetos de lei que não foram submetidos à deliberação até o fim da Legislatura. Ademais,

o primeiro signatário, ou outro indicado por ele, possui prioridade de fala no Plenário quando a proposta popular se encontra inscrita na ordem do dia.⁶³

A Câmara dos Deputados é apenas uma das Casas Legislativas do Congresso Nacional, onde também se encontra o Senado Federal. Uma análise do Regimento Interno do Senado Federal, todavia, não revelou nenhum dispositivo referente a projetos de iniciativa popular, levando a concluir que, em caso de aprovação pela Câmara, a proposta no Senado seguirá o rito comum dos demais atos normativos.⁶⁴

Esse é, portanto, o modelo de iniciativa popular adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Suas exigências de assinaturas são consideravelmente elevadas, seu âmbito de aplicação é objeto de discussões e ele reconhece um direito de submissão e deliberação perante uma das câmaras do Congresso Nacional, mas não garante aprovação por parte dos legisladores ou trâmite prioritário.

Feitas essas considerações, o tópico abaixo tratará da análise doutrinária do instituto, seu uso prático desde sua introdução, bem como de uma das possíveis alternativas de participação popular no ordenamento atual.

3.3 Uso da iniciativa popular no Brasil e sua pouca efetividade normativa

Considerando a sua normatização atual, a iniciativa popular de lei no direito brasileiro tende a ser estudada como uma curiosidade política e constitucional, em vez de um direito fundamental que pode ser efetivamente exercido.

Paulo Bonavides, embora reconhecendo o avanço da introdução da iniciativa popular e de outros MDDs na Constituição, afirma que sua aplicabilidade tem sido efetivamente bloqueada por parlamentares e administradores.⁶⁵

Em sentido similar, Souza afirma que doutrinadores brasileiros mostram falta de interesse no estudo da IP diante da descrença em sua concretização. Um dos principais motivos é a dificuldade de cumprimento dos requisitos constitucionais, além de uma apatia social e cultural por parte da população.⁶⁶

⁶³ SOARES, Alessandro. Iniciativa popular no Brasil: tendências punitivistas e dificuldades democráticas.

Direito, Estado e Sociedade, n. 55, p. 12-41, jul./dez. 2019, p. 21-22.

⁶⁴ BRASIL. Senado Federal. Resolução n. 93 de 1970. Dá nova redação ao regimento interno do Senado Federal. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 27 nov. 1970. Disponível em:

<<https://legis.senado.leg.br/norma/563958/publicacao/16433779>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

⁶⁵ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 40-41.

⁶⁶ SOUZA, Leonardo Barros. **Iniciativa popular**. São Paulo: IBCCRIM, 2003, p. 76.

David Castro elogia o Constituinte por não impor limites materiais às iniciativas populares, mas, ao mesmo tempo, afirma que as normas procedimentais criam entraves ao uso do instituto e reduzem sua funcionalidade. O autor resume o próprio pensamento ao afirmar que “se materialmente a decisão do Legislador Constituinte é digna de elogios, os requisitos procedimentais exigidos são uma corrida de obstáculos praticamente intransponível”.⁶⁷

Como reflexo disso, poucas iniciativas conseguiram ser submetidas à subscrição e entrar no regime de trâmite na Câmara dos Deputados, conforme compilação feita por Barrientos-Parra e Lunardi:

TABELA 3 - INICIATIVAS POPULARES QUE FORAM SUBMETIDAS À CÂMARA DOS DEPUTADOS

Iniciativa (n. do projeto de lei)	Objeto	Andamento
PL 2710/92	Criação do Fundo Nacional de Moradia Popular e do Conselho Nacional de Moradia.	Convertida em Lei Ordinária n. 11.124/2005, sob autoria popular.
PL 4146/93	Caracterização de chacinas realizadas por esquadrões de morte como crime hediondo.	Convertida em Lei Ordinária n. 8.930/1994, sob autoria do Executivo.
PL 1517/99	Possibilitar a cassação de registro do candidato que doa, oferece ou promete bem ou vantagem pessoal em troca do voto (crime de compra de votos).	Convertida em Lei Ordinária n. 9.840/1999, sob autoria do deputado Albérico Cordeiro.
PL 7053/06	Retirada do benefício relativo à fixação de pena para crime continuado quando se tratar de crime hediondo, tortura, genocídio; proibir a apelação em liberdade para o condenado por esses crimes e por	Ainda em trâmite.

⁶⁷ CASTRO, David Almagro. La democracia directa y semidirecta en la Constitución federal brasileña de 1988: hacia la reforma ineludible. **Estudios Constitucionales**, Santiago, a. 15, n. 1, p. 153-192, 2017, p. 179. Texto original: “[S]i materialmente la decisión del Legislador Constituyente es elogiabile, los requisitos procedimentales exigidos son una carrera de obstáculos prácticamente insalvables”.

	tráfico de drogas, bem como o indulto para o crime de tortura; além de revogar o protesto por novo júri.	
PL 1472/07	A proposta teve como objetivo a determinação de medidas que efetivassem o direito dos consumidores de serem informados acerca dos impostos que incidem sobre mercadoria e serviços, seja por meio de nota fiscal ou painel eletrônico visível no momento da compra.	Convertida em Lei Ordinária n. 12.741/2012, sob autoria do senador Renan Calheiros.
PLP 518/09	Instituição da lei “Ficha Limpa”, obrigatória para os candidatos nas eleições em todos os níveis, aumentando para oito anos o período de inelegibilidade e suspendendo a exigência do trânsito em julgado nos casos em que a representação for julgada procedente pela Justiça Eleitoral.	Convertida em Lei Complementar n. 135/2010, sob autoria do Legislativo.
PLP 321/2013	Destinação de ao menos 10% das receitas brutas correntes da União ao financiamento da saúde.	Ainda em trâmite.

Fonte: BARRIENTOS-PARRA, Jorge David; LUNARDI, Soraya Regina Gaspareto. A democracia participativa na Assembleia Nacional Constituinte e na Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, vol. 121, p. 421-454, 2020, p. 438-440.

Ao analisar a tabela, percebe-se que, mesmo entre as iniciativas que obtiveram sucesso e foram convertidas em lei, a maioria acabou sendo convertida sob proposta do Poder Executivo ou de um dos membros do Parlamento.

A prática mostra que a dificuldade de coletar as assinaturas necessárias conforme as demandas constitucionais faz com que os atores políticos se movimentem no sentido de apresentar projeto similar próprio como substitutivo. Como resultado, das cinco iniciativas convertidas em lei, uma foi na realidade apresentada pelo presidente da República (PL 4146/93) e outras três acabaram sendo patrocinadas por membros do Legislativo (PL 1517/99, PL 1472/07, PL 1517/99).

Em alguns casos, mesmo com a coleta das assinaturas necessárias, o projeto não pôde prosseguir como iniciativa popular de lei pelo fato de que a Câmara dos Deputados não dispunha de meios para validar as assinaturas. A dificuldade de autenticar as firmas acaba sendo a maior dificuldade na tramitação de qualquer iniciativa popular.⁶⁸

Se, de um lado, isso mostra uma certa capacidade dos Poderes Executivo e Legislativo em atender demandas populares urgentes, sob outra perspectiva, demonstra igualmente que o instituto não possui grau de efetivação suficiente para ser exercido como direito autônomo do cidadão, precisando de soluções *ad hoc* que só ocorrem em casos de demandas urgentes e expressivas por parte da população.

Deve também ser levado em consideração que, 30 anos desde sua introdução, apenas uma lei foi realmente aprovada pelo trâmite da iniciativa popular, a lei ordinária n. 11.124/2005. Há de se destacar que mesmo aqui o procedimento legislativo demorou a ser concluído pelos parlamentares, que só aprovaram o ato normativo 13 anos após sua proposição.

Outro aspecto que dificulta a existência de mais iniciativas populares é a demanda de um mínimo de assinaturas por UFs. Em que pese o número de assinaturas exigido não ser muito elevado, a simples exigência de coleta de assinaturas em vários lugares diferentes em um país de dimensões continentais eleva os recursos necessários para a proposição de IPs.⁶⁹

Ponto que não pode ser ignorado é o nível de incerteza normativa sobre o instituto da iniciativa popular no Brasil. Como visto ao longo do capítulo, discussões sobre o âmbito de aplicação de IPs em projetos de lei de iniciativa privativa e emendas constitucionais não são objeto de consenso e possuem argumentos razoáveis a depender do lado a ser defendido. A lei n. 9709/1998 não apresenta resposta a nenhuma dessas dúvidas e o mesmo se aplica ao regimento da Câmara, algo que reflete a pouca atenção que o instituto recebe dos parlamentares.

Nesse contexto, são buscadas outras formas de participação direta mais concretas. Renato Carneiro nota que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê, em seu art. 254, a possibilidade de iniciativa legislativa. Esse instituto regimental permite ao público enviar sugestões à Comissão de Legislação Participativa. Em caso de aprovação, ela será enviada como projeto de lei de iniciativa da própria comissão. Considerando que não há

⁶⁸ BARRIENTOS-PARRA, Jorge David; LUNARDI, Soraya Regina Gaspareto. A democracia participativa na Assembleia Nacional Constituinte e na Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, vol. 121, p. 421-454, 2020, p. 438.

⁶⁹ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e proposta de mudanças. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, 2016, p. 1741.

requisito mínimo de assinaturas, a iniciativa legislativa se mostra como uma alternativa plausível à IP. Ademais, suas propostas não precisam se limitar a leis ordinárias e complementares.⁷⁰ Em que pese a utilidade de tal instituto, não se pode ignorar que sua existência é um reconhecimento tácito da falta de concretização da iniciativa popular de lei em sua forma atual.

Esse é, portanto, o modelo brasileiro de iniciativa popular. Como dito anteriormente, ele acaba por refletir as dificuldades da concretização da própria Constituição Federal. Sua introdução no ordenamento jurídico foi resultado de grande participação popular por parte do eleitorado, mas sua normatização constitucional, legal e regimental acarretou sérios empecilhos que impedem a utilização do instituto com seu intuito original de aproximação da sociedade com a produção legislativa.

Em tais condições, torna-se necessária uma perspectiva de possíveis alternativas. O próximo capítulo, então, terá como foco a análise da iniciativa popular suíça, visando apresentar um panorama da introdução do instituto no país, sua normatização e efeitos práticos na vida política.

⁷⁰ CARNEIRO, Renato César. **Iniciativa popular no processo legislativo brasileiro**. 2001. 166 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas). Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2001, p. 51-52.

4 INICIATIVA POPULAR NA SUÍÇA

A iniciativa popular da forma que existe na Suíça é, de muitas maneiras, o oposto do instituto conforme sua configuração brasileira. Enquanto no Brasil, como dito anteriormente, a iniciativa popular é um instrumento pouco utilizado, de mínima relevância na política e na produção normativa, a IP suíça se caracteriza por ser um dos elementos dominantes da política do país, sendo usada frequentemente pelos mais variados grupos de interesse.

Tais diferenças geram também mudanças significativas no sistema político suíço mas, ao mesmo tempo, fatores históricos e constitucionais do país moldaram o instituto de modo que ele atingisse sua forma atual; fatores esses que não podem ser ignorados no estudo desse fenômeno jurídico. O presente capítulo se destina, portanto, a analisar o desenho institucional da iniciativa popular na Confederação Suíça.

De início, será apresentada a estrutura básica do Estado federal suíço, seus principais órgãos e particularidades institucionais, em especial o sistema de concordância, resultado da introdução de instrumentos de democracia participativa no final do século XIX.

Em seguida, prosseguirá com um histórico da iniciativa popular e suas modificações, como o aumento do número de assinaturas necessárias após o reconhecimento do direito de sufrágio feminino em nível nacional em 1971.

Depois, o objeto de análise será o regramento atual de processamento das iniciativas, isto é, do registro do comitê responsável pela coleta até a realização do referendo, não ignorando a possibilidade de contraproposta dos Poderes Executivo e Legislativo.

Por fim, será mostrado o impacto que a iniciativa popular possui no sistema político suíço como um todo. Além das emendas constitucionais resultantes de projetos de iniciativa de cidadãos, também são apresentados efeitos que são frequentemente alvos de crítica doutrinária interna e externa: a pouca proteção dos direitos de minorias e crescentes conflitos com normas de direito internacional.

4.1 Sistema político: a “fórmula mágica”

A Suíça é um país pequeno em termos territoriais e populacionais, sobretudo quando comparada ao Brasil, país de dimensões continentais em ambos. Entretanto, uma população pequena não é sinônimo de uma população homogênea. Ao contrário de outros Estados europeus, a Suíça tirou sua legitimidade de um plurilinguismo territorial, com

diferentes idiomas prevalecendo em diferentes lugares. A Suíça atualmente reconhece 4 idiomas oficiais: alemão (língua de 63% da população), francês (23%), italiano (8%) e romanche (0,5%).⁷¹

O plurilinguismo do país não pode ser excluído como fator de diversidade. Cabe destacar que, conforme explica Bonavides, a língua é o elemento de maior importância na construção de uma nação, haja visto permitir uma melhor comunicação de ideias entre as pessoas.⁷²

Além da barreira idiomática, há de se destacar também as diferenças religiosas entre os cantões suíços, sendo alguns de maioria protestante e outros de predominância católica. Na explicação de Andreas Ladner, a Confederação Suíça foi, durante a maior parte de sua história, uma aliança ampla entre entidades políticas independentes chamadas “cantões”, alguns de maioria católica e outros sob domínio protestante. O primeiro Estado suíço centralizado foi a República Helvética (1798-1802), resultado das invasões de Napoleão. Após o fim da república centralizada e o restabelecimento da antiga confederação pelo Congresso de Viena (1815), tentativas posteriores de centralização por cantões liberais e protestantes foram objeto de resistência dos cantões conservadores e católicos. Tais divergências entre os cantões deram início a uma guerra civil, a chamada Guerra de Sonderbund, em 1847. O desfecho do conflito foi a consolidação de um Estado unificado pelos liberais protestantes, mas descentralizado de modo a apaziguar os conservadores católicos, com a promulgação da constituição de 1848.⁷³

O sistema suíço, portanto, foi delimitado de modo a garantir a coexistência política de grupos linguísticos e religiosos e facilitar sua cooperação de modo a gerir os assuntos do país. O primeiro reflexo disso foi a manutenção do federalismo. Mesmo após a derrota dos cantões católicos, como compromisso político, os cantões liberais terminaram por garantir a autonomia cantonal, permitindo que as unidades federativas pudessem ter governos, parlamentos e tribunais próprios, respeitando os limites impostos pela Constituição Federal.

A Constituição suíça de 1848 e as posteriores (em 1874 e 1999) criaram um sistema de governo que guarda semelhanças ao modelo brasileiro, mas também diferenças relevantes que geram uma organização estatal de difícil classificação comparada a sistemas de governo tradicionais, como o presidencialismo ou o parlamentarismo.

⁷¹ LINDER, Wolf; MUELLER, Sean. **Swiss democracy**: possible solutions to conflict in multicultural societies. 4. ed. Berna: Palgrave Macmillan, 2021, p. 10.

⁷² BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 88.

⁷³ LADNER, Andreas. Society, government, and the political system. *In*: LADNER, Andreas et al (Org.). **Swiss public administration**: making the State work successfully. Lausanne: Palgrave Macmillan, 2019, p. 4-6.

O Poder Legislativo é exercido pela Assembleia Federal (*Assemblée fédérale*). Conforme explica François Bonnaz, apesar de ser descrita como “órgão supremo da Confederação” pela Constituição suíça, sua importância política é reduzida em relação ao Executivo. Inspirada no modelo bicameral americano, o Legislativo possui duas câmaras, o Conselho Nacional (*Conseil national*) e o Conselho dos Estados (*Conseil des États*). A primeira é composta por 200 membros, eleitos pelo sistema proporcional desde 1919, e representa os cantões com base em sua população. O Conselho dos Estados, por sua vez, é composto por 46 membros, com cada cantão elegendo 2 representantes, geralmente pelo sistema majoritário. Trata-se de um “Legislativo de milícia”, ou seja, os parlamentares não exercem sua função em tempo integral e muitos também possuem outras profissões (advogados, empresários, agricultores, etc.). Além da função de produção legislativa, a Assembleia Federal também é responsável pela eleição de certas autoridades (incluindo membros do Executivo e do Judiciário) e pelo controle da Administração Pública.⁷⁴

O Poder Judiciário suíço é exercido em grau máximo pelo Tribunal Federal (*Tribunal fédéral*). Segundo Pascal Mahon, o Tribunal Federal possui duas funções: de um lado, ele precisa garantir a aplicação uniforme do direito federal por todos os tribunais do país, descrito por ele como papel do “juiz supremo” (*supreme judge*); de outro lado, há também o dever de garantir o respeito à Constituição Federal e às Constituições Cantonais na proteção de direitos fundamentais como “juiz constitucional” (*constitutional judge*). Sua composição varia de 35 a 45 membros, que são eleitos pela Assembleia Federal em sessão conjunta buscando representar as diferentes regiões linguísticas do país e denominações religiosas. Ao contrário do STF, os membros do Tribunal Federal suíço geralmente são membros de partidos políticos e servem mandatos de 6 anos, havendo possibilidade de reeleição. Ambas as diferenças visam dar legitimidade ao Poder Judiciário em relação aos outros poderes, sendo algo pouco contestado.⁷⁵

O Poder Executivo suíço é uma das maiores peculiaridades do sistema político do país, de acordo com Ulrich Klöti. A administração do país é exercida pelo Conselho Federal (*Conseil fédéral*), um órgão colegiado de 7 membros que exerce conjuntamente funções de chefe de Estado e de governo. Suas responsabilidades são amplas, incluindo o estabelecimento dos objetivos e métodos da política governamental, implementação de

⁷⁴ BONNAZ, François. **Le contre-pouvoir et la démocratie directe agrégative**: le cas de l’initiative populaire en Suisse. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política). L’École Doctorale Sciences de l’homme, du Politique et du Territoire, Communauté Université Grenoble Alpes, Saint-Martin-d’Hères, 2020, p. 88-92.

⁷⁵ MAHON, Pascal. Judicial federalism and constitutional review in the Swiss judiciary. In: LADNER, Andreas et al (Org.). **Swiss public administration**: making the State work successfully. Lausanne: Palgrave Macmillan, 2019, p. 139-142.

normas federais, garantia da segurança interna e externa do país, etc. Conselheiros federais são individualmente eleitos pela Assembleia Federal a cada 4 anos, mas não podem ser removidos por uma moção de censura, diferente de um Executivo parlamentarista. O Conselho atua como uma autoridade colegiada, ou seja, as decisões de maior relevância são tomadas pelo órgão *in corpore* e não por cada membro individualmente. O Legislativo também elege, entre os conselheiros federais, o presidente da Confederação (*président de la Confédération*) que, apesar do nome, não é chefe de Estado, mas sim um membro responsável por presidir as reuniões do executivo, sem poder diretivo. O mandato de presidente da Confederação é de apenas 1 ano.⁷⁶

Ponto relevante é a composição desse Governo. Desde 1959, com poucas exceções, o Conselho Federal tem sido composto por representantes dos quatro maiores partidos do país e seus sucessores: o Partido Liberal-Radical (*Parti libéral-radical* - PLR), o Partido Socialista (*Parti socialiste* - PS), o Centro (*Le Centre*) e a União Democrática do Centro (*Union démocratique du centre* - UDC). Trata-se de um arranjo informal chamado de “fórmula mágica” (*formule magique*) e é uma marca do sistema consensual suíço, em que se busca um consenso mais amplo no lugar de uma maioria reduzida.⁷⁷

Essa “fórmula mágica” não é exigida pela Constituição e difere da composição do gabinete até o fim do século XIX, que era dominado pelos liberais. Essa ampla coalizão é uma consequência da introdução e ampliação de instrumentos de democracia participativa em nível nacional, mecanismos frequentemente usados pelos partidos de oposição da época para derrubar propostas do governo liberal. Esse fator somado ao declínio dos liberais após a introdução (via iniciativa popular) do sistema proporcional na eleição do Conselho Nacional fez com que, ao longo das décadas, fosse permitida a eleição de membros desses partidos no Executivo visando garantir um consenso político nas propostas legislativas. Observa-se aqui uma das mais importantes ramificações da introdução da IP e outros meios de participação direta na Confederação.

O direito suíço normalmente faz distinção entre 3 tipos de mecanismos de democracia participativa presentes na Constituição: referendo obrigatório, referendo facultativo e iniciativa popular.

O referendo obrigatório ocorre em modificações normativas que necessariamente precisam ser referendadas perante o público e os cantões para serem promulgadas, conforme

⁷⁶ KLÖTI, Ulrich. Consensual government in a heterogenous polity. In: LANE, Jan-Erik (Org.). **The Swiss labyrinth**: institutions, outcomes and redesign. Routledge: Nova York, 2013, p. 34-36, 41.

⁷⁷ Ibidem, p. 36-40.

Wolf Linder e Sean Mueller.⁷⁸ O art. 140, par. 1, da Constituição de 1999 (CF-CH/99) determina que é necessária uma maioria do eleitorado e dos cantões nas seguintes hipóteses: 1) emendas constitucionais; 2) adesões a comunidades supranacionais ou organizações de segurança coletiva; e 3) leis federais declaradas urgentes, sem base constitucional e validade superior a 1 ano.⁷⁹

O parágrafo seguinte do dispositivo constitucional menciona hipóteses de referendo obrigatório em que não é necessária a maioria dos cantões. Todos os casos tratam de revisões constitucionais: 1) iniciativas populares de revisão total; 2) iniciativas populares em termos gerais visando revisão parcial; e 3) o princípio de revisão total da Constituição em caso de desacordo entre as Casas Legislativas.

O referendo facultativo, resultado do compromisso dos liberais com a oposição conservadora, se aplica a normas que só necessitam de aprovação em votação nacional se forem coletadas 50.000 assinaturas exigindo um referendo até 100 dias após sua publicação oficial, nesse caso a norma é considerada aprovada com a maioria simples do voto popular.⁸⁰ Seu campo de aplicação inclui a maioria da legislação infraconstitucional, nos termos do art. 141: 1) leis federais em geral; 2) leis federais urgentes de validade superior a 1 ano; 3) decretos federais (*arrêts fédéraux*)⁸¹; e 4) determinados tratados internacionais (aqueles de duração indeterminada e não sujeitos à denúncia, de adesão a qualquer organismo internacional, ou que trazem disposições importantes referentes a regras jurídicas ou cuja implementação necessita da promulgação de leis federais).

O último instrumento de participação direta dos cidadãos suíços é a iniciativa popular, que acaba por ser uma forma especial de referendo obrigatório. Por meio dela, 100.000 eleitores suíços podem exigir, dentro de um período de 18 meses, a proposição de uma emenda à Constituição ou até mesmo sua revisão completa.⁸² Ela se distingue, portanto, por ser o único MDD do modelo suíço que não se origina de um órgão estatal, mas de qualquer grupo de eleitores que consiga coletar as assinaturas necessárias em tempo hábil.

A descrição acima é uma simplificação, todavia. Embora a IP suíça vise modificar a Constituição em específico, a proposição de uma pode acarretar apenas a promulgação de

⁷⁸ LINDER, Wolf; MUELLER, Sean. **Swiss democracy**: possible solutions to conflict in multicultural societies. 4. ed. Berna: Palgrave Macmillan, 2021, p. 120.

⁷⁹ SUISSE. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999. **Recueil officiel** [RO 1999 2556], Berna [Suíça], 25 out. 1999. Disponível em: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>. Acesso em: 23 out. 2022.

⁸⁰ Op. cit., p. 120.

⁸¹ Sobre decretos federais, cf.: SUISSE. Lexique du Parlement. **Le Parlement suisse**. Disponível em: <https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw/%C3%B6rterbuch/parlamentsw/%C3%B6rterbuch-detail?WordId=23>>. Acesso em: 23 set. 2022.

⁸² Op. cit., p. 121-122.

legislação infraconstitucional, sem necessidade de referendo. O Parlamento e o Governo podem ainda apresentar uma contraproposta, que pode ser conjuntamente submetida a referendo ou entrar em vigor somente em hipótese de derrota da iniciativa nas urnas.

Os detalhes da iniciativa popular serão melhor analisados no tópico seguinte. Entretanto, torna-se importante saber em que contexto institucional ela se encontra. Como visto, ela existe no conjunto de um sistema de governo que se desenvolveu ao longo das décadas para garantir o consenso da classe política diante de votações populares. Além disso, como a iniciativa popular, via de regra, modifica apenas a Constituição, torna-se necessária a promulgação de lei federal pelo Legislativo, mas o público pode desafiar essa legislação por meio de referendo facultativo.

4.2 Origens e regime jurídico da iniciativa popular no direito suíço

A iniciativa popular na Suíça não era tão ampla em sua origem. A Constituição Federal de 1848 previa apenas a possibilidade de 50.000 eleitores demandarem uma revisão da Constituição.⁸³ Isso significava, todavia, que mesmo que desejasse apenas emendar o texto constitucional, o público só poderia usar a iniciativa popular para exigir uma revisão total. Em caso de voto favorável dos eleitores, a Assembleia Federal era dissolvida e eleições eram convocadas para a Constituinte.

Mesmo que pareça um poder significativo comparado à iniciativa popular brasileira em sua forma atual, esse regramento era tímido em relação aos MDDs dos cantões suíços, alguns dos quais permitiam até referendos sobre as finanças cantonais.⁸⁴ Alguns poucos ainda mantinham *Landsgemeinden*, Assembleias Populares de todos os cidadãos em praça pública visando eleger autoridades locais e aprovar leis.⁸⁵ Tais assembleias prevalecem até hoje em várias comunas (entes semelhantes aos municípios brasileiros) e nos cantões de Appenzell-Interior e Glaris.

Para Jean-Claude Favez, a relativa timidez dos MDDs na Constituição se deve em parte à oposição do partido hegemônico do país, o PLR (à época chamado de *Parti radical-démocratique* - PRD). Havia um temor, entre parte do partido e da população, de que

⁸³ SUISSE. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 12 septembre 1848. **Le Parlement suisse**. Disponível em: <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/constitution1848.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2022.

⁸⁴ MONNIER, Victor. Le référendum financier dans les cantons suisses au 19e siècle. In: AUER, Andreas (Org.). **Les origines de la démocratie directe en Suisse**. Basileia: Helbing & Lichtenhahn, 1996, p. 221-224.

⁸⁵ CARLEN, Louis. Die Landsgemeinde. In: AUER, Andreas (Org.). **Les origines de la démocratie directe en Suisse**. Basileia: Helbing & Lichtenhahn, 1996, p. 15-23.

a expansão de direitos de participação traria instabilidade às instituições federais.⁸⁶ Percebe-se que a principal preocupação do recém-criado Estado federal suíço então era evitar conflitos entre a Confederação e os cantões, razão pela qual também optou-se pelas eleições indiretas do Conselho Federal pelo Legislativo e do Conselho dos Estados pelos governos cantonais.

A Constituição seguinte, de 1874, originalmente manteve a normatização de sua predecessora. Após inúmeras tentativas da oposição católico-conservadora (atual partido “O Centro”), em 1891, foi introduzida a possibilidade de uma revisão parcial do texto constitucional, isto é, a introdução de emendas.⁸⁷

Os requisitos quanto ao uso da iniciativa popular pouco mudaram até 1977, quando o número de assinaturas necessárias para a sua proposição passou de 50.000 a 100.000. Segundo Georg Lutz, tal modificação se deve à tardia introdução do sufrágio feminino no país, que só ocorreu nacionalmente em 1971.⁸⁸ A Constituição de 1999, por sua vez, não trouxe mudanças significativas.

Na atual Constituição, a iniciativa popular suíça possui previsão nos arts. 138-139b. Ela permite que 100.000 cidadãos suíços com direito a voto possam propor uma revisão parcial ou total da Constituição a ser submetida a referendo nacional.

De início, se notam duas diferenças importantes quando contrastada com sua homóloga brasileira. A primeira é que ela se destina exclusivamente a emendas constitucionais, não podendo modificar diretamente legislação ordinária, enquanto a IP brasileira só pode introduzir e modificar legislação ordinária ou complementar, sendo sua aplicação em mudanças na Constituição tema controverso na doutrina. Ambas diferem-se também pelo fato de que o instituto suíço acarreta, via de regra, a aprovação ou rejeição mediante referendo. A iniciativa popular suíça é, então, um exemplo de iniciativa cidadã, ou seja, ela força a realização de uma votação popular na medida proposta, enquanto a versão brasileira da IP é uma iniciativa de agenda e se limita a propor uma norma que deve ser debatida pelo Congresso Nacional, sem necessidade de referendo.

Quanto à sua redação, a IP suíça pode ser feita em um projeto já redigido ou “concebido em termos gerais”, termo usado pela lei e pela doutrina sem maiores explicações. A terminologia da segunda forma pode parecer estranha, já que a iniciativa popular diz respeito à redação de um dispositivo constitucional, algo dotado de maior generalidade do que

⁸⁶ FAVEZ, Jean-Claude. L’initiative populaire fédérale. In: AUER, Andreas (Org.). **Les origines de la démocratie directe en Suisse**. Basileia: Helbing & Lichtenhahn, 1996, p. 328-331.

⁸⁷ Ibidem, p. 326-328.

⁸⁸ LUTZ, Georg. Switzerland: citizens’ initiatives as a measure to control the political agenda. In: SETÄLÄ, Maija; SCHILLER, Theo (Org.). **Citizens’ initiatives in Europe: procedures and consequences of agenda-setting by citizens**. Londres: Palgrave Macmillan, 2012, p. 22.

um projeto de lei. A diferença reside em quem redige a emenda pois, no primeiro caso, os autores da iniciativa já redigem o texto modificando a Constituição e, no segundo, eles se limitam a dar princípios para a redação da emenda, caso aprovada. Abaixo, há um exemplo de cada ilustrando a diferenciação.

Como exemplo da iniciativa com projeto já redigido, pode ser citada iniciativa submetida a referendo em 2016 visando instituir uma renda básica universal no país:

A Constituição é modificada da seguinte forma:

Art. 110a (novo) Renda básica incondicionada

1 A Confederação assegura a introdução de uma renda básica incondicionada.

2 A renda básica deve permitir a toda população ter uma existência digna e participar da vida pública.

3 A lei dispõe em particular sobre o financiamento e o montante da renda básica.⁸⁹
(tradução nossa)

Sobre as iniciativas em termos gerais, tem-se a que visava um “serviço civil em prol da comunidade”, proposta em 1990, sem obter o número de assinaturas necessárias para submissão:

A iniciativa popular possui o seguinte teor:

Com fundamento no art. 121 da Constituição, as cidadãs e os cidadãos que esta assinam convidam as autoridades federais, por uma iniciativa concebida em termos gerais, a modificar o art. 18 da Constituição de maneira que:

1 Confirme a regra do serviço militar obrigatório;

2 Preveja que os suíços que não possam conciliar o serviço militar com suas convicções pessoais sejam dispensadas dessa obrigação se estiverem dispostos a exercer um serviço civil de duração máxima de uma vez e meia de serviço militar;

3 Institua uma organização federal de serviço civil trabalhando em prol da comunidade.⁹⁰ (tradução nossa)

Nos dois casos, os propositores deixam aspectos a serem decididos pelo Legislador, mas, no primeiro, os autores já apresentam uma redação concreta a ser inserida no

⁸⁹ SUISSE. Initiative populaire fédérale 'Pour un revenu de base inconditionnel'. **Chancellerie fédérale ChF**. Disponível em: <<https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis423t.html>>. Acesso em: 24 set. 2022. Texto original: “La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 110a (nouveau) Revenu de base inconditionnel

1 La Confédération veille à l’instauration d’un revenu de base inconditionnel.

2 Le revenu de base doit permettre à l’ensemble de la population de mener une existence digne et de participer à la vie publique.

3 La loi règle notamment le financement et le montant du revenu de base.”

⁹⁰ SUISSE. Initiative populaire fédérale 'Service civil en faveur de la communauté'. **Chancellerie fédérale ChF**. Disponível em: <<https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis218t.html>>. Acesso em: 24 set. 2022. Texto original: “L’initiative populaire a la teneur suivante:

Se fondant sur l'article 121 de la constitution, les citoyennes et citoyens soussignés invitent les autorités fédérales, par une initiative conçue en termes généraux, à modifier l'article 18 de la constitution de manière à ce qu'il:

1 Confirme la règle du service militaire obligatoire;

2 Prévoit que les Suisses qui ne peuvent concilier le service militaire avec leurs convictions personnelles soient dispensés de cette obligation s'ils sont disposés à exécuter un service civil d'une durée maximale d'une fois et demie celle du service militaire;

3 Institue une organisation fédérale de service civil oeuvrant en faveur de la communauté.”

texto constitucional, diferente do segundo, que apenas dá orientações para que o Executivo e o Legislativo se encarreguem das disposições relevantes, podendo ser até mesmo em forma de lei, de modo a concretizar os princípios delineados.

O objeto da iniciativa possui poucas limitações formais e materiais. Segundo Andreas Auer, existem quatro condições a serem atendidas: unidade da forma, unidade da matéria e respeito às normas imperativas de direito internacional, todas mencionadas na Constituição Federal, além da executabilidade, critério implícito reconhecido pela doutrina.⁹¹

A unidade da forma, conforme explica o autor, refere-se à escolha do tipo de iniciativa. Isso significa que os propositores devem optar por um projeto já redigido ou uma iniciativa em termos gerais, não podendo utilizar as duas ao mesmo tempo, pois ambas seguem procedimentos diferentes de criação. A título de exemplo, iniciativas que visem uma revisão constitucional total só podem ser formuladas em termos gerais.

Sobre a unidade da matéria, ela se aplica nos casos de revisão parcial e obriga as iniciativas a tratarem de apenas uma temática, a ideia é apresentar uma “escolha indivisível” perante o eleitor.

O terceiro critério visa respeitar o *jus cogens* internacional, ou seja, nenhuma iniciativa popular pode desrespeitar normas basilares da ordem internacional. Dado que iniciativas populares, assim como leis federais, não são objeto de controle de constitucionalidade posterior, esse requisito acaba sendo a principal limitação material ao direito de iniciativa popular.

Por fim, cita-se a executabilidade da iniciativa. Conforme Auer, isso não significa que devem ser invalidadas propostas inoportunas ou extremistas. Trata-se de uma limitação implícita que visa barrar IPs cuja impossibilidade de implementação seja evidente, material e permanente.

Depois da Constituição de 1999, a principal normatização infraconstitucional se encontra na Lei Federal de Direitos Políticos de 1976 (*Loi fédérale sur les droits politiques - LDP*), norma ampla que inclui disposições sobre os instrumentos de democracia participativa em geral, além do registro de eleitores e das eleições do Conselho Nacional.⁹² As regras sobre a iniciativa popular se encontram no título 5, que abarca os arts. 68-76, embora outras disposições na própria lei relativa aos referendos também sejam aplicáveis.

⁹¹ AUER, Andreas. La souveraineté populaire et les limites du droit d'initiative. In: AUER, Andreas (Org.). **Sans délais et sans limites ? : l'initiative populaire à la croisée des chemins**. Basileia: Helbing & Lichtenhahn, 2001, p. 79-81.

⁹² SUISSE. Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP). **Recueil officiel** [RO 1978 688], Berna [Suíça], 30 jun. 1978. Disponível em: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1978/688_688_688/ft>. Acesso em: 03 nov. 2022.

Aqueles que desejam propor uma iniciativa popular devem formar um “comitê de iniciativa” (*comité d’initiative*). Trata-se de uma comissão de 7 a 27 membros (LDP, art. 68, al. 1), que será responsável pela redação da emenda (ou princípios, em caso de iniciativa em termos gerais) e participará de negociações posteriores com o Governo e o Parlamento em caso de sucesso na submissão da proposta. Além do nome e do endereço dos autores, são também exigidos:

- a) O cantão e a comuna onde os signatários exercem o direito ao voto;
- b) O título e o texto da iniciativa, além da data de sua publicação no diário oficial (*Feuille fédérale*);
- c) A cláusula de retirada, que pode ser utilizada até a fixação da data de votação;
- e
- d) A menção de sanções penais em caso de falsificação das assinaturas.

A primeira análise de validade, conforme LDP, art. 69, é exercida pela Chancelaria Federal (*Chancellerie fédérale*), órgão do sistema suíço que reúne funções de chefia de gabinete do Executivo e administração de votações. Seu controle se limita à validade formal da lista apresentada pelo comitê de iniciativa, o título da iniciativa (que não pode conduzir a erro, confusão, conter publicidade comercial ou pessoal) e às traduções em todos os idiomas oficiais do país.

Após a publicação na *Feuille fédérale*, o dever do comitê é coletar 100.000 assinaturas em favor da iniciativa no período de 18 meses. Aqui se notam três diferenças em relação ao modelo brasileiro que devem ser destacadas.

A primeira é a quantidade de assinaturas. Enquanto no Brasil o número de eleitores signatários necessários é determinado por porcentagem do eleitorado nacional, na Suíça o número é fixo, independentemente de quantos possuam direito à voto. Apesar da menor quantidade demandada, o número de assinaturas representa 1,8% do eleitorado nacional, proporção similar à homóloga brasileira.

A segunda é a ausência de quantidade mínima de assinaturas nas unidades federativas. Como já visto, a iniciativa popular de lei brasileira exige que as assinaturas coletadas sejam distribuídas em ao menos 0,3% de signatários em 5 Estados. A Suíça não exige essa dispersão geográfica nas assinaturas, que teoricamente podem vir de um único lugar. O que se percebe é que o sistema brasileiro busca maior representatividade regional para a própria submissão de uma iniciativa, enquanto a versão equivalente na Suíça prefere que ela seja decidida pelo próprio público durante o referendo, já que a proposta também precisará, via de regra, de aprovação da maioria dos cantões para ser aceita.

Por outro lado, o ordenamento jurídico da Confederação estabelece um limite temporal de 18 meses para a coleta de assinaturas, algo que não existe no Brasil. Essa representa limitação acaba impedindo o sucesso de muitas iniciativas, como a em termos gerais sobre o serviço civil apresentada anteriormente. Entretanto, o prazo também garante que os signatários ainda mantêm seu apoio.

O controle das assinaturas é feito novamente pela Chancelaria Federal, que verifica se o número necessário de assinaturas foi coletado e se a proposição obteve sucesso. O êxito ou não da proposta é publicado na *Feuille fédérale*. A decisão da Chancelaria é passível de recurso perante o Tribunal Federal.⁹³

Na fase seguinte, temos a análise da iniciativa pela Assembleia Federal. Via de regra, o Parlamento solicita um parecer do Conselho Federal, que analisa a iniciativa nos seus aspectos formais e de mérito. Aqui, o parecer não se restringe à constitucionalidade da proposta, mas sim a seus impactos no país, suas vantagens, desvantagens e impactos nas obrigações internacionais da Confederação. Trata-se então de uma análise jurídica e política do texto submetido.

Após o parecer do Executivo, a Assembleia Federal realiza o controle de validade (unidade da forma, da matéria, respeito ao *jus cogens* internacional e executabilidade) e o juízo político do projeto, com base no parecer do Governo Federal. Linder e Mueller relatam que, na prática, tanto o Legislativo quanto o Executivo apresentam relutância em invalidar iniciativas populares desse modo, preferindo o julgamento do próprio público nas urnas, razão pela qual o veto é pouco utilizado.⁹⁴

Mesmo que a invalidação de uma iniciativa seja rara, o Legislativo ainda dispõe da possibilidade de uma contraproposta (*contre-projet*), caso não se trate de uma iniciativa em termos gerais.⁹⁵

A contraproposta é uma das principais formas de controle exercidas pelo Poder Público diante da proposição de iniciativas. Ela permite que o Parlamento, por iniciativa própria ou recomendação do Executivo Federal, produza ato normativo próprio que atenda a algumas das demandas do texto dos iniciantes, mas que também representa maior grau de compromisso com o *status quo*. Bénédicte Tornay Schaller, mencionando precedentes do

⁹³ AUER, Andreas. La souveraineté populaire et les limites du droit d'initiative. In: AUER, Andreas (Org.). **Sans délais et sans limites ?** : l'initiative populaire à la croisée des chemins. Basileia: Helbing & Lichtenhahn, 2001, p. 78.

⁹⁴ LINDER, Wolf; MUELLER, Sean. **Swiss democracy**: possible solutions to conflict in multicultural societies. 4. ed. Berna: Palgrave Macmillan, 2021, p. 128.

⁹⁵ KRIESI, Hanspeter; TRECHSEL, Alexander. **The politics of Switzerland**: continuity and change in a consensus democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 53.

Tribunal Federal, afirma que a contraproposta é um elemento importante do jogo democrático, pois oferece mais opções ao eleitor.⁹⁶ Os dispositivos da LDP prevêem dois tipos de contraproposta, uma direta e outra indireta.

Na contraproposta direta (*contre-projet direct*), o Legislativo redige emenda constitucional própria. Diante disso, o comitê pode escolher retirar ou não sua iniciativa. Em caso positivo, o texto redigido pela Assembleia Federal será o único submetido a referendo. Em caso de rejeição pelo comitê, as duas propostas de revisão parcial serão apresentadas aos eleitores para votação (LDP, art. 76).

A contraproposta indireta (*contre-projet indirect*), por sua vez, significa que o Legislativo ou o Executivo podem apresentar como alternativa à iniciativa um ato infraconstitucional, podendo ser uma lei federal ou até mesmo um decreto. Aqui o comitê também pode retirar sua iniciativa em favor da contraproposta, caso em que o Parlamento promulga o ato normativo sem necessidade de votação popular.⁹⁷ Havendo rejeição do comitê, o ato pode ser aprovado pelo Legislativo e ter sua entrada em vigor condicionada à derrota da iniciativa nas urnas (LDP, art. 73).

Não havendo contraproposta ou retirada, a Assembleia Federal vota pela aprovação ou rejeição da iniciativa, o que determina a recomendação oficial da Confederação. Após isso, cabe ao Conselho Federal submeter a iniciativa à votação em até 10 meses (LDP, art. 75a, al. 1).

A fase seguinte é a da campanha dos iniciantes de modo a convencer o público de sua proposta. Essa etapa possui pouca regulamentação jurídica, de modo semelhante às campanhas de modo geral no país. O aspecto mais relevante aqui é a campanha realizada pelo Conselho Federal.

O Executivo precisa conciliar dois objetivos, informar a população do objeto da iniciativa de forma imparcial e defender a posição do Legislativo. Para obter sucesso em ambos, o Governo faz uso de brochuras de votação.

Principal forma de comunicação do Conselho Federal antes de um referendo, as brochuras de votação são publicadas pela Chancelaria Federal e providenciam informações

⁹⁶ TORNAY SCHALLER, Bénédicte. **La démocratie directe saisie par le juge**: l'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse. Genebra, Zurique, Basileia: Schulthess Médias Juridiques SA, 2008, p. 126.

⁹⁷ Cabe ressaltar que, em caso de contraproposta indireta, o comitê de iniciativa pode condicionar a retirada do seu projeto à aprovação da alternativa infraconstitucional redigida pelo Legislativo em votação popular se a mesma for objeto de referendo facultativo (LDP, art. 73a, al. 2).

aos eleitores sobre as votações de que vão participar, incluindo iniciativas populares. Delphine Meylan explica que o texto da brochura normalmente segue a estrutura abaixo⁹⁸:

- a) A primeira página, com o título do objeto de votação, mostra a questão que aparecerá na cédula de votação e a recomendação do Executivo e do Legislativo (incluindo o resultado da votação nas Casas Legislativas);
- b) A página seguinte apresenta o objeto da votação em linhas gerais;
- c) Depois, a brochura dedica algumas folhas a apresentar o objeto do referendo de forma mais detalhada;
- d) O texto que entrará em vigor em caso de aprovação do eleitorado;
- e) Tratando-se de iniciativa popular, haverá uma sessão com os argumentos apresentados pelo comitê de iniciativa;
- f) Por fim, os argumentos do Conselho Federal e do Parlamento, com uma recomendação final de voto.

A autora também indica que o Governo tem por dever ser objetivo em seus argumentos, que devem ser apresentados o mais cedo possível. As fontes das informações enunciadas devem ser indicadas e devem ser dispostas de maneira clara e correta de modo a fornecer os dados necessários para que o eleitor possa formar sua opinião.

Após a campanha dos iniciantes e de seus opositores, tem-se a votação, que deve ser informada com pelo menos 4 meses de antecedência (LDP, art. 10, al. 1bis). Sobre a votação em si, o fator mais importante é que a aprovação da iniciativa popular necessita da chamada “dupla maioria” (*double majorité*).

Aqui cabe lembrar que a Suíça, como o Brasil, é um Estado federal, sendo dividida em cantões, cada qual com Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário próprios. Desde a fundação da Confederação Suíça em 1848, tenta-se equilibrar o poder das autoridades federais e cantonais. Um dos reflexos disso é que iniciativas necessitam ser aprovadas, conjuntamente, pela maioria da população e dos cantões, sendo que o voto de cada cantão é determinado pelo resultado do referendo em seu território. Dentre os 26 cantões, 6 deles (Appenzell-Exterior, Appenzell-Interior; Basileia-Campo, Basileia-Cidade, Nidwalden e Obwalden) contam com apenas meio voto para fins de determinação da votação nos cantões.⁹⁹ Portanto, uma iniciativa aprovada pelo público precisa atualmente de ao menos 12 votos

⁹⁸ MEYLAN, Delphine. **Easy vote ou les votations expliquées aux jeunes citoyens** : analyse d’une “double traduction”. 2015. 108 p. Dissertação (Mestrado em Tradução Especializada). Faculté de traduction et d’interprétation, Département de traduction (Unité de français), Université de Genève, Genebra, 2015, p. 8-12.

⁹⁹ LUTZ, Georg. Switzerland: citizens’ initiatives as a measure to control the political agenda. In: SETÄLÄ, Maija; SCHILLER, Theo (Org.). **Citizens’ initiatives in Europe**: procedures and consequences of agenda-setting by citizens. Londres: Palgrave Macmillan, 2012, p. 25.

cantonais para modificar a Constituição. Iniciativas gerais ou de revisão constitucional total, como já dito, são exceções por não necessitar de maioria cantonal.

O resultado das votações pode ser objeto de recurso perante o Tribunal Federal. Não havendo recursos ou em caso de indeferimento deles, o Conselho Federal publica na *Feuille fédérale* um decreto validando os resultados.

Desde sua aprovação, as iniciativas populares aceitas pelo público já entram em vigor após a votação (LDP, art. 15, al. 3). O tipo de implementação varia a depender da revisão constitucional. Algumas emendas são de eficácia plena e então produzem efeitos imediatamente, entretanto a maioria das iniciativas populares adiciona à Constituição normas de eficácia limitada ou programática. Nesse caso, compete à Assembleia Federal aprovar uma lei que atenda aos objetivos da iniciativa. No caso de iniciativas concebidas em termos gerais, será necessária a redação de emenda pelo Parlamento que será submetida a referendo obrigatório. Aqui é a última oportunidade do Legislativo conciliar as iniciativas bem-sucedidas com obrigações internacionais do país e outros interesses.

Não há um limite de tempo que o Legislativo deve cumprir para aprovar leis que implementam a iniciativa. As pressões nesse cenário são de cunho predominantemente político. Entretanto, os cidadãos suíços ainda possuem métodos formais de pressão, como propondo novas iniciativas populares ou forçando o referendos facultativos em projetos adotados pelo Parlamento que considerem inadequados.

Esse é, em linhas gerais, o procedimento normativo aplicável ao instituto da iniciativa popular na Suíça. Como se pode perceber, o regramento suíço é bastante consolidado quando comparado ao seu homólogo brasileiro. Tais diferenças acarretam impactos positivos e negativos no país, objeto de análise do próximo tópico.

4.3 Uso da iniciativa popular na Suíça: aumento de proposições e conflitos com normas internacionais

Diferente da iniciativa popular brasileira, a versão suíça se tornou uma das bases do sistema político do país. Linder e Mueller argumentam que a IP, ao contrário dos referendos obrigatórios e facultativos, é uma fonte de inovação política que pode cumprir 4 objetivos principais¹⁰⁰:

¹⁰⁰ LINDER, Wolf; MUELLER, Sean. **Swiss democracy**: possible solutions to conflict in multicultural societies. 4. ed. Berna: Palgrave Macmillan, 2021, p. 136-138.

A primeira função é um sucesso direto contra as autoridades federais. Dado o fato de que o Governo suíço é uma coalizão permanente dos principais partidos, aqueles que se encontram na oposição podem ter suas causas ignoradas. A iniciativa popular garante que partidos menores e grupos fora do Parlamento consigam o apoio da maioria do eleitorado para suas propostas, mesmo que elas sejam contrárias aos interesses dos principais partidos. O sucesso direto é, todavia, raro para iniciativas.

A segunda função é a possibilidade de sucesso indireto após negociações. Dado o relativo baixo índice de aceitação de IPs, essa função se torna a mais importante. O Legislativo pode utilizar algumas das ideias dos iniciantes em sua contraproposta ou em projetos de lei que já se encontram em discussão. Como essas contrapropostas possuem apoio das autoridades federais, elas têm maiores chances de aprovação perante o público.

A terceira função é a mobilização de tendências políticas. Esse efeito interessa principalmente a grupos radicais que desejam influenciar a agenda política sem os custos de negociações e compromissos típicos da democracia representativa. Mesmo que as chances de sucesso sejam mínimas, os iniciantes podem atingir o seu objetivo de ter uma plataforma para discutir tabus políticos. Linder e Mueller citam como exemplos dessa função as iniciativas visando abolir o exército suíço ao longo dos anos.

Por fim, tem-se a mobilização com o objetivo de sucesso eleitoral. Os próprios partidos políticos e outros movimentos podem utilizar a IP como plataforma. Iniciativas também têm sido usadas como meio de criar partidos políticos que, à época, tinham apoio apenas em camadas muito restritas da população e que, por isso, podem ser bem distintas. Nesse contexto, iniciativas ambientais e xenofóbicas na década de 1970 permitiram a ascensão do Partido Verde (*Les Verts*) e de partidos anti-imigração, respectivamente.

Yannis Papadopoulos ressalta que a aparição de uma iniciativa popular na agenda é um sinal de que os Poderes Executivo e Legislativo foram incapazes de prever determinada demanda social. Em que pese o baixo nível de sucesso direto de uma IP, a Assembleia Federal pode concordar com certos elementos da proposta. Segundo o cientista político, cerca de um terço das iniciativas resulta em uma resposta informal das autoridades federais (modificações legislativas, novos regulamentos infralegais, etc.). As iniciativas também servem como meio de trazer à tona soluções que seriam negligenciadas ou ignoradas pelas autoridades estatais. Por outro lado, as IPs têm o potencial de prejudicar as prioridades do Poder Público com a introdução de ideias que só têm representação marginal fora dos espaços de poder. De modo geral, contudo, o modelo suíço apresenta uma atitude receptiva à proposição de iniciativas por

parte da população, permitindo negociações e considerações sobre as demandas dos propositores.¹⁰¹

Desde sua introdução em 1891, 25 iniciativas foram aceitas pelo povo e pelos cantões, conforme mostra tabela abaixo:

TABELA 4 - INICIATIVAS POPULARES APROVADAS PELO ELEITORADO SUÍÇO

Iniciativa popular (ano de votação)	Proposta	Aprovação popular/cantonal
“Proibição do abatimento de gado de abate sem atordoamento prévio” (1893)	Proibição do abate de animais conscientes, sobretudo os abates de fins ritualísticos.	60,1% / 11,5 cantões
“Proibição do absinto e revisão correspondente do art. 31b” (1908)	Proibição da venda e do consumo do absinto, sob a justificativa de que ele levava a comportamentos violentos. O Legislativo recomendou aprovação.	63,5% / 20 cantões
“Eleição proporcional do Conselho Nacional” (1918)	Modificação da forma de eleição da Câmara Baixa do Legislativo do sistema majoritário para o sistema proporcional.	66,8% / 19,5 cantões
“Proibição das casas de jogo” (1921)	Fechamento completo de todas as casas de jogo no país.	55,3% / 14 cantões
“Referendo facultativo sobre tratados internacionais” (1921)	Possibilidade de referendos facultativos sobre tratados de duração ilimitada ou de longa duração.	71,4% / 20 cantões
“Manutenção dos cassinos” (1928)	Criar uma exceção à emenda de fechamento das casas de jogo, permitindo o funcionamento de cassinos em regiões turísticas.	51,9% / 14,5 cantões

¹⁰¹ PAPADOPOULOS, Yannis. How does direct democracy matter?: the impact of referendum votes on politics and policy-making. In: LANE, Jan-Erik (Org.). **The Swiss labyrinth**: institutions, outcomes and redesign. Routledge: Nova York, 2013, p. 63-66.

“Retorno à democracia direta” (1949)	Supressão de dispositivo da Constituição de 1874, que permitia a entrada em vigor imediata de decretos federais sem a espera do prazo de 100 dias para a proposição de referendo facultativo.	50,7% / 12,5 cantões
“Impedir abusos na formação dos preços” (1982)	Instituir o dever da Confederação de supervisionar o preço de bens e serviços no país, podendo exigir sua diminuição em certos casos.	56,1% / 18 cantões
“Iniciativa de Rothenturm para a proteção dos marais” (1987)	Garantir a proteção legal dos marais, bioma suíço.	57,8% / 20 cantões
“Moratória sobre a construção de usinas nucleares” (1990)	Suspensão, durante 10 anos, de permissões de construção e autorizações de funcionamento de novas usinas nucleares.	54,5% / 19,5 cantões
“Iniciativa ‘1º de agosto’” (1993)	Instituição de feriado nacional no dia 1º de agosto, considerado como o dia da fundação do país.	83,8% / 23 cantões
“Proteção das regiões alpinas contra o tráfego” (1994)	Instituição do dever da Confederação de combater os efeitos negativos do trânsito em zonas alpinas. Também previa que a capacidade de rotas de trânsito na área não deveria ser aumentada.	51,9% / 16 cantões
“Adesão da Suíça à ONU” (2002)	Pedido de adesão da Suíça à Organização das Nações Unidas.	54,6% / 12 cantões
“Internação perpétua de delinquentes sexuais ou violentos que sejam julgados irreversíveis” (2004)	A iniciativa visava punir com internação perpétua criminosos sexuais e violentos, com poucas possibilidades de liberdade condicional.	56,2% / 21,5 cantões
“Alimentos produzidos sem	Moratória de 5 anos da	55,7% / 23 cantões

modificações genéticas” (2005)	utilização de organismos geneticamente modificados (OGMs) na agricultura.	
“Imprescritibilidade de atos de pornografia infantil” (2008)	A iniciativa visava remover o limite prescricional em crimes sexuais e pornográficos cometidos contra menores impúberes.	51,9% / 18 cantões
“Iniciativa contra a construção de minaretes” (2009)	Proibição da construção de novas minaretes, torre presente em mesquitas e onde se conclamam muçulmanos para as orações do dia.	57,5% / 19,5 cantões
“Reenvio de criminosos estrangeiros” (2010)	Expulsão automática de criminosos estrangeiros de grande porte.	52,3% / 17,5 cantões
“Fim às construções invasoras de residências secundárias - Iniciativa Weber” (2012)	Instituir um limite máximo de 20% de residências secundárias em todas as comunas do país.	50,6% / 13,5 cantões
“Iniciativa contra remunerações abusivas” (2013)	Reforçar direitos dos acionários minoritários e reduzir remunerações abusivas nos conselhos de administração das empresas.	68% / 23 cantões
“Iniciativa contra a migração em massa” (2014)	A iniciativa visava reduzir a imigração à Suíça de forma significativa. Impondo contingentes anuais, prioridades ao emprego de nacionais suíços e vedação de acordos internacionais dispondo o contrário.	50,3% / 14,5 cantões
“Iniciativa para que pedófilos não trabalhem mais com crianças” (2014)	Proibição perpétua de condenados por crimes sexuais contra infantes de trabalhar com menores	63,5% / 23 cantões
“Proibição de ocultação do rosto” (2021)	Vedação à utilização de vestes e objetos que ocultem o rosto, visando principalmente a proibição da burka	51,2% / 18 cantões

“Iniciativa sobre os cuidados enfermeiros” (2021)	Exigia aumento no número de enfermeiros e melhorias nas condições de trabalho	61% / 22,5 cantões
“Crianças e jovens sem publicidade sobre o tabaco” (2022)	Proibição de qualquer tipo de publicidade sobre o tabaco que possa atrair crianças e adolescentes.	56,7% / 15 cantões

Fonte: SUISSE. Acceptées par le peuple et les cantons. **Chancellerie fédérale ChF**. Disponível em: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_8.html>. Acesso em: 03 out. 2022 / STUDER, Ruedi. La loi sur le tabac est la 25e initiative acceptée par la population suisse !. **Blick**. Disponível em: <<https://www.blick.ch/fr/news/suisse/entre-1891-et-2021-les-24-initiatives-acceptees-par-la-population-suisse-id-17027195.html>>. Acesso em: 03 out. 2022.

Como se nota, a aprovação de iniciativas populares tem se tornado cada vez mais frequente desde os anos 2000. Entretanto, aqui são exibidas apenas as iniciativas que foram aceitas em referendo, sendo que o número de iniciativas já submetidas à votação chega a 228.¹⁰²

Isso leva ao primeiro objeto de críticas da IP Suíça, pois sua relativa facilidade de proposição acaba por sobrecarregar os eleitores. Conforme Tibère Adler e Lukas Rühli argumentam, para se propor uma revisão parcial da Constituição, basta coletar 100.000 assinaturas de eleitores em 18 meses, sem necessidade de uma distribuição geográfica mínima dos signatários. Os incentivos também são muito maiores que os de sua homóloga brasileira, pois aqui os iniciantes podem forçar a realização de um referendo sobre sua proposta. Diante desse quadro normativo, diversos grupos têm feito uso de iniciativas para promover suas próprias agendas, incluindo os partidos políticos que formam o Governo.¹⁰³

Para ilustrar a situação, Denis Giroux mostra os objetos de votação submetidos ao público em 11 de março de 2012: além da já mencionada Iniciativa Weber (contra residências secundárias), também foi apresentada uma iniciativa de redução dos gastos domésticos de energia (*Initiative sur l'épargne-logement*) e outra visando estabelecer “6 semanas de férias para todos”. Além das referidas iniciativas, os eleitores também precisavam se manifestar sobre uma contraproposta do Legislativo a outra iniciativa popular, que visava regular casas de jogo, somado a um referendo facultativo sobre uma lei federal que almejava regulamentar o preço dos livros.¹⁰⁴ Cumpre dizer que essas foram apenas as votações federais realizadas no

¹⁰² SUISSE. Ayant fait l’objet d’une votation. **Chancellerie fédérale ChF**. Disponível em: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_7.html>. Acesso em: 03 out. 2022.

¹⁰³ ADLER, Tibère; RÜHLI, Lukas. **L’initiative populaire: réformer l’indispensable trublion de la politique suisse**. Zurique: Avenir Suisse, 2015, p. 8-14.

¹⁰⁴ GIRAUX, Denis. Les droits populaires en Suisse : vers un idéal démocratique ?. **Siècles**, n. 37, 2003. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/siecles/1204>>. Acesso em: 11 out. 2022.

dia, pois cantões e comunas também realizam referendos sobre temáticas locais. Um número tão grande de referendos sobre assuntos tão diversos pode sobrecarregar o eleitor ou desmotivá-lo a votar. Na Suíça, o índice médio de participação nas votações desde a década de 1990 é inferior a 50%.¹⁰⁵

Outro ponto pertinente é o crescente número de iniciativas que violam direitos fundamentais. Tornay Schaller explica que o atual ordenamento jurídico suíço não permite que juízes federais realizem o controle material de iniciativas populares, pois a Assembleia Federal é o único órgão competente para exercer controle de validade delas.¹⁰⁶

Sobre o tema, de acordo com a jurista, há um conflito sobre a solução adequada a iniciativas que atentem contra direitos fundamentais.

A resposta tradicional da doutrina suíça tem sido, via de regra, permitir que a iniciativa seja declarada válida e submetida a referendo pelo público e pelos cantões. Tal raciocínio se baseia na tradição do país de limitar ao mínimo possível o exercício do direito à iniciativa e outros direitos populares. Logo, em caso de dúvida sobre a validade material de uma iniciativa, o Legislativo deve aplicar o princípio *in dubio pro populo*, isto é, a interpretação de modo favorável à proposta popular caso essa comporte também interpretações compatíveis com os direitos fundamentais.¹⁰⁷

Há, entretanto, outra linha de raciocínio, que Schaller denomina “progressista”. Sob tal perspectiva, o Parlamento teria o direito de invalidar iniciativas que fossem incompatíveis com direitos humanos, aqui entendidos como aqueles garantidos por convenções internacionais. A própria autora reconhece, todavia, que a Constituição não permite tal interpretação, pois ela é explícita ao afirmar que apenas o *jus cogens* internacional é critério material de validade das iniciativas. Tanto o Legislativo quanto o Executivo resistem às tentativas de ampliar o termo.¹⁰⁸

O resultado é a proposição, aprovação e implementação de iniciativas populares que violam outras disposições constitucionais. Como a tabela de iniciativas mostra, eleitores suíços aprovaram revisões que baniram a construção de certos templos religiosos muçulmanos e o uso de burcas, medidas que atentam contra a liberdade de culto.

¹⁰⁵ OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE. Participation aux votations. **Office fédéral de la statistique**. Disponível em: <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/politique/votations/participation.html>>. Acesso em: 20 out. 2022.

¹⁰⁶TORNAY SCHALLER, Bénédicte. **La démocratie directe saisie par le juge**: l’empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse. Genebra, Zurique, Basileia: Schulthess Médias Juridiques SA, 2008, p. 135-136.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 140-142.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 142-144.

O respeito ao direito internacional também é tema controverso. Enquanto o *jus cogens* é condição de validade para uma iniciativa popular federal, é possível que uma proposta contrária a normas não imperativas possa ser validada e aceita em referendo. O próprio Conselho Federal reconhece que não há entendimento pacificado sobre o conflito de emendas constitucionais e obrigações internacionais do país e que, nesse caso, o Estado suíço teria apenas três opções: renegociar o tratado, denunciá-lo, ou assumir as consequências da violação do tratado até uma eventual modificação do dispositivo constitucional.¹⁰⁹

A iniciativa popular suíça é, portanto, um instrumento de participação democrática muito diferente de seu homólogo brasileiro. Sua introdução em nível nacional é resultado das demandas por reformas vindas da oposição católica-conservadora após a fundação do Estado suíço no fim do século XIX. As normas que o regem criaram um regime consideravelmente aberto à proposição de iniciativas por parte do público. Seu uso é consagrado no sistema político do país e gera mudanças concretas nas leis vigentes, seja de forma direta ou indireta. Entretanto, não se pode ignorar que seus critérios relativamente simples geram um uso elevado por parte dos mais variados grupos. Além disso, a falta de controles materiais acarreta numa inevitável proposição, e até mesmo aprovação, de propostas que possam representar violações de direitos básicos em uma democracia contemporânea, bem como suas obrigações perante a sociedade internacional.

Após uma análise dos modelos brasileiro e suíço de IP, torna-se possível avaliar criticamente o modelo suíço sob os mais variados aspectos, tema do capítulo seguinte.

¹⁰⁹ SUISSE. Message relatif à l'initiative populaire «Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)». **Fedlex**: la plateforme de publication du droit fédéral. Disponível em: <<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1412/ft>>. Acesso em: 23 out. 2022.

5 AVALIAÇÃO CRÍTICA DOS MODELOS BRASILEIRO E SUÍÇO

Uma vez apresentados os modelos de iniciativa popular utilizados atualmente no Brasil e na Suíça, a constatação imediata é de que, no espectro da possibilidade de participação em uma democracia semidireta, os dois países se situam em pólos opostos, com o MDD suíço permitindo um maior nível de participação do eleitorado, possibilitando até mesmo um acordo com a classe política de modo a se obter uma mudança no *status quo*. O modelo brasileiro de IP, por outro lado, embora fruto da democratização trazida pela Constituição brasileira de 1988, permanece como dispositivo de maior influência simbólica e não como um método real de participação política dos cidadãos do país.

Como visto no tópico 3.3, as críticas doutrinárias focam nas barreiras no número de assinaturas e na exigência de dispersão geográfica delas. Além disso, discute-se o âmbito de aplicação da IP, especialmente quanto à possibilidade de proposição de normas de iniciativa privativa ou de emendas constitucionais, dada a falta de regulamentação detalhada por parte das normas infraconstitucionais.

Nesse contexto, autores brasileiros costumam sugerir mudanças no sistema brasileiro de iniciativa popular. As propostas mais comuns de mudança centram-se em tópicos como a redução do número de assinaturas, a incorporação do referendo à IP e a eliminação do critério de distribuição geográfica das subscrições.

As propostas de reforma partem não só dos estudiosos do tema, mas também de grupos sociais. No contexto das manifestações de junho de 2013, o Senado brasileiro iniciou a tramitação da proposta de emenda à Constituição (PEC) n. 286/13, com o intuito de reduzir as barreiras da participação popular direta no processo democrático. A referida PEC propõe reduzir o mínimo de assinaturas para 0,5% do eleitorado, diminuir o número de subscrições por Estado para 0,1% e permitir a coleta eletrônica de assinaturas.¹¹⁰ Todavia, consulta recente da tramitação do projeto no site da Câmara mostra que o mesmo se encontra arquivado.¹¹¹

No caso suíço, a situação é diferente. O nível de envolvimento da população por meio da iniciativa popular é bastante elevado, havendo métodos estabelecidos de negociação entre o Estado e os iniciantes de modo a se obter um compromisso satisfatório. As críticas aqui, via de regra, não se dirigem aos óbices de participação, que são relativamente baixos,

¹¹⁰ CASTRO, David Almagro. La democracia directa y semidirecta en la Constitución federal brasileña de 1988: hacia la reforma ineludible. **Estudios Constitucionales**, Santiago, a. 15, n. 1, p. 153-192, 2017, p. 183-184.

¹¹¹ BRASIL. PEC 286/2013. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/585094>>. Acesso em: 03 nov. 2022.

mas à falta de controle do conteúdo das iniciativas em caso de propostas que atentem contra direitos fundamentais ou obrigações internacionais.

Dado que ambos os sistemas de iniciativa popular já foram apresentados em linhas gerais nos capítulos 3 e 4, resta analisar que lições a IP nos moldes suíços apresenta ao Brasil, sob a ótica da possibilidade de maior envolvimento direto do público na produção normativa, bem como as consequências desse tipo de participação.

Cumprido destacar que o objetivo aqui não é argumentar pela adoção integral do modelo suíço de IP no Brasil. Além do fato disso não ser possível, dadas as diferenças entre os dois países, também não é desejável. A iniciativa popular da Suíça não é um modelo perfeito, pois o seu regime receptivo apresenta desafios e críticas próprios, como abordado no tópico 4.3. Logo, o presente capítulo se dedica a análise de possíveis reformas do modelo brasileiro de iniciativa com base no seu equivalente suíço.

Antes disso, todavia, torna-se necessário reconhecer diferenças importantes entre os países que dificultam até mesmo uma análise de possíveis reformas do sistema brasileiro. As disparidades mais relevantes entre Brasil e Suíça serão objeto de discussão do tópico 5.1.

Por fim, após as devidas considerações, serão apresentadas soluções do sistema suíço de participação popular que podem ser adotadas, ou ao menos consideradas, como inspiração para um modelo brasileiro mais inclusivo.

5.1 Dificuldades de adaptação

No tópico 2.4, foram apresentadas as razões do presente estudo para a escolha da iniciativa popular na Suíça como modelo de comparação com a normatização adotada pelo Brasil. De fato, existem diferenças entre os países que dificultam adaptações de um sistema para o outro, mas elas não podem ser exageradas e usadas como argumento para alegar que a comparação é impossível, já que os dois Estados guardam maior semelhança institucional do que aparentam *a priori* e que escolhas normativas acabam gerando impactos que não podem ser explicados somente por diferenças culturais.

Dito isso, é evidente que Brasil e Suíça são países bastante distintos e, mesmo que suas disparidades não devam ser ampliadas de forma a impedir comparações, elas também não podem ser ignoradas por completo, pois trazem à tona um nuance importante que permite a compreensão do fenômeno do iniciativa popular em ambos os Estados.

Com efeito, a primeira diferença, sendo também a mais óbvia, é o tamanho dos dois países, especialmente quanto ao número de habitantes. A Suíça possui população pouco

superior a do Estado do Ceará, fato já mencionado no tópico 2.4. Embora o número superior de eleitores brasileiros não seja fator impeditivo do exercício do direito de iniciativa propriamente dito, nenhuma reforma no sistema brasileiro acarretará um nível de uso similar ao que ocorre na Suíça.

Leonardo Souza inclusive explica que, na doutrina brasileira, é comum o argumento da impossibilidade da efetivação da IP em escala nacional diante das dimensões continentais do país, preferindo a implementação do instituto nos municípios, por serem os espaços políticos mais adequados para uma participação direta dos cidadãos, além das maiores possibilidades de contato de uns com os outros.¹¹²

Os municípios, especialmente os pequenos, realmente se mostram como locais adequados para deliberações democráticas e iniciativas diretas por parte da população. Contudo, não se pode esquecer que o direito à iniciativa popular é garantido no Brasil em âmbito municipal, estadual e federal. Somado a isso, dado que a maior parte das matérias legislativas se encontra como competência da União (CF-BR/88, art. 22), torna-se necessário que as barreiras atuais da IP federal sejam reduzidas de modo que o cidadão possa ter maior influência nas principais diretrizes políticas do Estado brasileiro. Portanto, mesmo que a diferença populacional entre Brasil e Suíça seja clara, isso não significa que a adoção de certas regras do modelo suíço não possa aumentar o uso da iniciativa popular nacionalmente, ajudando a efetivar esse direito.

Os sistemas de governo que regem os dois países também são bastante distintos. Como apresentado nos tópicos 3.1 e 4.1, Brasil e Suíça fazem uso da separação clássica dos Poderes em Legislativo, Judiciário e Executivo e, em alguns aspectos, são bastante similares, a exemplo da estrutura bicameral do Parlamento com uma Câmara representando o povo e outra representando entidades subnacionais. Os tribunais superiores em ambos, embora tenham diferentes composições, desempenham papel semelhante em seus respectivos Estados, com a notável exceção de que o Judiciário suíço não pode exercer controle de constitucionalidade em normas federais (incluindo as provenientes de iniciativa popular).

A maior divergência entre os Estados é o Executivo. No Brasil, o Governo é unipessoal, sendo função de um oficial eleito diretamente pelo público com um mandato próprio, independente do Congresso. Na Suíça, ocorre o oposto, pois o Governo é uma entidade colegiada eleita pelo Legislativo e, portanto, se caracteriza como órgão que possui apenas um mandato indireto do público.

¹¹² SOUZA, Leonardo Barros. **Iniciativa popular**. São Paulo: IBCCRIM, 2003, p. 84-87.

A distinção acima assume relevância no cenário de uma eventual adoção pelo Brasil do modelo de iniciativa cidadã, isto é, de uma IP que incorpora o referendo no seu processo. Na hipótese de manutenção do modelo atual de iniciativa de agenda, a diferença do Poder Executivo deixa de ser discutível, já que a tramitação do projeto de iniciativa popular ocorreria primariamente por meio do Legislativo, que nos dois países assume estrutura semelhante.

Caso o Brasil incorpore o referendo como processo final de aceitação de projeto popular nos moldes suíços, esse é um ponto que representará um dos maiores desafios para os órgãos estatais. Na Suíça, como visto no tópico 4.1, o sistema representativo se desenvolveu ao longo das décadas de modo a evitar derrotas do Governo e do Parlamento em votações do eleitorado. A fórmula mágica, que permite a participação dos principais partidos do país no gabinete independentemente de sua compatibilidade ideológica, não só mostra a necessidade de incluir diferentes grupos políticos de maior peso, mas também gera maior harmonia nas relações Executivo-Legislativo, já que a composição do primeiro reflete a do segundo. Dessa forma, o Estado suíço pode apresentar posição unificada do Conselho Federal e da maioria da Assembleia Federal diante de uma IP.

No Brasil, as regras constitucionais apresentam outro cenário. Como o presidente da República e o Congresso possuem mandatos distintos, é possível que o Legislativo possua uma maioria que se opõe ao chefe de Estado. A possibilidade de referendo resultante de iniciativa popular pode significar que o Governo e o Parlamento brasileiros terão maior dificuldade em apresentar contraproposta ou posicionamento comum perante a votação.

Aqui cumpre destacar que, como visto no tópico 3.1, o presidencialismo de coalizão típico do sistema brasileiro faz com que o presidente necessite de uma base de apoio parlamentar que sustente sua agenda política, gerando um maior cooperação entre os Poderes quando o Brasil é comparado com outras democracias presidenciais, como os EUA. Entretanto, a separação entre os Poderes mais rígida que a suíça gera a possibilidade de que referendos resultantes de iniciativas populares se tornem disputas de poder indiretas entre o presidente da República e o Congresso Nacional.

Contudo, esse é apenas um dos cenários possíveis. A história do sistema político suíço mostra que, a princípio, o gabinete era dominado pelos liberais. Tal situação só foi modificada com a derrota do Governo em subseqüentes votações populares e após a perda do domínio do partido no Legislativo após a introdução, via iniciativa popular, do sistema proporcional nas eleições do Conselho Nacional (Tabela 4). Dessa forma, a iniciativa popular e outros MDDs do sistema suíço forçaram as estruturas políticas do país a se tornarem mais

democráticas e cooperarem mais entre si. Logo, é igualmente possível que o sistema político brasileiro também sofra modificações de modo a torná-lo mais consensual e diminuir conflitos de poder entre Executivo e Legislativo.

Ainda sobre a influência dos MDDs, há de se destacar que as IPs brasileira e suíça não só possuem normatizações distintas, mas se inserem em diferentes arcações de direitos populares de participação direta.

Além da iniciativa popular, os cidadãos suíços também dispõem de outras formas de envolvimento direto na forma de referendos obrigatórios e facultativos. Isso significa que o eleitor suíço possui várias maneiras de se manifestar diretamente sobre as políticas do Governo e do Parlamento. Ele pode ser convocado para votar sobre questões relevantes que devem ser objeto de votação independentemente de mobilização popular (ex: adesão do país a organismos internacionais), bem como é possível forçar referendos facultativos contra leis aprovadas pelo Legislativo ou garantir que a implementação de iniciativas populares ocorra conforme a preferência do público.

No sistema brasileiro, os demais instrumentos de participação direta reconhecidos pela Constituição Federal, referendo e plebiscito, apresentam seus próprios problemas de efetivação perante o público. Além disso, a utilização de qualquer um dos dois depende da discricionariedade do Congresso Nacional (CF-BR/88, art. 49, XV). Desse modo, mesmo com uma maior utilização da iniciativa popular pelo público, os eleitores brasileiros ainda teriam menor influência direta no processo político, diante das deficiências dos demais mecanismos de democracia direta.

Outro elemento que dificulta comparações e adaptações é a modernidade periférica do Estado democrático brasileiro. No Brasil, conforme explica Marcelo Neves, o desaparecimento do moralismo tradicional não foi acompanhado por um sistema jurídico efetivamente concretizado. Isso se manifesta não só na aplicação da iniciativa popular no país, mas em outros direitos garantidos pelo texto constitucional, notadamente os direitos sociais. A crítica do autor não reside na falta de abertura do sistema jurídico ao ambiente social, mas justamente o contrário, visto que o Estado constitucional não possui autonomia suficiente frente ao código político.¹¹³ Exemplo disso é a própria instrumentalização da iniciativa popular que, nos moldes constitucionais, permitiria um nível muito maior de participação, mas que tem sua eficácia reduzida diante da normatização legal e regimental. Em outras

¹¹³ NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil: o Estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas. 1. ed. Tradução do autor. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 244-246.

palavras, a reforma do modelo brasileiro de iniciativa popular de modo a torná-lo mais receptivo à participação não ocorrerá se não houver vontade política para tanto.

Além disso, não haverá vontade política se o povo demonstrar apatia pelo uso da iniciativa popular como meio de participação direta, sendo esse o maior obstáculo para a efetivação do instituto usando normas suíças como modelo.

O contexto social suíço é completamente diferente nesse assunto. Segundo Ulrich Klöti, a Suíça é uma nação puramente política, onde não há uma única pessoa como chefe de Estado e os heróis nacionais provêm de contos da Idade Média.¹¹⁴ Dessa forma, as instituições políticas do país, incluindo a iniciativa popular, são vistas como componente essencial da própria identidade nacional e da noção de cidadania.

Por essa razão, pode-se dizer que os sistemas de IP na Suíça e no Brasil geram incentivos que fazem os dois países caminharem em sentidos opostos: no caso suíço, a iniciativa popular é vista como um dos elementos caracterizadores da cidadania e, portanto, é frequentemente utilizada, logo, o seu uso constante acaba por reforçar o caráter essencial do instituto; já no Brasil, as barreiras existentes para o uso de iniciativa geram pouco interesse por parte da população, o que, por sua vez, diminui a demanda popular por reformas que facilitem o seu uso.

Sob outra perspectiva, a cultura democrática, como mostra o exemplo suíço, não surge de forma súbita, mas é resultado de um longo processo de conquistas e retrocessos. Já destacado no tópico 4.2, a iniciativa popular não era muito ampla nas primeiras décadas do Estado suíço contemporâneo, época em que era permitida apenas a revisão total da Constituição e, nesse caso, não podia visar objetivos específicos. A modificação do instituto para se tornar um instrumento mais hábil de mudança política foi resultado de demandas partidárias da oposição ao Governo. Ademais, mesmo depois de sua introdução, nota-se que a taxa de sucesso de IPs permaneceu baixa por décadas, só mostrando aumento exponencial a partir dos anos 2000.

Dessa forma, a primeira lição que o modelo suíço apresenta para aqueles que desejam uma maior efetivação do direito à iniciativa do povo é que, antes de tudo, é necessária uma mobilização no sentido de reformar o instituto, tornando-o mais receptivo, para que então o público seja conscientizado e possa utilizá-lo.

Feitas as devidas considerações sobre os óbices à comparação da iniciativa popular no Brasil e na Suíça, o tópico seguinte se dedica a proposta de mudanças no sistema

¹¹⁴ KLÖTI, Ulrich. Reform trends in Swiss government. Paper apresentado em: **Papers on Parliament n. 23: parliaments and constitutions under scrutiny**. Set. 1994; Canberra, Austrália, p. 6-7.

brasileiro de IP, inspiradas na sua homóloga suíça, de modo a tornar mais efetivo a participação direta do público nas decisões políticas.

5.2 Aspectos do modelo suíço que podem ser adaptados

No tópico anterior, foram analisadas algumas das diferenças mais significativas entre Brasil e Suíça que dificultam comparações dos dois países. Tais distinções abarcam questões de dimensão populacional, além de diferenças político-normativas e histórico-culturais.

Em que pese sua importância, esses pontos, por si só, não impedem a adoção de alguns dos princípios e regras do sistema suíço de iniciativa popular para o Brasil, mas lembram que é necessário se ater ao próprio contexto normativo brasileiro se o objetivo é propor mudanças que tragam resultados relevantes.

Dessa forma, atento a todos esses fatores, serão apresentadas possíveis correções às deficiências do sistema brasileiro de IP, constatadas no capítulo 3, com base no funcionamento do sistema suíço, descrito no capítulo 4. Tais propostas possuem diferentes níveis de dificuldade em sua implementação, variando entre mudanças regimentais e emendas à Constituição, razão pela qual não se acredita que todas possam ser adotadas. De todo modo, ao menos sob a perspectiva acadêmica, torna-se importante que as ideias abaixo sejam apresentadas, tornando possível a discussão de seus méritos.

As lições apresentadas após a análise do sistema suíço podem ser divididas em 3 grupos: o primeiro se refere a questões de mudanças conceituais do sistema brasileiro de iniciativa popular (como a adoção da IP em forma de iniciativa cidadã); questões técnicas como a validação de subscrições e mecanismos para lidar com iniciativas apresentadas pelo público, a exemplo da contraproposta e das brochuras de votação.

O modelo suíço oferece importantes lições sobre as vantagens da adoção do sistema iniciativa cidadã no lugar da iniciativa de agenda. No sistema brasileiro atual, o Congresso Nacional é livre para rejeitar ou arquivar o projeto advindo de iniciativa popular, uma vez que o instituto no Brasil só garante um direito de discussão do projeto na Câmara dos Deputados. Na Suíça, todavia, a Assembleia Federal é forçada a lidar com as demandas dos iniciantes, visto que a realização posterior de referendo já é parte integrante do processo legislativo.

Para fins de clarificação, isso não significa que as iniciativas populares de agenda não permitam a participação direta dos cidadãos. Conforme demonstrado pelo instituto

International IDEA, na Áustria, país onde essa modalidade de IP surgiu, proposições populares são frequentemente lançadas, com 30 apenas entre 1964 e 2008. Esse uso mais frequente se deve não apenas à pequena população do país, mas ao fato de que o Parlamento austríaco aceitou e aprovou algumas dessas propostas de origem cidadã, especialmente na década de 1960.¹¹⁵ Entretanto, no discurso acadêmico e político brasileiro, a necessidade de MDDs como a iniciativa popular é justificada sob a premissa de que os mandatários eleitos pelos cidadãos não são suficientemente representativos das opiniões do público em geral. Um sistema de IP de agenda exige, portanto, um comportamento mais receptivo da classe política, o que não é o caso do Brasil ao se analisar o histórico apresentado no tópico 3.2.

Além do mais, mesmo que seja mantido o modelo de iniciativa de agenda com redução do número de assinaturas necessárias, sugestão comum na doutrina brasileira, ainda não há incentivos suficientes para a utilização mais frequente do instituto, já que tudo que a IP garante é o direito de apresentar determinada temática perante a Câmara dos Deputados. O mesmo pode ser alcançado por meio da sugestão de iniciativa legislativa, vista no tópico 4.3, que se mostra como opção mais vantajosa, já que não se limita a projetos de lei e pode assumir forma em rol mais amplo de atos normativos.

Sob a lógica da iniciativa cidadã, o cálculo político do Parlamento suíço é diferente. Se julgar uma iniciativa popular indesejável, o Legislativo pode rejeitá-la, correndo o risco de que ela seja incorporada à Constituição após o consentimento do eleitorado em votação nacional. Dessa maneira, os parlamentares devem considerar as chances de sucesso da proposta, o que pode levar a uma contraproposta que atenda a certas demandas dos iniciantes, concretizando a iniciativa popular como efetiva forma de manifestação da população.

Alguns autores, como Jane Pereira, acreditam que a Constituição brasileira não permite a instituição do referendo como parte do procedimento da iniciativa popular. No raciocínio da autora, isso se deve à omissão constitucional sobre a possível combinação dos dois institutos. Somado a isso, o dispositivo da CF-BR/88, art. 49, XV determina que é competência do Congresso Nacional autorizar referendos.¹¹⁶

A fundamentação do argumento acima pode ser vista de forma que leve à conclusão oposta. A Constituição, de fato, não fala explicitamente sobre a integração da

¹¹⁵ INTERNATIONAL IDEA. **Direct democracy**: the International IDEA handbook. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, p. 87-88.

¹¹⁶ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e proposta de mudanças. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, 2016, p. 1748.

iniciativa popular com o referendo, mas tal combinação também não é proibida por nenhum dispositivo do texto constitucional. Sobre a norma do art. 49, XV, ela não impede o Congresso Nacional de permitir, por meio de ato normativo, a realização de referendos em iniciativas populares, pois se trataria, nesse caso, de uma autorização automática.

Cumpra-se destacar que, como afirmado nos tópicos 2.3 e 3.2, a escolha do modelo de iniciativa de agenda no Brasil foi feita por norma regimental. A lei n. 9.709/1998 não detalha o procedimento da iniciativa popular, deixando a questão para o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O regimento interno, por sua vez, determina que a IP apenas garante o direito de discutir o projeto perante os parlamentares. Nesse contexto normativo, não há empecilho constitucional para que a lei n. 9.709 seja modificada e que a proposição de IP perante o Legislativo seja hipótese automática de referendo perante o público.

Outra diferença importante entre Brasil e Suíça é a exigência de dispersão geográfica das assinaturas. Observação feita nos tópicos 3.2 e 4.2, os dois países exigem que o apoio a uma iniciativa seja conciliado com o pacto federativo, mas seguem esse princípio em diferentes momentos: no Brasil, busca-se maior representatividade regional como critério para a própria submissão da iniciativa popular, já o modelo suíço trata o apoio das unidades federativas como requisito de aprovação de iniciativa já submetida a referendo.

Percebe-se, portanto, que ambos os países buscam equilibrar democracia participativa e federalismo, mas a solução do sistema brasileiro acaba por reduzir a facilidade de apresentação de iniciativas em um país de dimensões continentais. Segundo análise comparada feita por Castro, a presença dessa barreira estatal não possui real justificação, razão pela qual deve ser eliminada.¹¹⁷

A simples eliminação do critério de um mínimo de subscrições por Estado é sugestão válida, mas, em harmonia com o princípio federativo, presente nos arts. 1º e 18 da Constituição do Brasil, outra alternativa plausível seria a exigência de uma maioria dos Estados para aprovação da iniciativa em referendo e não para sua subscrição perante o Congresso Nacional, em modelo similar ao utilizado na Suíça. Nesse caso, o Brasil poderia exigir um sistema de “dupla maioria” onde iniciativas precisam obter maioria entre a população e os Estados. Entretanto, pelo fato do critério de distribuição estadual ser definido pela Constituição, tal reforma só pode ser feita por meio de PEC.

Sobre questões de natureza técnica, um aspecto a ser observado no modelo suíço é a coleta e verificação de assinaturas. Embora a Assembleia Federal e o Conselho Federal

¹¹⁷ CASTRO, David Almagro. La democracia directa y semidirecta en la Constitución federal brasileña de 1988: hacia la reforma ineludible. **Estudios Constitucionales**, Santiago, a. 15, n. 1, p. 153-192, 2017, p. 177.

desempenhem papéis fundamentais nas deliberações sobre as propostas do público, as questões de natureza administrativa são responsabilidade da Chancelaria Federal. Como visto no tópico 4.2, esse órgão do Estado suíço exerce papel de auxílio em importantes fases do processamento da iniciativa popular, realizando o primeiro juízo de validade formal da proposta e, posteriormente, se certificando de que o número de assinaturas necessárias foi alcançado pelos iniciantes.

O Brasil optou por outra medida, prevendo no RICD que a verificação da validade das assinaturas deve ser realizada pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara (art. 252, V). Dito de outra maneira, o sistema brasileiro preferiu deixar a autenticação de firmas para a própria Câmara dos Deputados, órgão também responsável pelo processamento da iniciativa.

O problema prático reconhecido pela doutrina, mencionado no tópico 4.3, é que a Secretaria-Geral não possui capacidade para verificar a autenticidade das assinaturas apresentadas ou confirmar se elas atendem ou não aos critérios demandados constitucionalmente. Dessa forma, mesmo que seja possível coletar o número de assinaturas exigido na Constituição, a iniciativa não possui condições de prosperar devido a um detalhe técnico.

Diante dessas circunstâncias, o modelo suíço indica que é mais vantajoso que as questões de autenticação de subscrições sejam feitas por órgão distinto do Legislativo. Embora o Brasil não possua órgão idêntico à Chancelaria Federal, a sua função como administrador de eleições e votações possui equivalente no país na forma da Justiça Eleitoral. Tal opção, portanto, apresenta vantagens no registro de assinaturas com fins de submissão de iniciativas.

Contudo, o fato da Justiça Eleitoral não participar de nenhuma etapa da coleta e verificação de assinaturas na iniciativa popular é uma exceção na normatização dos MDDs no direito brasileiro, uma vez que a lei n. 9.709/1998 dispõe explicitamente sobre a sua atuação em caso de plebiscito e referendo:

Art. 8º 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 meio 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.¹¹⁸

Esse tratamento diferenciado foi notado pelo TSE que, em acórdão proferido em 2015, reconheceu que a atual redação da lei n. 9.709 não permite a participação da Justiça Eleitoral na coleta de assinaturas do eleitorado:

PROCESSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO. MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. PROJETO. INICIATIVA POPULAR. COLETA DE ASSINATURAS DE ELEITORES. CARTÓRIOS ELEITORAIS. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA. PREVISÃO LEGAL. LEI Nº 9.709/98. 1. O art. 13 da Lei nº 9.709/98, a qual regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, estabelece que a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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. 2. A Lei nº 9.709/98 não prevê a participação da Justiça Eleitoral na subscrição de eventual projeto de lei de iniciativa popular, diferentemente do que ocorre com o plebiscito e o referendo. 3. Houve clara opção legislativa de imprimir tratamento diferenciado à iniciativa popular daquele conferido aos outros instrumentos de aferição popular, não havendo falar, assim, em lacuna da lei a ser preenchida por esta Corte pelo processo de interpretação por analogia na espécie. 4. Pedido indeferido.¹¹⁹

Como se constata no acórdão acima, o TSE reconhece que esse tratamento diferenciado foi uma escolha deliberada do legislador, logo, não é possível aplicar a mesma regra do plebiscito e do referendo por analogia. Como consequência, a utilização de um órgão independente para a análise de subscrições, de modo semelhante às funções desempenhadas pela Chancelaria Federal, só pode ocorrer no Brasil por meio de modificação legislativa.

Já no grupo de lições referentes à recepção das iniciativas, a contraproposta disponível no direito suíço se apresenta como instituto relevante no controle jurídico e político. Ao considerar que a Assembleia Federal, via de regra, hesita em exercer sua competência para invalidar propostas populares que violem as regras de admissibilidade (unidade da forma, unidade da matéria, respeito ao *jus cogens* internacional e executabilidade), a introdução de um projeto alternativo que atenda a alguns dos objetivos dos iniciantes se mostra como método idôneo para a mitigação de ideias extremistas ou indesejáveis.

O regime normativo, nesse caso, leva a outro cálculo político por parte do Estado e dos iniciantes: o Legislativo e o Executivo podem optar por não apresentar contraproposta,

¹¹⁸ BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 03 nov. 2022.

¹¹⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. PA n. 544-33.2010.6.00.0000-MG. Interessado: Ministério Público Eleitoral, Centro de Apoio Operacional Eleitoral - CAEL. Relatora: Maria Thereza de Assis Moura. Decisão em 17 de dezembro de 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, p. 52-53, 7 mar. 2016. Disponível em: <blob:<https://dje-consulta.tse.jus.br/dc264ff5-d107-4736-a003-62d4c8f8910c>>. Acesso em: 03 nov. 2022.

sob o risco de que uma iniciativa indesejável seja apresentada ao público como única alternativa ao *status quo*. O comitê de iniciativa, por outro lado, deve decidir se vale a pena retirar sua proposta em prol de uma redigida pelo Estado, tendo mais chances de ser aceita pelo eleitorado. O resultado desse cálculo depende da proposta feita mas, de modo geral, nota-se que o arcabouço normativo das contrapropostas tende a gerar maior busca de compromisso entre as partes.

Dada a falta de previsão no ordenamento brasileiro de instituto semelhante, visto que não é necessário no modelo de iniciativa popular atual do país, sua introdução só pode acontecer por meio de modificação legislativa. A principal divergência na versão brasileira da contraproposta seria o papel do presidente da República e sua eventual rejeição da alternativa apresentada pelo Congresso. Em outras palavras, o que ocorreria se o Legislativo apresentasse uma contraproposta a uma iniciativa que fosse aceita pelos iniciantes, mas vetada pelo presidente da República?

Tal situação não ocorre no modelo suíço, visto que o Conselho Federal possui uma relação mais estreita de cooperação com o Parlamento, algo que retrata a dificuldade de adaptações de mecanismos normativos em países tão diferentes. De todo modo, nessa hipótese, podem ser aplicadas as regras da lei suíça de direitos políticos (LDP) sobre o caso de referendo facultativo contra uma contraproposta indireta de iniciativa popular. Nesse cenário, os iniciantes concordam com a alternativa indireta do Legislativo, mas essa contraproposta vira objeto de referendo facultativo e é então rejeitada em votação nacional. A LDP prevê nessas situações, conforme art. 73a, al. 2, que os iniciantes podem então condicionar a retirada da iniciativa à aprovação do eleitorado em caso de referendo facultativo:

Art. 73a Retirada incondicionada e condicionada

[...]

2 Todavia, se a Assembleia Federal opuser à iniciativa uma contraproposta indireta sob a forma de lei federal que será adotada até a data do voto final sobre iniciativa, o comitê da iniciativa pode vincular a desistência de sua iniciativa à condição expressa de que a contraproposta não será rejeitada em votação popular.¹²⁰ (tradução nossa)

Dessa forma, eventual divergência entre os Poderes Legislativo e Executivo pode ser solucionada com a previsão legal de que, na hipótese de veto por parte do presidente da

¹²⁰ SUISSE. Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP). **Recueil officiel** [RO 1978 688], Berna [Suíça], 30 jun. 1978. Disponível em: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1978/688_688_688/fr>.

Acesso em: 24 set. 2022. Texto original: Art. 73a Retrait inconditionnel et retrait conditionnel

[...]

2 Toutefois, si l'Assemblée fédérale oppose à l'initiative un contre-projet indirect élaboré sous la forme d'une loi fédérale qu'elle adopte au plus tard à la date du vote final sur l'initiative, le comité d'initiative peut assortir le retrait de son initiative de la condition expresse que le contre-projet ne soit pas rejeté en votation populaire.

República, a retirada da iniciativa se desfaz. Essa solução permite, portanto, que eventual conflito entre os Poderes não seja impeditivo do uso da iniciativa popular.

A adoção de um sistema de referendos vinculados para iniciativas populares gera também a necessidade de regulamentação da campanha realizada por iniciantes e opositores que precede a votação. Aqui deve-se almejar uma paridade de armas entre os dois lados, na medida do possível, de modo a garantir um pleito justo.

Um aspecto importante do sistema suíço nesse contexto, que pode igualmente servir de inspiração para o modelo brasileiro, é a importância dada às brochuras de votação, responsáveis por fornecer informações confiáveis ao eleitorado. Como visto no tópico 4.2, o Conselho Federal suíço busca conciliar a defesa do posicionamento do Poder Legislativo com o dever de apresentar dados objetivos aos cidadãos, de modo que eles possam tomar decisões informadas sobre o tema objeto de votação.

Não se pode subestimar a importância do dever de objetividade nas brochuras de votação. Exemplo disso é a decisão do Tribunal Federal que anulou o resultado de referendo decorrente de iniciativa popular pelo fato do Governo informar erroneamente o número de beneficiários em caso de eventual aprovação da proposta.¹²¹

Nota-se ainda que essa prática se mostra compatível com a teoria democrática de Habermas, vista no capítulo 2, que considera a existência de métodos institucionalizados e imparciais que permitam a comunicação dos cidadãos como elemento essencial em um regime democrático, razão pela qual se mostra como opção de adoção pelo Governo brasileiro na hipótese de referendo causado por IP.

Por fim, a última lição da normatização suíça da iniciativa popular mostra o desafio na tentativa de conciliar a participação democrática com o direito de minorias. Como visto no tópico 4.3, as maiores críticas ao sistema suíço se dirigem ao fato de que há poucos mecanismos de controle das IPs que acarretem violações de direitos fundamentais, situação decorrente da impossibilidade de controle de constitucionalidade de normas federais por parte dos tribunais suíços.

Pelo fato de o uso de referendos não ser comum no Brasil, é difícil imaginar a reação do Poder Judiciário em caso de aprovação, via votação direta, de lei que atente contra dispositivo da Constituição. O único exemplo análogo é a decisão do STF em 2012 sobre a

¹²¹ SUISSE. Tribunal Fédéral. 1er Cour de Droit Public. **Arrêt 1C_338/2018**. Recorrente: Claude Béglé. Recorridos: Conseil d'État du Canton de Vaud, Conseil fédéral, Chancellerie fédérale. Relatora (greffière): Bénédicte Tornay Schaller. Disponível em: <https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F10-04-2019-1C_338-2018&lang=de&type=show_document&zoom=YES&>. Acesso em: 03 nov. 2022.

aplicação da Lei da Ficha Limpa (originalmente, PLP 518/09, introduzida por iniciativa popular) para as eleições de 2012. Como explica Anne Araújo, no caso concreto, o STF optou por manter a constitucionalidade da norma e sua aplicação retroativa, tal raciocínio se deu, ao menos em parte, como modo de preservação da efetividade norma, dado que ela era originária de iniciativa popular.¹²²

O fato de haver apenas um exemplo de análise de constitucionalidade de norma decorrente de IP não permite considerações muito além do caso concreto, mas são indicativos de que, na hipótese da adoção de uma iniciativa cidadã por parte do Brasil, o STF e os demais tribunais terão um difícil papel de conciliação entre demandas populares e limites materiais à violação de direitos determinados pelo Constituinte brasileiro.

Essas são, de modo geral, as lições da experiência suíça de iniciativa popular para o Brasil. Como se percebe, os obstáculos a adaptações, mencionados no tópico 5.1, dificultam análises diretas em muitas questões, em razão de diferenças normativas.

Mesmo assim, o instituto suíço se mostra como exemplo em alguns aspectos. O primeiro ponto reflete as vantagens da incorporação dos referendos às iniciativas populares (iniciativas cidadãs), pois eles permitem ao público uma maneira de suprimir a falta de representatividade dos mandatários eleitos, dando-lhes incentivos para negociação entre Estado e iniciantes.

Também visando facilitar a participação do eleitorado, o deslocamento do critério mínimo de assinaturas da IP por Estado pode ser outra mudança positiva. Em vez de ser exigência para a apresentação do próprio projeto, ele pode ser requisito para sua aprovação mediante referendo nacional, conciliando os princípios democrático e federativo.

Torna-se também útil a existência de um órgão separado do Legislativo para a autenticação de assinaturas dos eleitores. De modo análogo ao sistema suíço, no Brasil, tais funções podem ser assumidas pela Justiça Eleitoral, contanto que haja modificação legislativa nesse sentido.

Destaca-se o papel da contraproposta no modelo suíço, que visa equilibrar as demandas de grupos de iniciantes com os interesses da classe política, com fins de obter compromissos que modifiquem o *status quo* de maneira positiva. Outro elemento importante é o dever do Executivo de apresentar informações objetivas, de modo a garantir igualdade entre iniciantes e opositores durante as campanhas de votação que antecedem os referendos.

¹²² ARAÚJO, Anne Caroline Ataíde de. **Da iniciativa popular ao STF: atores, escolhas e interesses no processo de aprovação da Lei da Ficha Limpa**. 2012. 123 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, 2012, p. 102.

Por fim, as normas suíças mostram os desafios de garantir o respeito aos direitos fundamentais diante da participação direta do público nas decisões políticas, indicando que é necessário garantir um sistema robusto de controle de constitucionalidade nesse contexto.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo foi dedicado à análise de lições do modelo suíço de iniciativa popular para o seu homólogo no Brasil. Como dito frequentemente pela doutrina nacional, o instituto da iniciativa popular brasileira é comumente referido como instrumento decorativo e não como mecanismo efetivo de participação direta dos cidadãos no processo político. Usando a Suíça como parâmetro de comparação, buscou-se identificar deficiências na atual regulamentação nacional da IP, bem como identificar possíveis melhorias inspiradas na experiência suíça.

Antes disso, foi necessário delimitar os critérios necessários para a averiguação da efetividade dos dois modelos. A princípio, discutiu-se o que é democracia, restringindo a conceituação ao sentido político da palavra.

Em seguida, foram apresentados os diversos conceitos de democracia política ao longo da história, começando com as três teorias históricas (clássica, medieval e moderna) e apresentando conceitos mais recentes, como a poliarquia, melhor adaptados à realidade dos Estados contemporâneos.

Após considerações sobre as diferentes definições e critérios da democracia política, chegou-se à conclusão de que o elemento comum entre todas é a possibilidade de participação do povo ativo na formulação das diretrizes políticas da comunidade. Desse modo, passou-se à caracterização dos tipos de democracia conforme o nível de participação dos cidadãos.

Sob a ótica da participação, foram apresentados as duas classificações da democracia política: a democracia direta e a representativa (ou indireta). A primeira é caracterizada pelo envolvimento sem intermediários dos cidadãos na vida pública e, apesar de ser comum em comunidades da Antiguidade, acabou por desaparecer devido à pouca praticidade de sua utilização em territórios de grande escala. A segunda consiste na eleição de representantes como intermediários entre o público e o Poder. Embora mais adequado às democracias contemporâneas de larga escala, foram exibidas críticas ao modelo de democracia indireta, dada a tendência de afastamento dos interesses de representantes e representados, gerando crises de legitimidade nos regimes representativos.

Nesse contexto, foi apresentada a democracia participativa (ou semidireta), sistema híbrido que visa incorporar mecanismos de democracia direta (MDDs) no sistema representativo, de modo a mitigar problemas em ambos os sistemas.

Seguida da introdução desse modelo misto, foram apresentadas as críticas mais comuns ao sistema de democracia participativa. Críticas essas que, em sua maioria, se baseiam no princípio de que o eleitor médio não é capaz de tomar decisões complexas ou que é vítima de seus impulsos. Conforme pontuado, todavia, os referidos males também podem ocorrer em uma democracia representativa. Além do mais, sob a ótica da Constituição brasileira, o debate sobre a adoção ou não de um modelo de democracia participativa já foi decidido, restando debater sobre como melhor concretizá-la no contexto social brasileiro.

Posteriormente, foram analisados os mecanismos de democracia direta em espécie. Usando os critérios de David Altman, os MDDs foram divididos em dois grupos: os instrumentos de democracia participativa iniciados por autoridades estatais (TD-MDDs) e mecanismos iniciados pelos próprios cidadãos (CI-MDDs). De todos os meios de participação direta apresentados, a iniciativa popular se mostrou como o instituto mais idôneo para um estudo da efetivação da participação popular, isso ocorre porque, como discutido, a IP demanda um comportamento duplamente ativo do eleitorado, isto é, uma conduta ativa para a propositura e uma motivação também ativa visando mudanças no *status quo*.

Dessa forma, prosseguiu-se com o estudo da iniciativa popular enquanto mecanismo de democracia direta. Ela foi conceituada como MDD que permite a população apresentar projeto de norma constitucional ou infraconstitucional, sendo essa proposta apresentada perante o Legislativo ou submetida a referendo. Mostrou-se também que esse mecanismo vem sendo utilizado por diversos países, incluindo Itália, Suíça, Venezuela, Uruguai, etc.

Diante de tal variedade, o sistema de iniciativa popular suíço foi escolhido para comparações com o sistema brasileiro. Conforme já debatido, a contraposição de dois sistemas tão distintos, embora dificulte observações diretas, também permite análise de aspectos não óbvios que, de outra forma, seriam ignorados.

Antes do estudo do sistema suíço, foram observadas as alegadas deficiências da iniciativa popular brasileira no capítulo 3. Observou-se que a introdução do instituto no país foi relativamente recente, fenômeno ligado à entrada em vigor da Constituição brasileira de 1988.

A presente pesquisa notou que as normas que regem a iniciativa popular são resultado das demandas do público por maior participação contrapostas à resistência de parte da Assembleia Constituinte. Como resultado, apesar do objetivo da democratização ter sido a maior efetivação dos MDDs, a iniciativa popular acabou tendo um ordenamento vago que limitou sua aplicação de forma considerável.

No mesmo capítulo, foram apresentadas as críticas mais comuns ao arcabouço normativo da IP brasileira. Os pontos mais comumente abordados foram o alto número de assinaturas exigido para a proposição de iniciativa, a exigência de distribuição mínima de assinaturas entre os Estados e inexistência de órgão distinto para a autenticação de assinaturas.

No capítulo 4, foi iniciado o estudo do modelo suíço de iniciativa popular. De modo semelhante ao seu homólogo brasileiro, a introdução nacional da IP no país alpino se deu com um compromisso político feito entre o Governo liberal e a oposição católico-conservadora, que ampliou a possibilidade de introdução do instituto e aumentou sua relevância política e gerou impactos no sistema de governo como um todo.

Após resumo histórico, foi analisado o procedimento das iniciativas populares na Suíça. Diferentemente do sistema brasileiro, seu equivalente suíço demonstrou ser regido por normas já consolidadas, estabelecendo meios para a coleta e verificação de assinaturas dos iniciantes, bem como o seu processamento pelo Parlamento. A IP suíça também permite a realização de referendo perante o público para sua aprovação ou rejeição, sendo caracterizada como uma iniciativa cidadã. As autoridades estatais, como observado, também desenvolveram técnicas que permitem negociações com os propositores de iniciativas.

Logo em seguida, foram analisadas críticas comuns ao modelo suíço de IP, notadamente o seu uso em excesso, na opinião de certos doutrinadores. Outro aspecto importante foi a impossibilidade de controle de constitucionalidade de normas federais (incluindo as iniciativas populares), o que traz à tona a possibilidade de conflitos entre direitos de participação direta e outros direitos reconhecidos constitucionalmente.

Feitas as descrições de ambos os sistemas, deu-se seguimento com uma análise comparada de ambos objetivando reformas no sistema brasileiro usando o modelo suíço como parâmetro. Antes disso, foram pontuadas divergências significativas entre as duas nações (dimensão populacional, sistemas de governo, cultura cívica, etc.) que impedem observações mais precisas.

Desse modo, sob a iniciativa popular suíça, foram mostradas vantagens da adoção da iniciativa popular combinada com o referendo de modo a garantir que o Legislativo ouça demandas vindas de cidadãos iniciantes. Outro ponto constatado é o fato de que o deslocamento do critério de assinaturas pode se tornar parte da exigência de aprovação via referendo, em vez de uma necessidade para a própria submissão de iniciativa.

Constatou-se ainda que, em caráter mais técnico, mostra-se importante que a autenticação de assinaturas seja feita por órgão distinto do Legislativo, como a Chancelaria Federal na Suíça ou, adaptando para o cenário brasileiro, a Justiça Eleitoral.

Na recepção da iniciativa pelo sistema político, o modelo suíço fornece métodos de negociação com os iniciantes almejando compromissos políticos entre ambas as partes. A utilização de brochuras de votação com informações objetivas gera uma paridade de armas entre lados opostos em um referendo e torna a votação justa.

Por fim, a IP suíça mostra a linha tênue de equilíbrio entre a participação direta dos cidadãos e a proteção dos direitos das minorias, situação agravada pela falta de controle de constitucionalidade de normas federais no direito suíço.

Em suma, o modelo suíço de iniciativa popular, por ser uma versão quase oposta do seu homólogo brasileiro, traz muitas diferenças que podem ser úteis a uma maior participação popular. Em que pese as distinções entre os dois lugares, aspectos do sistema suíço, como a iniciativa cidadã, a contraproposta e as brochuras de votação, se mostram como meios aptos de efetivar a previsão constitucional brasileira de participação popular direta. A experiência suíça, todavia, também ressalta a necessidade de sistemas robustos de proteção de direitos fundamentais, de modo a se evitar a violação de direitos de grupos minoritários.

Mesmo na hipótese de adoção de todos esses institutos por parte do Brasil, é difícil imaginar que a IP assumira a mesma função que possui no sistema suíço atual. Entretanto, cumpre destacar novamente que a democratização suíça não ocorreu de maneira súbita, mas foi resultado de um longo processo. Embora o Brasil nunca atinja nível similar de participação direta, é necessário que se dê o primeiro passo e, nesse caso, torna-se útil observar o que ocorreu com quem já percorreu o longo caminho da democratização.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do pensamento político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ADLER, Tibère; RÜHLI, Lukas. **L'initiative populaire**: réformer l'indispensable trublion de la politique suisse. Zurique: Avenir Suisse, 2015.

AFFONSO, Almino. Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, n. 132, out./dez. 1996.

ALTMAN, David. **Citizenship and contemporary direct democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

ALTMAN, David. **Direct democracy worldwide**. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

ARAÚJO, Anne Caroline Ataíde de. **Da iniciativa popular ao STF**: atores, escolhas e interesses no processo de aprovação da Lei da Ficha Limpa. 2012. 123 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, 2012.

ARISTÓTELES. **Política**. Ed. bilingue. Tradução: António Campelo Amaral e Carlos Gomes. Lisboa: Vega, 1998.

AUAD, Denise et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, p. 291-323, jan./jun. 2004.

AUER, Andreas. La souveraineté populaire et les limites du droit d'initiative. *In*: AUER, Andreas (Org.). **Sans délais et sans limites ?** : l'initiative populaire à la croisée des chemins. Basileia: Helbing & Lichtenhahn, 2001.

BARRIENTOS-PARRA, Jorge David; LUNARDI, Soraya Regina Gaspareto. A democracia participativa na Assembleia Nacional Constituinte e na Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, vol. 121, p. 421-454, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. **Consulta a projeto de iniciativa popular (PLC n. 36/2004)**, 2005.

BOBBIO, Norberto. Democracia. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de política**: vol. 1. 11. ed. Tradução: Carmen C. Varriale et al. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONNAZ, François. **Le contre-pouvoir et la démocratie directe agrégative**: le cas de l'initiative populaire en Suisse. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política). L'École Doctorale Sciences de l'homme, du Politique et du Territoire, Communauté Université Grenoble Alpes, Saint-Martin-d'Hères, 2020.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (atas de comissões). **Ata da 7ª reunião extraordinária**. Brasília: Subcomissão do Poder Legislativo, 1987.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução n. 17, de 1989. Aprova o regimento interno da Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 22 set. 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2035-2022.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 191-A, p. 1, 5 out. 1988. Legislação Informatizada – Constituição de 1988 – Publicação Original. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. PEC 286/2013. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/585094>>. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Resolução n. 93 de 1970. Dá nova redação ao regimento interno do Senado Federal. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 27 nov. 1970. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/563958/publicacao/16433779>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Corpus iuris civilis**: digesto: livro I. Tradução: Edilson Alkmin Cunha et al. Brasília: TRF1, ESMAF, 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleitorado da eleição. **Portal do TSE**. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/eleitores?p0_abrangencia=Pa%C3%ADs&clear=RP&session=14184955921069>. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. PA n. 544-33.2010.6.00.0000-MG. Interessado: Ministério Público Eleitoral, Centro de Apoio Operacional Eleitoral - CAEL. Relatora: Maria Thereza de Assis Moura. Decisão em 17 de dezembro de 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, p. 52-53, 7 mar. 2016. Disponível em: <blob:https://dje-consulta.tse.jus.br/dc264ff5-d107-4736-a003-62d4c8f8910c>. Acesso em: 03 nov. 2022.

CARLEN, Louis. Die Landsgemeinde. *In*: AUER, Andreas (Org.). **Les origines de la démocratie directe en Suisse**. Basileia: Helbing & Lichtenhahn, 1996.

CARNEIRO, Renato César. **Iniciativa popular no processo legislativo brasileiro**. 2001. 166 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas). Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2001.

CASTRO, David Almagro. La democracia directa y semidirecta en la Constitución federal brasileña de 1988: hacia la reforma ineludible. **Estudios Constitucionales**, Santiago, a. 15, n. 1, p. 153-192, 2017.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Iniciativa popular e desvirtuamento do projeto pelo legislativo**: limites e perspectivas de soluções no direito comparado. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, jan./2016 (Texto para Discussão nº 223).

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, abr./1993. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/Lb8znMnZ7DzYsgLCDVM3G7w/?lang=pt>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. 1. ed. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011

FAVEZ, Jean-Claude. L'initiative populaire fédérale. *In*: AUER, Andreas (Org.). **Les origines de la démocratie directe en Suisse**. Basileia: Helbing & Lichtenhahn, 1996.

FERRO, Miguel Sousa. A iniciativa legislativa popular. **Revista da Faculdade de Direito de Lisboa**, p. 611-686, 2002.

GIRAUX, Denis. Les droits populaires en Suisse : vers un idéal démocratique ?. **Siècles**, n. 37, 2003. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/siecles/1204>>. Acesso em: 11 out. 2022.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**: contributions to a discourse theory of law and democracy. 2. ed. Tradução: William Rehg. Boston: Massachusetts Institute of Technology, 1996.

HERMAN, Valentine; MENDEL, Françoise. **Parliaments of the world**: a reference compendium. Londres: Inter-Parliamentary Union/De Gruyter, 1976.

HERNÁNDEZ, (Teodoro) Yan Guzman. La iniciativa legislativa popular en América Latina – un análisis comparado en clave axiológico-procedimental. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 35-59, jan./abr. 2019.

INTERNATIONAL IDEA. **Direct democracy**: the International IDEA handbook. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Ceará - IBGE Cidades. **IBGE Cidades**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>>. Acesso em: 20 set. 2022.

KLÖTI, Ulrich. Consensual government in a heterogenous polity. *In*: LANE, Jan-Erik (Org.). **The Swiss labyrinth**: institutions, outcomes and redesign. Routledge: Nova York, 2013.

KLÖTI, Ulrich. Reform trends in Swiss government. Paper apresentado em: **Papers on Parliament n. 23**: parliaments and constitutions under scrutiny. Set. 1994; Canberra, Austrália.

KRIESI, Hanspeter; TRECHSEL, Alexander. **The politics of Switzerland**: continuity and change in a consensus democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

LADNER, Andreas. Society, Government, and the Political System. *In*: LADNER, Andreas et al (Org.). **Swiss public administration**: making the State work successfully. Lausanne: Palgrave Macmillan, 2019.

LINDER, Wolf; MUELLER, Sean. **Swiss democracy**: possible solutions to conflict in multicultural societies. 4. ed. Berna: Palgrave Macmillan, 2021.

LUTZ, Georg. Switzerland: citizens' initiatives as a measure to control the political agenda. *In*: SETÄLÄ, Maija; SCHILLER, Theo (Org.). **Citizens' initiatives in Europe**: procedures and consequences of agenda-setting by citizens. Londres: Palgrave Macmillan, 2012.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, n. 178, abr./jun. 2008.

MADISON, James. Federalist n. 10. *In*: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The federalist**. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

MAHON, Pascal. Judicial federalism and constitutional review in the Swiss judiciary. *In*: LADNER, Andreas et al (Org.). **Swiss public administration**: making the State work successfully. Lausanne: Palgrave Macmillan, 2019.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. 3. ed. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

MARXER, Wilfried. Direct democracy in Liechtenstein. Paper apresentado em: **Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina**. 14-15 mar. 2007; Buenos Aires, Argentina.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

MEYLAN, Delphine. **Easy vote ou les votations expliquées aux jeunes citoyens** : analyse d'une "double traduction". 2015. 108 p. Dissertação (Mestrado em Tradução Especializada). Faculté de traduction et d'interprétation, Département de traduction (Unité de français), Université de Genève, Genebra, 2015.

MONNIER, Victor. Le référendum financier dans les cantons suisses au 19e siècle. *In*: AUER, Andreas (Org.). **Les origines de la démocratie directe en Suisse**. Basileia: Helbing & Lichtenhahn, 1996.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia. Tradução: Ralph Christensen. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil: o Estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas. 1. ed. Tradução do autor. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE. Participation aux votations. **Office fédéral de la statistique**. Disponível em: <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/politique/votations/participation.html>>. Acesso em: 20 out. 2022.

OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE. **Portrait démographique de la Suisse**: État, structure et évolution de la population en 2020. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique (OFS), 2022.

PAPADOPOULOS, Yannis. How does direct democracy matter?: the impact of referendum votes on politics and policy-making. *In*: LANE, Jan-Erik (Org.). **The Swiss labyrinth**: institutions, outcomes and redesign. Routledge: Nova York, 2013.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e proposta de mudanças. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, 2016.

RAMÍREZ-NÁRDIZ, Alfredo. Nuevo constitucionalismo latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso democrático?. **Vniversitas**, Bogotá, n. 133, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602016000200010&lng=en&nrm=iso&tlng=es>. Acesso em: 14 nov. 2022.

RIBEIRO, Ilana Aló Cardoso; EMERIQUE, Lílian Márcia Balmant. Em defesa da participação: análise da iniciativa popular para alteração da Constituição no Brasil e no Equador. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, p. 114-129, ago. 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Du contrat social**. Amsterdam, Lausanne, Melbourne, Milão, Nova York, São Paulo: Met[∞]Libri, 2008.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: volume 1 - o debate contemporâneo. 1. ed. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SOARES, Alessandro. Iniciativa popular no Brasil: tendências punitivistas e dificuldades democráticas. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 55, p. 12-41, jul./dez. 2019.

SOUZA, Leonardo Barros. **Iniciativa popular**. São Paulo: IBCCRIM, 2003.

STUDER, Ruedi. La loi sur le tabac est la 25e initiative acceptée par la population suisse !. **Blick**. Disponível em:

<<https://www.blick.ch/fr/news/suisse/entre-1891-et-2021-les-24-initiatives-acceptees-par-la-population-suisse-id17027195.html>>. Acesso em: 03 out. 2022.

SUISSE. Acceptées par le peuple et les cantons. **Chancellerie fédérale ChF**. Disponível em: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_8.html>. Acesso em: 03 out. 2022.

SUISSE. Ayant fait l'objet d'une votation. **Chancellerie fédérale ChF**. Disponível em: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_7.html>. Acesso em: 03 out. 2022.

SUISSE. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 12 septembre 1848. **Le Parlement suisse**. Disponível em: <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/constitution1848.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2022.

SUISSE. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999. **Recueil officiel** [RO 1999 2556], Berna [Suíça], 25 out. 1999. Disponível em: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>. Acesso em: 23 out. 2022.

SUISSE. Initiative populaire fédérale 'Pour un revenu de base inconditionnel'. **Chancellerie fédérale ChF**. Disponível em: <<https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis423t.html>>. Acesso em: 24 set. 2022.

SUISSE. Initiative populaire fédérale 'Service civil en faveur de la communauté'. **Chancellerie fédérale ChF**. Disponível em: <<https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis218t.html>>. Acesso em: 24 set. 2022.

SUISSE. Lexique du Parlement. **Le Parlement suisse**. Disponível em: <<https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=23>>. Acesso em: 23 set. 2022.

SUISSE. Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP). **Recueil officiel** [RO 1978 688], Berna [Suíça], 30 jun. 1978. Disponível em: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1978/688_688_688/fr>. Acesso em: 24 set. 2022.

SUISSE. Message relatif à l'initiative populaire «Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)». **Fedlex**: la plateforme de publication du droit fédéral.

Disponível em: <<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1412/fr>>. Acesso em: 23 out. 2022.

SUISSE. Tribunal Fédéral. 1er Cour de Droit Public. **Arrêt 1C_338/2018**. Recorrente: Claude Béglé. Recorridos: Conseil d'État du Canton de Vaud, Conseil fédéral, Chancellerie fédérale. Relatora (greffière): Bénédicte Tornay Schaller. Disponível em: <https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F10-04-2019-1C_338-2018&lang=de&type=show_document&zoom=YES&>. Acesso em: 03 nov. 2022.

TORNAY SCHALLER, Bénédicte. **La démocratie directe saisie par le juge**: l'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse. Geneva, Zúriq, Basileia: Schulthess Médias Juridiques SA, 2008.