

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



EXPERIÊNCIAS DE REFERENDOS POPULARES NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES

Amandino Teixeira Nunes Junior
Consultor Legislativo da Área I
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal,
Direito Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário

ESTUDO
MARÇO/2005



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

EXPERIÊNCIAS DE REFERENDOS POPULARES NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES

Amandino Teixeira Nunes Junior

O presente trabalho pretende examinar as experiências de referendos populares no Brasil e em outros países, especificamente na França, na Suíça, na Espanha, em Portugal, nos Estados Unidos e na Argentina.

Preliminarmente, convém definir o referendo popular, tendo em vista que ele é muitas vezes confundido com o plebiscito. Não é raro, aliás, o emprego de um instituto pelo outro de modo indiferente, mormente no plano do direito comparado.

Há, certamente, razões para isso. Ambos consistem em instrumentos da democracia participativa, consubstanciados em processos de consulta popular, que fazem o eleitor adotar uma decisão que substitui a dos representantes, ou a ratifica.

A doutrina pátria, porém, distingue esses institutos. Sobre o tema, José Afonso da Silva assim se expressa:

“O referendo popular que se caracteriza no fato de que projetos de lei aprovados pelo legislativo devam ser submetidos à vontade popular, atendidas certas exigências, tais como pedido de certo número de eleitores, de certo número de parlamentares ou do próprio chefe do executivo, de sorte que o projeto se terá por aprovado apenas se receber votação favorável do corpo eleitoral, do contrário, reputar-se-á rejeitado (...) O plebiscito é também uma consulta popular, semelhante ao referendo; difere deste no fato de que visa a decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa, ao passo que o referendo versa sobre aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional, já aprovados; o referendo ratifica (confirma) ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida; alguma vez fala-se em referendo consultivo no sentido do plebiscito, o que não é correto”. (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 142)

No mesmo sentido, Alexandre de Moraes salienta que:

“Enquanto o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional, o referendo consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia

(*condição suspensiva*), ou, ainda, para retirar-lhe a eficácia (*condição resolutiva*)". (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 238).

Do ponto de vista da dogmática constitucional, o referendo está previsto no art. 14, II, da Constituição Federal, sendo de competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar o seu exercício (CF, art. 49, XV).

Já o plebiscito está previsto no art. 14, I, da Carta Política, cabendo também, privativamente, ao Congresso Nacional convocá-lo nos casos em que decidir seja conveniente fazê-lo. Mas o texto constitucional já o indica em casos específicos, como o plebiscito para a formação de novos Estados e de novos Municípios (CF, art. 18, §§ 3º e 4º).

Em nível infraconstitucional, a Lei nº 9.709, de 1998, regulamenta a execução dos plebiscitos e dos referendos. Acolhendo a doutrina pátria, o art. 2º do citado diploma legal estabelece que “plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.”

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

Finalmente, o § 2º define que “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.”

Como se observa, a Constituição Federal e a Lei nº 9.709/98 dizem, justamente, quanto à diferença entre referendo e plebiscito. Com efeito, se esses institutos estão citados separadamente nos respectivos textos, com finalidades diversas, conclui-se que não são sinônimos, embora seus traços distintivos são por demais tênues, de difícil fixação. Assim é que, por exemplo, o direito comparado, como se verá, ao admitir o *referendo consultivo*, acaba por confundi-lo com plebiscito.

No que concerne à experiência do referendo popular no Brasil, registram-se, ao longo dos 116 anos de nossa vida republicana, apenas dois momentos de sua realização: em janeiro de 1963 e em abril de 1993.

A primeira vez ocorreu em face da crise institucional decorrente da renúncia de Jânio Quadros e da posterior posse de João Goulart. Na ocasião, realizou-se um referendo popular para que o eleitor opinasse sobre a continuidade ou não do sistema parlamentarista como sistema de governo.

A segunda vez decorreu da determinação contida no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), alterado pela Emenda Constitucional nº 2, de

1992. Na oportunidade, o eleitor foi instado a opinar entre a República e a Monarquia como formas de governo.

Agora, o § 1º do art. 25 da Lei nº 10.826, de 2003, prevê a realização de referendo popular para decidir sobre a proibição da comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, a ser realizado em outubro de 2005.

No que concerne ao direito comparado, as experiências de outros países, muito ricas, têm revelado que o referendo popular pode assumir variadas modalidades ou formas, mas sempre como instrumento de consulta ao povo.

Há, assim, no direito comparado, o *referendo consultivo*, que se equivale ao plebiscito, quando o povo é chamado a pronunciar-se sobre a conveniência ou não de uma lei elaborada pelo Parlamento, e o *referendo deliberativo*, quando a consulta ao povo é feita posteriormente à elaboração da lei. Há, ainda, o *referendo constituinte*, quando versa sobre reformas ou emendas à Constituição e o *referendo legislativo*, quando se refere a leis ordinárias.

Na França, consagra-se o referendo consultivo, quando o eleitor é chamado a manifestar-se sobre a conveniência ou não de uma proposição legislativa. É o que se infere do art. 11 da Constituição francesa de 1958:

“Art. 11. Sob proposta do Governo durante as sessões ou sob proposta conjunta das duas Assembléias, publicadas no Jornal Oficial, o Presidente da República pode submeter a referendo qualquer projeto de lei sobre a organização dos Poderes Públicos, as reformas relativas à política econômica ou social da nação e os serviços públicos que concorrem ou tendem a autorizar a ratificação de um tratado, que, sem ser contrário à Constituição, tenha incidências no funcionamento das instituições.

Quando o referendo decorrer de proposta do Governo, será objeto de debate em cada Assembléia.

Quando o referendo concluir pela adoção de um projeto de lei, o Presidente da República promulgá-lo-á no prazo de quinze dias que se seguirem à proclamação do resultado.

A Constituição suíça de 1874, bem como a que lhe sucedeu, por revisão, em 1891, consagra o referendo constituinte para sua reforma, mas não o obrigou em matéria de leis ordinárias. Nesse sentido, dispõe seu art. 120:

“Art. 120. Se uma seção da Assembléia Federal decretar a revisão total da Constituição Federal e a outra seção não o consentir, ou se cem mil cidadãos suíços com direito de voto pedirem a revisão total, a questão de saber se a Constituição deve ser revista será submetida à votação do povo suíço, que se pronunciará por sim ou por não”.

Art. 120. Se uma seção da Assembléia Federal decretar a revisão total da Constituição Federal e a outra seção não o consentir, ou se cem mil cidadãos suíços com direito de voto pedirem a revisão total, a questão de saber se a Constituição deve ser revista será submetida à votação do povo suíço, que se pronunciará por sim ou por não”.

“Art. 75. Realiza-se referendo popular sobre revogação, total ou parcial, de uma lei ou de um ato com valor de lei, quando o requerem quinhentos mil eleitores ou cinco conselhos regionais.

Não é admitido referendo para as leis tributárias e orçamentárias, de anistia e indulto e de autorização para ratificação de tratados internacionais.

Têm o direito de participar no referendo todos os cidadãos eleitores da Câmara dos Deputados.

Considera-se aprovada a proposta submetida a referendo quando tiver votado a maioria dos eleitores e tiver sido alcançada a maioria dos votos validamente expressos.

A lei determina a modalidade de realização do referendo”.

“Art. 138. As leis (de revisão da Constituição e outras leis constitucionais) são submetidas a referendo popular quando, nos três meses posteriores sua publicação, o solicitem um quinto dos membros de uma Câmara, quinhentos mil eleitores ou cinco conselhos regionais. A lei submetida a referendo deve ser aprovada pela maioria dos votos válidos para poder ser promulgada.

Não se realiza plebiscito no caso de a lei ter sido aprovada em ambas as Câmaras, na segunda votação por maioria de dois terços dos seus membros.”

A Constituição espanhola de 1978, no seu art. 92, prevê o referendo consultivo para as decisões políticas de especial importância:

“Art. 92. 1. As decisões políticas de especial importância poderão ser submetidas a referendo consultivo.

2. O referendo será convocado pelo Rei, mediante proposta do Presidente do Governo, previamente autorizado pelo Congresso dos Deputados.

3. Uma lei orgânica regulará as condições e o procedimento das distintas modalidades de referendo previstas nesta Constituição.”

Em Portugal, em matéria de referendo popular, a Constituição de 1976 dá poder de iniciativa ao Legislativo, ao Governo e aos cidadãos, tendo por objeto questões de relevante interesse nacional a serem decididas pela Assembléia da República ou pelo Governo, mediante aprovação de convenção internacional ou de ato legislativo. É o que se infere do art. 115:

“Art. 115. 1. Os cidadãos eleitores recenseados no território nacional podem ser chamados a pronunciar-se directamente, a título vinculativo, através de referendo, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da República ou do Governo, nos casos e nos termos previstos na Constituição e na lei.

2. O referendo pode ainda resultar da iniciativa de cidadãos dirigida à Assembleia da República, que será apresentada e apreciada nos termos e nos prazos fixados por lei.

3. O referendo só pode ter por objecto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo, através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo.

4. São excluídas do âmbito do referendo:

a) as alterações à Constituição;

b) as questões e os actos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro;

c) as matérias previstas no artigo 161º da Constituição, sem prejuízo do disposto no número seguinte;

d) as matérias previstas no artigo 164º da Constituição, com excepção do disposto na alínea j.

.....”

Nos Estados Unidos, embora não preveja a Constituição Federal o referendo popular, é certo que diversos Estados-membros o adotam em suas respectivas Constituições não apenas para a alteração constitucional (referendo constituinte) como para atos legislativos infraconstitucionais (referendo legislativo). Nesse sentido, mencionem-se os Estados do Arizona, de Arkansas e da Califórnia.

Na Argentina, o art. 40 da Constituição prevê que o Congresso, por iniciativa da Câmara dos Deputados, poderá submeter um projeto de lei ao referendo popular, que, se aprovado, converter-se-á em lei e terá promulgação automática.

Como se vê, o referendo popular assume, mormente no direito comparado, as mais diversas modalidades e formas, mas sempre como importante instrumento de participação política na atividade legislativa e na definição de políticas governamentais.