

## CONSULTAS POPULARES PREVISTAS NA EC 111, DE 2021, INSTITUTO DESTINADO A SER EFETIVO OU NÃO?

## POPULAR CONSTULTATION PROVIDED BY THE AMENDMENT 111/21, INSTITUTE INTENDED TO BE EFFECTIVE OR NOT?

*Edson Ricardo Saleme\**  
*Sílvia Elena B. Saborita\*\**  
*Renata Soares Bonavides\*\*\**

### RESUMO

A Constituição Federal prevê algumas formas de participação democrática em seu texto e, com a Emenda nº 111, de 2021, trouxe nova forma participativa: a consulta popular, concomitante às eleições municipais. Este é mais um dos elementos da democracia direta disponível, a fim de que os cidadãos não se sintam excluídos do processo decisório e, assim, participem ativamente das decisões locais. Trata-se de instrumento de questionamento direto com tentativa de viabilizar um processo participativo. A questão posta é ser este instrumento efetivo ou não em manifestações e questionamentos populares. Não é simples de se resolver, pois nenhuma eleição ocorreu para se ter alguma experiência concreta. Por meio do método hipotético dedutivo e pesquisa bibliográfica a resposta que se vislumbra, diante da experiência dos demais institutos, é ser mais uma busca de participação popular sem possibilidade de um exercício autônomo, isto é, independente de intervenção legislativa para se deliberar.

Palavras-chave: Consulta popular; democracia direta; iniciativa popular; Emenda Constitucional nº 111/2021.

### ABSTRACT

The Federal Constitution provides some forms of democratic participation in its provisions and, with Amendment No. 111/21 one more element of direct

\* Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Professor permanente do Curso stricto sensu (Mestrado e Doutorado) em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos; líder do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental das Cidades.. Na graduação leciona na Unisantos e na Universidade Paulista; professor de especialização da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, do IPOG e da Escola Superior da OAB-SP. É pós-doutor em direito público pela UFSC-2019. E-mail: ricasal@unisantos.br

\*\* Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos. Possui graduação em DIREITO pela Universidade Paulista (2005) e graduação em ADMINISTRACAO DE EMPRESAS pelo Centro Universitário da FEI (1994). Professora de Pos- Graduação da Fundação Armando Álvares Penteado e Professora da Universidade Paulista (UNIP). E-mail: silvia.saborita@gmail.com

\*\*\* Doutorado em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2008), Mestrado em Direito pela Universidade Metropolitana de Santos (2000) e Graduação em Direito pela Universidade Católica de Santos (1992). Docente Permanente do Programa Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos - UniSantos. Atualmente Diretora da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos - UniSantos, onde leciona Direito Penal. Professora da Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Penal, Processual Penal e Criminologia da Universidade Católica de Santos. Membro do Núcleo Docente Estruturante da Faculdade de Direito da UniSantos. E-mail: renatasbonavides@gmail.com

democracy was created; thus the citizens do not feel excluded from the democratic process and actively participate in local decisions. It is a direct questioning instrument with an attempt to be a participatory process. The question posed is the possibility of being the effective instrument and, as such, having possibility of questioning without legislative interference. It is not simple to solve, because no election took place to have the possibility of having concrete experience on the subject. Through the hypothetical deductive method and bibliographic research, the answer that can be seen, given the experience of other institutes, is to be another search for popular participation without the possibility of an autonomous exercise, that is, independent of legislative intervention to deliberate.

Key-words: Popular consultation; direct democracy; popular initiative; amendment to the Constitution n. 111 of 2021.

## INTRODUÇÃO

A estrutura constitucional do Brasil adotou o federalismo de terceiro grau. Isso garante reconhecimento próprio ao Município como ente com características peculiares, competências próprias e individualizadas para tratar de temas de ordem local. Isto se pode observar a partir do disposto no art. 1º da Constituição Federal e em outros tantos cujo propósito nada mais foi que viabilizar um conjunto de regras próprias para este ente com plena autonomia administrativa e política.

Ainda que a democracia seja objeto de descrédito no país, mormente considerando a perda de representatividade atualmente existente, em termos políticos nos diversos níveis de governo, a Constituição reconheceu as competências relacionadas a três ordens e buscou munir esses entes com receita suficiente para cumprir suas respectivas atribuições.

A chamada democracia semidireta, considerada como um contraponto operacional entre a soberania direta e a representação popular, vislumbra alguma participação popular, sem muita autonomia neste país, pois necessita autorização legislativa para seu exercício, com exceção da iniciativa popular. Por outro lado, a EC 111/2022 trouxe novo instituto, que aqui se questiona no sentido de ser realmente efetivo no atendimento dos anseios dos munícipes em termos de oportunização de sua intervenção na governança municipal.

Muito se discute acerca do que verdadeiramente pode ou não ser objeto de debate em termos de consulta popular, já que a Constituição estabelece condições peculiares para o exercício dos mecanismos democráticos diretos. Esta é entendida como uma maneira de obter a opinião dos cidadãos acerca de determinadas decisões, sobretudo com a finalidade de legitimar determinadas decisões. Diante desta realidade o Congresso Nacional publicou mais uma Emenda à Constituição Federal para reiterar sistemática com designação própria, mas sem muitas novidades na realidade jurídica, já que em lei orgânica se poderia fazer previsão assemelhada. Suas características serão esclarecidas e também como verdadeiramente os cidadãos munícipes poderiam opinar no processo democrático.

Este artigo busca equacionar como a consulta popular se desenvolveu e pode ser aplicada, nos termos da EC 111, de 2022, da Constituição Federal. É possível que o instituto não venha a suprir a necessidade da população local, pois a autorização para opinar em determinada política pública ou meta disposta em plano municipal pode frustrar interesses dos que já se manifestaram pela conveniência de ser materializada.

A democracia atualmente disposta na Constituição e cujo exercício seria franqueado aos cidadãos pode não estar adaptada ao seu adequado funcionamento como processo democrático, o que aqui será debatido.

Neste trabalho se empregará o método hipotético-dedutivo partindo da hipótese de que a necessidade de intervenção legislativa pode frustrar a participação de munícipes que desejam ser esclarecidos de elementos considerados inoportunos de questionamento.

A metodologia é a bibliográfica e, sobretudo, documental, uma vez que serão analisadas normas que tratam do tema que possam corroborar com uma verificação mais adequada da possível consulta popular. Também se buscarão correspondências do direito comparado para enriquecer o tema e assim opinar acerca do exercício da governança em sede municipal, tal como propõe o dispositivo em questão.

Diante das interpretações aqui elencadas é possível que a simples interpretação literal normativa não seja suficiente para extrair a significação mais peremptória para a real solução e resposta da questão que se propõe. Contudo, considerando o disposto na própria Constituição, do §1º do art. 5º da CF, de que os direitos e garantias têm aplicabilidade imediata, o exercício da consulta já poderia ser realizado, independentemente de regulamentação, inclusive empregando-se os mecanismos aplicáveis nos casos de plebiscito e referendo municipais.

Aqui se propõe estudo relacionado ao instituto que se inicia na afirmação, pela presente Constituição Federal, do Município como ente federativo, dotado de competências e autonomia próprias. Segue, o próximo capítulo, com a outorga constitucional de realização do planejamento municipal, a fim de criar o zoneamento e as normas locais. Na sequência, há referência à Emenda Constitucional nº 111/2021, que trouxe, entre outros assuntos, a possibilidade de consulta popular concomitante às eleições municipais, o que leva a próxima etapa. Na parte final se discute sobre a necessidade ou não de inserção desta possibilidade por Emenda e na parte final se entabulam os mecanismos possíveis para a concretização da consulta no âmbito municipal.

## **Reconhecimento do ente municipal**

A Constituição vigente aderiu ao federalismo de terceiro grau, como forma de subdivisão de responsabilidades com outros entes federativos. A partir de 1988, outorgaram-se competências diversas a eles que foram enumerados no texto constitucional: a União manteve-se na regulamentação geral de grande parte das matérias e seu rol de competências é bastante considerável. Dentro da configuração que já existia,

reconheceu-se o Município como ente federativo, com características peculiares, tal como descrito no art. 1º da Constituição Federal, autonomia administrativa e política com muitas atribuições. Sua conformação jurídica caracterizada por esta nova conformação, conforme define Moraes retrata sua “tríplice capacidade: auto-administração, autogoverno e auto-organização.”<sup>1</sup>

Os municípios, como esclarece Carvalho, compõem o Estado Federal, não obstante não exista federação de municípios, mas sim de estados.<sup>2</sup> Neste sentido, não se justificaria, em princípio, sua inserção no quadro federativo, sobretudo pelo fato de não possuírem representação central, tal como o Senado, para a formação da vontade nacional. Mesmo assim, romperam-se as tradições das Constituições anteriores que não o reconheciam como ente federativo em face da vigente que a eles confere o reconhecimento de entidades intra-estaduais autônomas.<sup>3</sup>

Desta forma, como ente subnacional autônomo, a municipalidade possui rol de competências bem extenso; são complexas de se materializar, em face de seu exíguo orçamento, serviços públicos, pessoal, ordenação do território. Tudo está devidamente consignado na Constituição Federal vigente, sobretudo a possibilidade de se criar e votar sua própria lei orgânica, que não chega a ser uma constituição.

Este ente possui vida própria, como esclarece Hely Lopes Meirelles. É pessoa jurídica que pratica atos de natureza civil “[...] submete-se às mesmas normas do direito privado, em pé de igualdade com as demais entidades ou com os cidadãos como quem contrate. Desta regra só se afasta quando atua com prerrogativas de poder público, realizando atos e contratos administrativos.”<sup>4</sup>

Diante de sua ampla autonomia e características próprias de um ente federativo, as municipalidades estão incumbidas de muitos serviços públicos, mormente os de interesse comum, nomeados como “funções públicas de interesse comum” (FPICs), que podem ser desempenhadas de forma individual ou ainda coletiva, nos casos em que isso seja possível.<sup>5</sup> Por esta razão, devem proporcionar políticas públicas capazes de suprir as necessidades locais e, quando não possa, viabilizar junções juridicamente possíveis, sobretudo capazes de manter infraestrutura e serviços em pleno funcionamento.<sup>6</sup>

Os constituintes de 1988 criaram entes federativos com competências concorrentes no tocante à introdução de políticas públicas, mas a distribuição de receitas não gerou o resultado esperado para que pudessem realizar as ações esperadas,

---

<sup>1</sup> MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*. 2ª. ed., Niterói: Editora Impetus, 2008, p.312.

<sup>2</sup> Posição também adotada por José Afonso da Silva em seus diversos estudos de D. Constitucional.

<sup>3</sup> CARVALHO, Kildaré Gonçalves. *Direito constitucional: Teoria do Estado e da Constituição. Direito Constitucional positivo*. 14ª. ed., Belo Horizonte: Del Rey Ed., 2008, p. 866.

<sup>4</sup> MEIRELLES, H.L. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1985, p.94.

<sup>5</sup> O orçamento e os repasses não seriam suficientes para desempenhar o grande número de atividades que a Constituição outorgou.

<sup>6</sup> Os municípios conurbados podem ser agrupados em entidades regionais, tal como a lei estadual assim ordene. Contudo, existe a possibilidade de se unirem por meio de consórcios públicos, tal como preconiza a Lei nº 11.107, de 2005. Atualmente, a questão de conurbação, pode ser considerada pela letra da Lei nº 13.089, de 2015. Porém, a realidade comprova que há muitas entidades regionais cujos componentes estão a uma distância considerável.

sobretudo no tocante aos municípios, cuja percepção de receitas não lhes capacitaria à resposta adequada ao rol de atribuições. Neste diapasão Marta Arretche<sup>7</sup> afirma que:

Esta distribuição de competências é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Estes efeitos, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas.

As políticas públicas traçadas na atualidade devem ser compatíveis com previsões legais que consideram o desenvolvimento sustentável e também estar de acordo com as competências conferidas ou mesmo repassadas, por exemplo, por um programa de desenvolvimento estadual. Isso seria possível em determinadas áreas que se queira impulsionar o desenvolvimento local. Arretche, em suas considerações, ainda entende que, com exceção das políticas voltadas à educação fundamental, o governo federal concentra em suas mãos as relações federativas na gestão das políticas públicas. Isto pelo fato de ser quem efetivamente financia grande parte dos projetos, além de normatizar e coordenar grande parte das relações intergovernamentais.<sup>8</sup>

Isto pode produzir certa estagnação em determinados entes e, em municípios determinados, pode estar conectada a fatores diversos e ser oriunda de políticas inadequadas. É frequente que seus administradores repute o baixo rendimento ou desatendimento de metas possíveis ao baixo nível arrecadatório, questão frequentemente em debate. Contudo, observa-se que há desatendimento das legislações com previsões de planejamento, falta de atualização do plano diretor, inexistência de impulso regional ou estadual para indução de desenvolvimento sustentável e ainda outros entraves que aqui se poderia levantar, que não se prende à temática central desta discussão.

Na análise do PIB (Produto Interno Bruto) realizado pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística observa que “[...] no recorte por Grandes Regiões, em 2019, observa-se que o padrão identificado no País é repetido, com concentração do PIB em poucos Municípios.”<sup>9</sup> Neste sentido ainda é necessário existir fundos e outras fontes de apoio para que a municipalidade possa ter recursos para se auto-administrar nos padrões estabelecidos nas normas.

Como reiterado, o ente municipal tem sob sua responsabilidade o desempenho de considerável plexo de atribuições. É frequente que, mesmo existindo a possibilidade de arrecadação de tributos diversos e recebimento de repasses, ainda assim mantém-se deficitário para a prestação adequada de serviços ou mesmo prover infraestrutura local.

Nos casos da saúde, por exemplo, Brandão Oliveira traz suas considerações no sentido de entender ter o federalismo nacional especificidades próprias, que acarretam implicações sérias no sentido de enfrentamento da própria realidade. Em face desses

---

<sup>7</sup> ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, 18(2): 17-26, 2004.

<sup>8</sup> ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, 18(2): 17-26, 2004.

<sup>9</sup> IBGE – Produto Interno Bruto dos Municípios – 2019. Disponível em [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101896\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101896_informativo.pdf). Acesso em 18 jul. 2022.

aspectos, os municípios possuem responsabilidades significativas na implementação de políticas públicas. Contudo diante “da diversidade desses entes federativos, em termos de porte, desenvolvimento político, econômico e social, capacidade de arrecadação tributária e capacidade institucional do Estado, implica diferentes possibilidades de implementação de políticas públicas.”<sup>10</sup>

Em termos normativos, no tocante a propostas normativas, Trindade Jardim esclarece que muitas medidas que iniciam o processo legislativo municipal são provenientes do Executivo. O plano diretor, muitas vezes obrigatório para a adequada regulação do território<sup>11</sup>, pode ser uma destas normativas, entre outras tantas fundamentais ao desenvolvimento local. Porém, já se observa tratamento equivalente para qualquer outra medida legislativa de regulação do território. Interessa sublinhar que além da autoria ser do Executivo municipal, com possibilidade de emendas dos vereadores, que devem cumprir os prazos legais, deve-se também garantir a participação popular por meio de audiências públicas e debates com participação popular e de associações representativas de diversos segmentos.<sup>12</sup>

Além desses requisitos fundamentais a informação e a publicidade são fatores relevantes em processos relacionados à aprovação e aplicação de políticas públicas de desenvolvimento local.<sup>13</sup> Todo e qualquer interessado deve ter acesso aos documentos conectados ao planejamento municipal. A inobservância a este requisito pode gerar responsabilização por parte das autoridades locais, tal como preconizado nos arts. 21 e 22 da Lei nº 12.527, de 2011.<sup>14</sup>

No contexto de interesse local, a competência do Município para disciplinar matérias determinadas conecta-se à predominância de seu interesse com relação aos demais entes. Possui competências próprias a eles outorgadas constitucionalmente para elaboração de sua lei orgânica, planejamento municipal e também organização de seus serviços públicos. O Executivo local é quem propõe projetos de interesse local para discussão no respectivo Legislativo, via de regra. Existe fiscalização interna e externa para a verificação do cumprimento dessas atribuições, bem como outras assumidas voluntariamente em seus respectivos planos municipais.

Diante da necessidade de implementação de medidas de desenvolvimento ou infraestrutura, é possível que a população queira se manifestar diretamente diante de omissões do Legislativo local ou ainda busquem participar do processo democrático de

---

<sup>10</sup> BRANDÃO OLIVEIRA, M.H.C. Pactos de gestão: divisão de responsabilidades entre estados e municípios na descentralização. In *Gestão de sistemas de saúde* Pierantoni C.R., Vianna, C.M.V. (organizadores). Rio de Janeiro: UERJ, 2003.

<sup>11</sup> Nos termos do art. 41 da Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), estão obrigados a criar plano diretor os municípios ali indicados.

<sup>12</sup> TRINDADE JARDIM, Z.L. Regulamentação da política urbana e garantia do direito à cidade. *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. COUTINHO, R e BONIZZATO, L. (orgs). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007

<sup>13</sup> A Lei nº 10.257, de 2001, estabelece a obrigatoriedade de divulgação de todos os atos relacionados à aprovação e acompanhamento de execução do plano diretor.

<sup>14</sup> A Lei nº 12.527, de 2011, sobretudo conforme preceituam os arts. 10 e seguintes, regula o direito à informação que todos os órgãos da Administração devem obrigatoriamente prestar.

maneira a opinar acerca de políticas públicas propostas. A possibilidade dessa coadjuvação popular pode ter dado azo à introdução do instituto da consulta popular. Importante ainda esclarecer que a lei orgânica pode prever hipóteses consultivas por parte dos munícipes em ocasiões diversas.

### Emenda à Constituição para inserir a consulta popular

A aprovação de emendas à Constituição é relativamente mais simples neste país que em outros. É suficiente a obtenção da maioria qualificada 3/5, em duas sessões legislativas, na Câmara e no Senado, dos respectivos membros tal como preceitua o art. 60, §2º da CF. Este seria o requisito essencial para sua aprovação. Dispensa-se aprovação nos legislativos de outras esferas federativas, tal como nos Estados Unidos, quando a matéria possa, de alguma maneira, ter repercussões na esfera dos estados. Assim ocorreu com a Emenda enfocada, que trouxe o tema da consulta popular, inobstante ser possível por outros meios, como já referido.

Relativamente ao seu uso pelo mundo pode-se relatar a pesquisa de Guilherme Mendes ao sublinhar que as consultas populares são empregadas com êxito em países como os Estados Unidos e Suíça. O exemplo dado foi o das eleições americanas de 2020, em que pelo menos seis estados votaram para presidente, bem como na legalização, total ou parcial, de algumas drogas recreativas. Na Suíça, em que o modelo de democracia direta predomina, os eleitores manifestaram-se oito vezes em 2021, em que aprovaram " [...] o banimento de máscaras faciais, rejeitaram um projeto que visava criar um RG virtual 'e, por pouca diferença, aprovaram um acordo de parceria econômica com a Indonésia.<sup>15</sup>

Contudo, o processo em si não é tão simples quanto possa parecer. O que facilita, em grande parte das vezes, como bem sublinhou Arretche, é o apoio do presidente para a iniciativa legislativa, que permitiria mobilizar de forma mais favorável a coalizão de sustentação do governo no Congresso. Esta sem dúvida é uma das vias de articulação mais eficientes em vista da aprovação de emendas à Constituição.<sup>16</sup>

Valiosa a consideração de Pontes de Miranda ao afirmar que a experiência histórica indica o quanto valem as Constituições. Para ele muito não valiam, pois se tem a impressão que começam a morrer no dia de sua publicação. Ainda que votadas a longa duração, são tão voláteis quanto as normas ordinárias. Exemplifica, de forma oposta, a longa vigência das Ordenações Filipinas que, por sua vez, muito duraram; por elas muitos reis passaram e, mesmo revogadas em Portugal, seguiam vigentes no Brasil, nos tempos pré-imperiais e imperiais; ainda mesmo na República, por mais de um quarto de século. No entanto, as

---

<sup>15</sup> MENDES, G. *Consultas populares poderão ser realizadas se encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 dias antes da votação*. Disponível em: <https://br.lexlatin.com/reportagens/brasil-podera-ter-plebiscitos-junto-com-eleicoes-municipais>. Acesso em: 16 set. 2022.

<sup>16</sup> ARRETCHÉ, Marta. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva*, 18(2): 17-26, 2004.

Constituições, a despeito de sua ênfase, passavam e as emendas seriam o produto da experiência e sabedoria.<sup>17</sup>

Cria-se a Constituição, no método adotado atualmente, pelo poder constituinte originário. O poder de reforma constitucional nada mais é do que um poder de direito, como bem sublinha Bulos. É o próprio texto que demarca a forma e limites de seu exercício. Trata-se de uma competência intermediária entre o poder constituinte originário e o poder legislativo comum.<sup>18</sup>

A possibilidade do ato praticado *in casu* não se discute. É certo que a emenda à constituição pode criar fórmulas e práticas novas, desde que não impliquem em contrastar cláusulas pétreas. Porém, há determinadas situações em que sua presença, possivelmente, exista para reforçar a importância de certas práticas que deva ser posta à prova, como a aqui enfocada.

Na questão de iniciativa José Afonso da Silva relembra que a Constituição vigente em nada inovou em termos de modificação de suas normas. Relativamente à iniciativa popular afirma que:

Até a votação no Plenário, anteprojetos e projetos admitiam, expressa e especificamente, a iniciativa e o referendo populares em matéria de emenda constitucional. No Plenário, contudo, os conservadores derrubaram essa possibilidade clara que constava do §2º do art.74 do Projeto aprovado na Comissão de Sistematização. Não está, porém, excluída a aplicação desses institutos de participação popular nessa matéria.<sup>19</sup>

A participação popular no processo democrático é disponibilizada em várias formas, da qual a consulta popular é uma delas. Viu-se que a única que dispensa participação legislativa em termos autorizativos seria a “iniciativa popular”. Esta não se admite em termos de emendas à Constituição. O art. 60 consigna apenas três incisos e neles não se encontra esta possibilidade, que seria extremamente salutar e democrática.

O povo em geral, nas opinião de Espíndola, não estaria a par dos instrumentos disponibilizados em prol da democracia participativa. Diante deste fato não são frequentemente empregados. Para o autor a falta de melhor acesso informativo da população é verdadeiro óbice ao seu efetivo emprego, em termos de consulta popular, sobretudo a que se oportuniza na EC em comento [...] acrescido isso do fato de que partidos e parlamentares não têm interesse nessa prática de democracia representativa, pois a entendem – não confessadamente – como um desrespeito, um desprestígio aos representantes eleitos pelo voto popular.<sup>20</sup>

A Emenda à Constituição nº 111, de 28 de setembro de 2021, que provocou o cambio nos parágrafos 12 e 13 do art. 14 da CF, entre outros assuntos, disciplinou a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais. A preferência

<sup>17</sup> MIRANDA, PONTES DE . *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro: Henrique Caen Editor,1947. Vol IV, p. 351 - 381.

<sup>18</sup> BULOS, U. L. *Curso de direito constitucional*.4ª. ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 2009, p.; 313 e 314.

<sup>19</sup> SILVA, J.A. *Curso de direito constitucional positivo*. 34ª. ed., São Paulo: Malheiros Ed., 2011, p. 63.

<sup>20</sup> ESPÍNDOLA, R. S. Democracia participativa: autoconvocação de referendos e plebiscitos pela população (análise do caso brasileiro). *Revista de Direito Constitucional e Internacional* , vol. 75,| 2011, p. 335 – 356.

por esta via, certamente, busca sublinhar a importância do ato, uma vez que poderia ter esta disciplina ser feita por outra forma. A norma ainda estabeleceu que possíveis manifestações contrárias ou favoráveis às questões submetidas às consultas populares deveriam ocorrer durante as campanhas eleitorais, sem utilização de propaganda gratuita no rádio ou televisão.

### Da Consulta popular e seu exercício

A consulta popular dá a impressão de ser instituto jurídico novo, sem nenhuma correspondência com o que existe no ordenamento jurídico. Esta é a dúvida que se coloca? É instrumento novo ou já existe outro correspondente?

*Prima facie* parece não ser uma novidade. Isso porque, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) chegou a editar a Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012<sup>21</sup>, em que disciplinava a Lei Federal nº 9709, de 18 de novembro de 1998<sup>22</sup>. Pela leitura de seu artigo primeiro<sup>23</sup>, observa-se que a norma tratou como gênero a consulta popular, do qual seriam espécies o plebiscito e referendo; ao buscar uma sinonímia para estas práticas revelou serem simples fórmulas de “consulta popular”, tal como revistas no início deste texto.

A Resolução em comento, contudo, teve a particularidade de indicar que essa fórmula teria como objetivo a criação, incorporação, fusão ou ainda ao desmembramento de municípios.<sup>24</sup> Consignou que dependeria de convocação da Assembleia Legislativa do respectivo Estado. Trata-se de ato normativo que não poderia fugir desse conteúdo.

Os entes subnacionais, especificamente aqui os municípios, possuem papel cada vez mais marcante em face da realidade existente, pois são as células em que os cidadãos vivem propriamente. Mesmo em países em que se verifique constituição dirigente, observa-se a minoração de “[...] sua significativa centralidade tanto política, quanto jurídica, obrigando-se a reconhecer a emergência de novos atores que também constroem a realidade político-jurídica.”<sup>25</sup>

Essa realidade político-jurídica apresenta-se condicionada a democracia direta, em que o cidadão possui papel ativo ao opinar acerca de políticas públicas adotadas pelos entes federativos, bem como acompanhar seu processo de execução. Mendes e Branco

<sup>21</sup> BRASIL. Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-385-de-16-de-agosto-de-2012>. Acesso em 12 jul 2022.

<sup>22</sup> BRASIL, Lei Federal nº 9709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil/03/Leis/L9709.htm>. Acesso em 12 jul 2022.

<sup>23</sup> Art. 1º Entende-se como consulta popular a realizada mediante plebiscito ou referendo, para que o povo delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, consoante previsto nos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 9.709/1998.

<sup>24</sup> BRASIL. Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-385-de-16-de-agosto-de-2012>. Acesso em 12 jul 2022.

<sup>25</sup> SOUZA, M.F.N.; TONET, F. O papel da Constituição nas teorias constitucionais de matriz sistêmica. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 38, n. 1, pp.177-195, jan./jun. 2022.

reafirmam a importância dos atuais instrumentos da democracia direta trazidos pela Constituição vigente. Contudo, reafirmam a necessidade de autorização do Congresso, excetuados os casos expressamente previstos na Constituição.<sup>26</sup>

Diante das particularidades dos instrumentos anteriores, a consulta popular, instrumento criado pela EC 111, de 2021, mantém a necessidade de autorização legislativa, tal como é previsto nos casos de referendo e plebiscito. A realização da consulta, além de obrigatoriamente ter que ser realizada concomitantemente às eleições municipais, deve ser previamente aprovada pela Câmara de Vereadores e encaminhada à Justiça Eleitoral até 90 dias antes da data das eleições.

Tal como o artigo 49, XV, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 9.709, de 1998, não há como dispensar a obrigatoriedade de autorizar referendo e convocar plebiscito<sup>27</sup>, por meio de decreto legislativo e 1/3 dos votos dos membros do Congresso. *A contrario sensu* “rejeitou-se, assim, proposta no sentido de admitir a convocação de plebiscito ou referendo mediante iniciativa popular, com fundamento no art. 49, XV da Constituição.”<sup>28</sup>

A Constituição não trouxe essa possibilidade de exercício livre desses institutos de democracia direta e, desta forma, o órgão legiferante impediu o exercício dinâmico do sistema democrático-representativo. Bucci e Gaspardo entendem que o povo pode ser representado perante o poder, seja ele de qual categoria se enquadrar. Afirma ser esta uma das fórmulas de se ultrapassar a pulverização gerada pelo sufrágio universal, em que todos os votos teriam o mesmo valor.<sup>29</sup>

Os autores descrevem a realidade atual no sentido de que o cidadão, nestes dias, desconhece, de fato quem elege, daí a importância da democracia semidireta. Para eles esse cidadão anônimo:

[...] passou a votar cada vez mais em deputados que não conhece, impostos por partidos, por vezes sem mesmo lhes poder ler os nomes nos boletins de voto. E os deputados passaram a ser elementos de pesadas e manietadoras máquinas partidárias, que os passaram a submeter a estrita disciplina de voto.

Neste nível de entendimento, observa-se, cada vez mais, dificuldades em uma expressão consciente, que possa ser expressada democraticamente. Ferrer e Cardoso apontam outra faceta relacionada com a expressão popular, “no enfrentamento do gangsterismo político, alerte-se que, por uma aplicação simplista da prática plebiscitária, os atenienses condenaram Sócrates à morte, os judeus escolheram Barrabás e Pinochet legitimou sua constituição outorgada ao povo chileno”<sup>30</sup>

<sup>26</sup> MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

<sup>27</sup> Vide também art. 14, I e II da Constituição Federal.

<sup>28</sup> MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

<sup>29</sup> BUCCI, M. P. D.; GASPARD, M. *Teoria do Estado - Sentidos Contemporâneos*. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book.

<sup>30</sup> FERRER W.M.H.; CARDOSO, G.M.F. A reforma política brasileira à luz dos institutos do plebiscito e do referendo: mais uma proposta à democracia. *Rev. direitos fundam. democ.*, v. 23, n. 1, p. 156-185, jan./abr. 2018.

Na verdade, conforme ainda entendem os autores, os institutos não são de simples entendimento, como mecanismos democráticos.

Vê-se então que, o plebiscito, ou qualquer outro procedimento de escolha, pela expressão direta da vontade da maioria, não pode ser tomados ao rigor, como sinônimos de democracia, predominando igualdade e justiça. Em regimes tiranos, os institutos de participação popular eram utilizados para dar uma imagem de legitimidade nas ações do governo.<sup>31</sup>

Diante desta realidade é possível que os mecanismos de participação popular, além de seus condicionamentos para exercício dos titulares também podem não servir a uma manifestação popular, livre e desinteressada. Podem, outrossim, servir a interesses contrários à vontade popular e se destinem opostamente ao interesse público.

Assim, a Resolução do TSE 23.385, de 16 de agosto de 2012<sup>32</sup>, estabelece as diretrizes gerais para realização de consultas populares concomitante com eleições ordinárias. Desta forma coaduna-se com o previsto na Emenda em comento; porém, destina-se unicamente à criação, incorporação, fusão e ao desmembramento de municípios. Nos demais temas, deixa para as constituições estaduais e leis orgânicas<sup>33</sup>. Diante desta constatação não há dúvidas de que seja novo instrumento de exercício de cidadania já que com ela se questiona municípios acerca de questões locais aprovadas pelas câmaras municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesito.

### Da participação popular efetiva nos processos consultivos

Antes de se observar a conveniência ou não de consultas populares concomitantes às eleições municipais, tal como preconizado pela EC 111, de 2021, que inseriu dois parágrafos no art. 14 da CF, aqui se faz uma reflexão acerca de alguns requisitos essenciais para que o procedimento tenha um desfecho dentro do esperado, sobretudo diante de sua importância dada pela sua veiculação por meio de Emenda à Constituição.

Importante, realmente, é a questão da mobilização da sociedade civil neste processo consultivo. Mendes Soares entende que a participação da sociedade no processo político, além do exercício do voto, é fundamental para a estruturação da democracia. Diante desta nova possibilidade, para que a participação seja efetiva, no sentido real da palavra, mormente com o intuito de levantar e debater necessidades coletivas; não se pode deixar de relevar o conhecimento dos cidadãos participantes dos problemas que

<sup>31</sup> FERRER W.M.H.; CARDOSO, G.M.F. A reforma política brasileira à luz dos institutos do plebiscito e do referendo: mais uma proposta à democracia. *Rev. direitos fundam. democ.*, v. 23, n. 1, p. 156-185, jan./abr. 2018.

<sup>32</sup> BRASIL. Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-385-de-16-de-agosto-de-2012>. Acesso em 12 jul 2022.

<sup>33</sup> Art. 3º Nas demais questões, de competência dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, as consultas populares serão convocadas em conformidade, respectivamente, com a Constituição estadual e com a Lei Orgânica.

estão sendo discutidos. Além disso, a autora sublinha que se deve observar, relativamente aos participantes, seu “[...] grau de independência e de igualdade de poder no processo deliberativo, de maneira que o ato de participar influencie verdadeiramente as decisões e faça o cidadão sentir que seu envolvimento faz diferença no processo político.”<sup>34</sup>

Esta consulta introduzida pela EC aqui em comento, na opinião de Campos da Silva<sup>35</sup> quando se refere ao ambiente político e social e da constante criminalização das relações político-partidárias, opina que “[...] essas alterações de caráter constitucional valorizam referidas relações e têm a oportunidade de recolocar o debate democrático no centro da discussão social.”

Na pesquisa, a autora indica que a formação do cidadão brasileiro é extremamente lenta e que isso reflete interesses obscuros, pois o indivíduo esclarecido é um incômodo para alguns tipos de sociedades. Por outro lado, o nível de informação é fundamental para a participação efetiva deles no processo político, mesmo considerando a realidade da democracia restrita pela simples ausência de cultura cívica, sobretudo diante de um passado restrito em termos participativos, o que bem denominou “cidadania regulada”.<sup>36</sup>

No §13 do art. 14, se estabelece que as manifestações de candidatos e candidatas sobre esses temas ocorrerão durante as campanhas eleitorais, sem a utilização de propaganda gratuita no rádio e na televisão. Na verdade, não se pode afirmar que esta consulta seja efetivada tal qual o plebiscito ou referendo, como observado acima. A posição do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP parece ser a mais adequada ao constatar que

Trata-se de mecanismo de democracia direta e plebiscitária, porém que não encontra paralelo em outras formas de consultas previstas na Constituição brasileira de 1988: não é o plebiscito, o referendo nem a iniciativa popular prevista no caput do art. 14 da CF, nem tampouco é a consulta prévia para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios (art. 18, § 4º, da CF). De qualquer modo, é um **avanço**, ainda que tímido.<sup>37</sup>

A iniciativa popular, já referida alhures, revela-se como o único mecanismo de democracia direta que o Legislativo não interfere. Os mecanismos de participação popular direta foram relacionados na Constituição brasileira a fim de externalizar a prática de uma democracia efetiva, em que o povo tenha voz. A iniciativa popular<sup>38</sup> revela-se como a

---

<sup>34</sup> MENDES SOARES, G. *Cidadania online: O papel das novas Tecnologias de Informação e Comunicação na ampliação do acesso à participação popular no legislativo mineiro*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais, 114f. Belo Horizonte, 2013.

<sup>35</sup> CAMPOS DA SILVA, G.A. *As transformações constitucionais de 2021. O Estado de São Paulo*. Edição de 25 de novembro de 2021.

<sup>36</sup> MENDES SOARES, G. *Cidadania online: O papel das novas Tecnologias de Informação e Comunicação na ampliação do acesso à participação popular no legislativo mineiro*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais, 114f. Belo Horizonte, 2013.

<sup>37</sup> DIAP - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Avanços e retrocessos na legislação partidária*. Disponível em: <https://diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/90731-avancos-e-retrocessos-na-legislacao-eleitoral-e-partidaria>. Acesso em: 25 jul. 2022.

<sup>38</sup> Art. 14, III da Constituição Federal.

possibilidade de o cidadão oferecer projeto de lei às Casas legislativas. Pode ser formulada ou não formulada. O que interessa é o assunto a ser debatido a fim de ser transformado em norma cogente.

Diante dos já mencionados institutos, a iniciativa popular está incluída entre os incisos do artigo 14 da CF, além de criar o direito, dispensa a participação ativa do Legislativo por meio de decreto autorizativo. Talvez seja o mecanismo mais democrático consignado na Constituição, pois é possível se apresentar projeto legislativo de qualquer natureza. Isto sim viabiliza o acesso do cidadão ao parlamento.

A Revista Politize indica ser esta a possibilidade para que a população se manifeste quanto as “[...] questões locais ao mesmo tempo em que elegem seus representantes municipais, as Câmaras Municipais precisam ter aprovado e encaminhado essa consulta à Justiça Eleitoral até 90 dias antes do dia das eleições.”<sup>39</sup>

Outro aspecto que vale a pena comentar é o fato de não haver exclusão de qualquer matéria. Significa dizer que qualquer tema pode ser objeto dessa possibilidade em que não existe restrição com relação ao assunto que pode ser objeto de discussão.

No direito comparado há uma tese de doutorado que estuda o instituto aqui em relevo. Nela se esclareceu que, na língua francesa, não há sequer uma expressão adequada para evidenciar essa prática. Porém, no direito alemão há, pelo menos, duas significações. Em uma primeira é possível discernir certa proximidade com o instituto praticado no Brasil. Assim, os estados federais alemães, que herdaram essa prática da República de Weimar, permite a uma parte do corpo eleitoral submeter um projeto ou mesmo solicitar atos de importância em face do parlamento. Porém, possui limitações materiais, a exemplo da impossibilidade de se examinar uma lei orçamentária.<sup>40</sup>

Em uma tentativa nova de implementar a consulta popular e tornar a democracia semidireta uma realidade nas cidades francesas, aqui se pode citar uma experiência realizada em Grenoble, França, em 2014. Raul Berton informa que o dispositivo criado era chamado “interpelação e votação de uma iniciativa cidadina”. Prática empregada em diversos países do mundo, inclusive na Suíça. Ressalta-se que, do ponto de vista normativo, suas pesquisas revelaram que entre as melhores formas de democracia direta estaria a realização desta prática. Além disso, sob o ponto de vista democrático, propriamente dito, não obstante alguns resultados não muito promissores, seu exercício certamente permite uma melhor governança.<sup>41</sup>

A democracia semidireta segue seu rumo nos países europeus e revelam resultados cada vez mais promissores, sobretudo em face da necessidade de se

<sup>39</sup> GUIDORIZZI, J.H. *Reforma eleitoral de 2021. Quais são as novas mudanças?* Disponível em: [www.politize.com.br/reforma-eleitoral-2021/](http://www.politize.com.br/reforma-eleitoral-2021/). Acesso em: 15 set. 2022.

<sup>40</sup> SCHOTT, S. *L’initiative populaire dans les États fédérés allemands: contribution à la connaissance d’une insitution démocratique*. 2003. 596f. Tese de Doutorado – Droit. Université d’Avignon, 2009. Français. ffNNT : 2009AVIG2019. Disponível em: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-03135186/document>. Tradução dos autores. Acesso em 19 jul. 2022.

<sup>41</sup> MAGNI-BERTON, Raúl. *Référendum local d’initiative populaire. Récit d’une première expérience en France*. Revue Dans Participations 2018/2 (20) p. 85-110. Tradução dos autores. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-participations-2018-1-page-85.htm>. Acesso em 19 jul. 2022.

implementar a governança adequada, que depende certamente da participação ativa dos cidadãos.

Considerando a Suíça como um país extremamente promissor e democrático, sobretudo diante da reunião democrática de seus cantões, chama a atenção para a votação de tema importantíssimo relacionado a tributos recolhidos localmente. No comentário de Raol Paglia<sup>42</sup>

No dia 2 de abril de 2019, o GISO (Juventude Socialista Suíça) assinou as assinaturas recolhidas para o lançamento da iniciativa popular “Aliviar os salários, tributar o capital de forma justa”, também conhecido como “99% iniciativa”. A iniciativa vem na forma de um projeto que deseja alterar o art. 127 da Constituição Federal (art. 101), que dispõe a necessidade de a tributação obedecer aos critérios de generalidade, uniformidade e tributação de acordo com a capacidade econômica.

Esta é uma importante manifestação popular. É certo que há promessas de diversos candidatos em simplesmente cumprir o previsto em campanha, que em muitas ocasiões nunca se materializam. Diante dessa omissão, considerando o Executivo como o grande implementador de projetos de lei, a iniciativa popular é o instrumento que pode instrumentalizar a normatização adequada.

Diante da necessidade de manifestação popular e da importância de que realmente o povo tenha voz em termos legislativos trazemos o escólio de Bucci e Gaspardo para quem a representação da sociedade no poder com poder do povo pelo povo seria sim o Estado de Direito. Os autores entendem que:<sup>43</sup>

Não um Estado de Direito meramente formal, e eventualmente antidemocrático, que apenas obedecesse aos ditames que a seu bel-prazer faria e desfaria, sob forma legal, ou negasse a representação no poder à sociedade. Mas um Estado de Direito com essa dimensão ética da democracia verdadeira, um Estado de Direito democrático, material, substancial. O Estado de Direito, assim entendido, é muito mais Direito que Estado. É um Estado submetido ao Direito: e tem de legiferar de acordo com a sociedade, que não pode violentar com utopias, nem com arbítrios.

Na Constituição atual o instituto teve sua regulamentação pela Lei 9.709, de 1998. Assim, deve ser apresentado projeto à Câmara dos Deputados que contenha, no mínimo, assinatura de 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 (artigo 61, §2º, da CR/88).

Parece simples cumprir os requisitos necessários para que projetos possam tramitar na Casa; porém, sublinhe-se que deveria ser muito mais simples, diante de sua inestimável importância na governança das diversas esferas legislativas. José Afonso da

---

<sup>42</sup> PAGLIA, Raol. *Un commento all’iniziativa popolare federale “Sgravare i salari, tassare equamente il capitale”*. Ed. Politica Fiscale. Disponível em: [https://novitafiscali.supsi.ch/1066/1/Paglia\\_Un%20commento%20all’iniziativa%20popolare%20federale%20“Sgravare%20i%20salari%2C%20tassare%20equamente%20il%20capitale”.pdf](https://novitafiscali.supsi.ch/1066/1/Paglia_Un%20commento%20all’iniziativa%20popolare%20federale%20“Sgravare%20i%20salari%2C%20tassare%20equamente%20il%20capitale”.pdf). Acesso em 19 jul. 2022.

<sup>43</sup> BUCCI, M. P. D.; GASPARD, M. *Teoria do Estado - Sentidos Contemporaneos*. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book.

Silva apresentou um anteprojeto na Assembleia Constituinte que facilitava o uso do instituto, pois sempre foi partidário dessa previsão e de seu exercício pela população.

O autor confirma que esse instituto é empregado em diversos países, inclusive neste país, em alguns Estados-membros da Federação dos Estados Unidos da América. No Brasil, o art. 61 da CF relaciona quem possui competência para iniciar o processo legislativo. Ademais, este dispositivo serve de modelo para as constituições estaduais e leis orgânicas. O autor se alongou na temática em outro artigo de sua autoria<sup>44</sup>.

É possível que o Congresso, tal como informado pela Radioagência Nacional, tenha dado prioridade a um fato notado nas municipalidades, tal como o distanciamento entre os políticos locais e a população. Para o presidente do Congresso Nacional opina no sentido de que “[...] com a medida será possível a aproximação entre eleitores e políticos locais.”<sup>45</sup>

No quesito específico aqui tratado “participação popular” o sistema vigente revela certa dificuldade. Inicialmente é necessário angariar cerca de cem mil assinaturas no país. Ademais, fundamental que se distribuam em pelo menos cinco estados e que conte com três décimos dos eleitores de cada um deles. Desta forma, nota-se “nítida dificuldade para a utilização da iniciativa legislativa popular”. Importante ainda o fato de não se admitir iniciativa popular em matéria reservada à iniciativa exclusiva de outros titulares. Sua regulamentação por meio da Lei foi tímida, pois apenas indicou que o projeto deveria circunscrever-se a um assunto apenas. Se observados esses requisitos, o projeto tramitará nos termos do art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.<sup>46</sup>

## Considerações finais

Aqui se buscou esmiuçar características próprias dos institutos relacionados à democracia semidireta adotada neste país e como a consulta popular se desenvolveu e pode ser aplicada, nos termos da EC 111, de 2022, da Constituição Federal. Diante desta novidade é possível que o instituto não venha a suprir a necessidade da população local, pois imprescindível a autorização legislativa municipal para opinar em determinada política pública ou meta disposta em plano local. Isto confirma a hipótese proposta no sentido de que se pode frustrar interesses dos que já se manifestaram pela conveniência de ser materializada.

Talvez o Poder Reformador quis dar relevo a mais um instrumento em que a população seja capaz de viabilizar seus anseios e necessidades por meio da consulta em

---

<sup>44</sup> Cf. José Afonso da Silva. “O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa”, em *Revista do Advogado*, ano XXIII, 73, Nov de 2003, pp. 94-108.

<sup>45</sup> LEON, L. P. *Emenda da reforma eleitoral é aprovada pelo Congresso Nacional*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2021-09/emenda-da-reforma-eleitoral-e-aprovada-pelo-congresso-nacional>. Acesso em: 15 set. 2022.

<sup>46</sup> SILVA, José Afonso. *Processo constitucional de formação de leis*. 2ª. ed., São Paulo: Malheiros Ed., 2007, p. 161 – 163.,

situações em que certas políticas públicas estão para ser criadas ou ainda outros atos que possam interessar localmente. A consulta popular poderia, outrossim, ser franqueada na própria lei orgânica municipal, que poderia veicular hipóteses em que seu exercício seja possível. Entretanto, o poder reformador promoveu o instituto a outro patamar.

Poderia se discutir o fato de a lei orgânica não poderia instituir consulta concomitante com as eleições, tendo em vista que a construção de datas para a realização de pleitos é questão de extrema importância, como visto nos trabalhos da própria Constituinte de 1988 e também modificações realizadas *a posteriori*. Contudo, a *contrario sensu*, a Resolução do TSE 23.385, de 16 de agosto de 2012, ao estabelecer diretrizes gerais para realização de consultas populares, previu seu exercício, no art. 4º, por sufrágio universal, voto direto e secreto, concomitantemente com o primeiro turno das eleições ordinárias subsequentes à edição do ato convocatório.

A consulta popular deveria ser fórmula, tal como a iniciativa popular, cujo exercício fosse possível independentemente de intervenção legislativa. Daí sim instrumento capaz de servir às necessidades populares. O fato de necessitar autorização legislativa para manifestação tornam o instituto condicionado aos interesses legislativos locais, tal como o referendo e plebiscito, cujo exercício neste país é extremamente raro.

Outros países, tal como a Suíça, cujo caráter consultivo do plebiscito ou referendo é extremamente amplo, sem interferência legislativa, pode-se afirmar que é real e verdadeiro instrumento popular.

Sublinhou-se, por outro lado que, diante das características da população nacional, sobretudo diante da sua heterogeneidade em termos de formação, pode servir de instrumento contrário ao interesse coletivo. Exemplo típico é a questão armamentista cujo referendo, há 15 anos, teve negativa a resposta popular ao fim do comércio de armas de fogo e munições no país. A campanha, em um primeiro plano, poderia parecer forma de defesa individual. Contudo, diante do que se vê em países que não estabelecem nenhum empecilho a aquisição de armamento, vê-se que pode servir a outros interesses e grupos e, ao contrário, ser nociva ao interesse coletivo.

A consulta popular é instituto novo, cujo exercício deve obedecer à fórmula prevista nos dispositivos inseridos pela EC 111, de 2021. Ainda que haja previsão e possibilidade de exercício direto deste novo instrumento, possivelmente outra resolução deve trazer maiores detalhes acerca da forma de manifestação popular para apreciação da respectiva câmara municipal.

## REFERÊNCIAS

BUCCI, M. P. D.; GASPARD, M. *Teoria do Estado - Sentidos Contemporâneos*. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book.

BRANDÃO OLIVEIRA, M.H.C. Pactos de gestão: divisão de responsabilidades entre estados e municípios na descentralização. In *Gestão de sistemas de saúde* Pierantoni C.R., Vianna, C.M.V. (organizadores). Rio de Janeiro: UERJ, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 10 jul. 2021.

BRASIL. *Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-385-de-16-de-agosto-de-2012>. Acesso em 12 jul 2022.

BRASIL, *Lei Federal nº 9709, de 18 de novembro de 1998*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm). Acesso em 12 jul 2022.

BULOS, U. L. *Curso de direito constitucional*. 4ª. ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 2009.

CARVALHO, Kildaré Gonçalves. *Direito constitucional: Teoria do Estado e da Constituição. Direito Constitucional positivo*. 14ª. ed., Belo Horizonte: Del Rey Ed., 2008.

DIAP - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Avanços e retrocessos na legislação partidária*. Disponível em: <https://diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/90731-avancos-e-retrocessos-na-legislacao-eleitoral-e-partidaria>. Acesso em: 25 jul. 2022.

ESPÍNDOLA, R. S. Democracia participativa: autoconvocação de referendos e plebiscitos pela população (análise do caso brasileiro). *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, vol. 75, | 2011, p. 335 – 356.

FERRER W.M.H.; CARDOSO, G.M.F. A reforma política brasileira à luz dos institutos do plebiscito e do referendo: mais uma proposta à democracia. *Rev. direitos fundam. democ.*, v. 23, n. 1, p. 156-185, jan./abr. 2018.

GUIDORIZZI, J.H. *Reforma eleitoral de 2021. Quais são as novas mudanças?* Disponível em: [www.politize.com.br/reforma-eleitoral-2021/](http://www.politize.com.br/reforma-eleitoral-2021/). Acesso em: 15 set. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produto Interno Bruto dos Municípios – 2019*. Disponível em [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101896\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101896_informativo.pdf). Acesso em 18 jul. 2022.

LEON, L. P. *Emenda da reforma eleitoral é aprovada pelo Congresso Nacional*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2021-09/emenda-da-reforma-eleitoral-e-aprovada-pelo-congresso-nacional>. Acesso em: 15 set. 2022.

MAGNI-BERTON, Raúl. *Référendum local d'initiative populaire. Récit d'une première expérience en France*. *Revue Dans Participations* 2018/2 (20) p. 85-110. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-participations-2018-1-page-85.htm>. Acesso em 19 jul. 2022.

MEIRELLES, H.L. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1985.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

MENDES, G. *Consultas populares poderão ser realizadas se encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 dias antes da votação*. Disponível em: <https://br.lexlatin.com/reportagens/brasil-podera-ter-plebiscitos-junto-com-eleicoes-municipais>. Acesso em: 16 set. 2022.

MENDES SOARES, G. *Cidadania online: O papel das novas Tecnologias de Informação e Comunicação na ampliação do acesso à participação popular no legislativo mineiro*. 114f., 2013. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais, Belo Horizonte.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*. 2ª. ed., Niterói: Editora Impetus, 2008.

PAGLIA, Raol. *Un commento all'iniziativa popolare federale "Sgravare i salari, tassare equamente il capitale"*. Ed. Politica Fiscale. Disponível em: [https://novitafiscali.supsi.ch/1066/1/Paglia\\_Un%20commento%20all'iniziativa%20popolare%20federale%20"Sgravare%20i%20salari%2C%20tassare%20equamente%20il%20capitale".pdf](https://novitafiscali.supsi.ch/1066/1/Paglia_Un%20commento%20all'iniziativa%20popolare%20federale%20). Acesso em 19 jul. 2022.

SCHOTT, S. *L'initiative populaire dans les États fédérés allemands: contribution à la connaissance d'une insitution démocratique*. 2003. 596f. Tese de Doutorado – Droit. Université d'Avignon, 2009. Français. ffNNT : 2009AVIG2019. Disponível em: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-03135186/document>. Acesso em 19 jul. 2022.

SILVA, José Afonso da. SILVA, José Afonso. *Processo constitucional de formação de leis*. 2ª. ed., São Paulo: Malheiros Ed., 2007.

SILVA, J.A. *Curso de direito constitucional positivo*. 34ª. ed., São Paulo: Malheiros Ed., 2011.

SOUZA, M.F.N.; TONET, F. O papel da Constituição nas teorias constitucionais de matriz sistêmica. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 38, n. 1, pp.177-195, jan./jun. 2022.

TRINDADE JARDIM, Z.L. Regulamentação da política urbana e garantia do direito à cidade. *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. COUTINHO, R e BONIZZATO, L. (orgs). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

Data de Recebimento: 01.08.2022.

Data de Aprovação: 14.09.2022.