



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

VICTOR OLIVEIRA QUEIROZ

AS PERSPECTIVAS DO PLEBISCITO E DO REFERENDO NO BRASIL APÓS A
PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 111/21, A PARTIR DAS
“*BALLOT MEASURES*” DO DIREITO NORTE-AMERICANO.

FORTALEZA

2023

VICTOR OLIVEIRA QUEIROZ

AS PERSPECTIVAS DO PLEBISCITO E DO REFERENDO NO BRASIL APÓS A
PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 111/21, A PARTIR DAS
“*BALLOT MEASURES*” DO DIREITO NORTE-AMERICANO.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral.

FORTALEZA

2023

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)

- Q48p Queiroz, Victor Oliveira.
As perspectivas do plebiscito e do referendo no Brasil após a promulgação da Emenda Constitucional n. 111/21, a partir das "ballot measures" do direito norte-americano / Victor Oliveira Queiroz. – 2023.
192 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral.
1. Democracia participativa. 2. plebiscito. 3. referendo. 4. Emenda Constitucional n. 111/21. 5. ballot measures. I. Título.

CDD 340

VICTOR OLIVEIRA QUEIROZ

AS PERSPECTIVAS DO PLEBISCITO E DO REFERENDO NO BRASIL APÓS A
PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 111/21, A PARTIR DAS
“BALLOT MEASURES” DO DIREITO NORTE-AMERICANO.

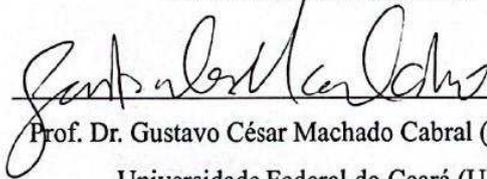
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

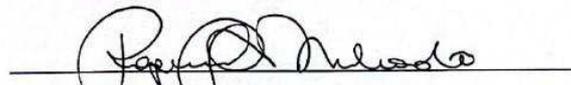
Área de Concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

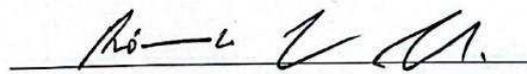
Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral.

Aprovada em: 16/11/2023

BANCA EXAMINADORA


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


Prof. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado
Universidade Federal do Ceará (UFC)


Prof. Dr. Rômulo Guilherme Leitão
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

A Deus.

A Letícia, minha noiva.

Aos meus pais, Gideon e Nayra.

AGRADECIMENTOS

A gratidão e a honra são instrumentos que lembram que a vida, na realidade, é sobre pessoas. Não poderia ter chegado até aqui sem a força de pessoas que me moldaram.

Começo agradecendo a Deus. Em Deus encontrei meu senso de propósito. Agradeço por sua fidelidade, por estar presente nos dias bons e nos difíceis, por seu amor, por sua misericórdia, por sua bondade. Agradeço pelos direcionamentos de Deus em minha vida, pela saúde. Agradeço por sua paternidade e por seu zelo.

Agradeço também a Letícia, minha noiva. Você é sinônimo de amor. Minha vida só faz sentido vivendo ao seu lado. Obrigado pelo apoio, pelo cuidado, pelas risadas, por nossas cumplicidades e pelos nossos momentos de contemplação, apenas olhando um ao outro e imaginando como será nossa vida juntos. Não cabem nas linhas desse texto o tamanho do amor e da paixão por ti, que dia após dia mais crescem.

Agradeço aos meus pais, Gideon e Nayra. Eles são guerreiros, batalhadores, são exemplos. Meu pai é meu herói. Exemplo de cuidado, de generosidade, de se entregar por aqueles que ama. Minha mãe é uma lutadora. Exemplo de acreditar em todo instante, de ter fé. Que história linda vocês têm. Obrigado por me ensinar a ser quem sou hoje.

Agradeço ao meu orientador, professor Dr. Gustavo César Machado Cabral. Ele que tem uma carreira exemplo, de mestrado, de doutorado, de obras brilhantes, de docência. E, ainda assim, o que mais chama atenção em sua vida não são seus títulos, mas seu caráter. A docência lhe é uma vocação. Me sinto honrado de ter sido seu orientado. Obrigado pelos conselhos, pela paciência, pela atenção. Por ser humano. Certamente, essa é uma das suas principais virtudes.

Agradeço aos membros que compõem a banca deste trabalho. Profissionais e seres humanos que me honram muito com sua presença, que minha inspiram em minha caminhada profissional e que abrilhantam o Direito cearense. Professor Rômulo e Professora Raquel, as vezes os professores não sabem o quanto impactam aos alunos. Querem que saibam o quanto, de perto ou de longe, influenciaram-me significativamente.

Agradeço à Universidade Federal do Ceará. Estudar e fazer parte do seu quadro de discentes sempre foi um sonho, a que realizei em cada aula assistida e cada trabalho realizado. Agradeço aos professores, em especiais aqueles que compõem o PPGD, e aos funcionários, que fazem essa instituição ser tão brilhante quanto é.

Agradeço a família, tios, sogros. Agradeço aos amigos. Vocês tornam a vida mais feliz.

“The best cure for the ills of democracy is more democracy” (ADDAMS, 1902).

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar as perspectivas do plebiscito e do referendo após a alteração normativa ocasionada pela Emenda Constitucional n. 111/2021. Esta emenda reformou o texto constitucional, para acrescentar os parágrafos doze e treze ao art. 14, dispondo acerca da possibilidade da realização de consultas populares locais em concomitância às eleições municipais, a começar em 2024, desde que iniciadas pelas Câmaras Municipais, sobre questões locais, notificadas à Justiça eleitoral em até noventa dias das eleições. Para ampliar a percepção do tema, comparou-se o sistema brasileiro com o dos Estados Unidos, em relação ao uso das *ballot measures*, isto é, instrumento de participação popular, estabelecido nos EUA há mais de um século e consistente na consulta ao povo sobre questões relevantes de caráter estadual ou local em concomitância às eleições. Desse modo, iniciou-se um debate sobre o conceito de democracia e sua classificação pela doutrina brasileira (direta, representativa e participativa). Após, abordou-se como a democracia participativa é retratada na Constituição de 1988, analisando-se ainda os conceitos e a aplicação histórica do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, seus instrumentos mais proeminentes. Em seguida, traçou-se um panorama normativo do plebiscito e do referendo no Brasil, abordando-se os dispositivos da Lei n. 9.709/98 e da Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral, além de examinar as alterações normativas da Emenda Constitucional n. 111/21. Em seguida, para melhor compreensão do tema, verificou-se a democracia nos Estados Unidos, sua organização e os mecanismos de participação popular (*recall, petitions, town-meetings*). Aprofundou-se no estudo das *ballot measures*, seu conceito, sua natureza jurídica, propondo-se uma classificação (*Citizen Initiated e Legislative Referral*). Examinou-se a utilização das *ballot measures* nas últimas eleições norte-americanas. Encerrou-se o trabalho propondo possível cenário normativo e organizacional de como o plebiscito e o referendo deverão funcionar no país após a EC n. 111/21. Extraíu-se três lições essenciais da prática norte-americana que a aplicação constante das *ballot measures* podem ensinar, como a orientação de políticas públicas, o impacto social e o efeito direto na participação popular. Percebeu-se três desafios que o referendo e o plebiscito atualmente enfrentam e podem impedir a utilização mais constante desses mecanismos no país. Arrematou-se com uma proposição de solução para cada um desses três desafios, para viabilizar o fortalecimento desses instrumentos de democracia participativa no Brasil.

Palavras-chave: Democracia participativa; Plebiscito; Referendo; Emenda Constitucional n. 111/21; *Ballot measures*.

ABSTRACT

The aim of this work is to analyze the perspectives of plebiscite and referendum in Brazil after the legal change occurred by the Brazil Constitutional Amendment n. 111/2021. This amendment has reformed Brazil's constitutional text in order to add the paragraphs twelve and thirteen to the fourteenth article. It says about the possibility to accomplish local popular consultations simultaneously to the local elections, starting 2024, as long as they are initiated by the City Council about local issues, previously notified to the Electoral justice by ninety days prior to the elections. In order to amplify the understanding about the matter, it was compared the Brazilian system to the United States' one, towards the use of *ballot measures*. This instrument of popular participation over one-century settled in the US and that implies the people's consultation about relevant state or local issues simultaneously to the elections. It was initiated the discussion with the concept of democracy and its classification according to Brazilian doctrine (direct, representative and participative). After, it is shown how participative democracy is established in Brazil's 1988 Constitution, analyzing also plebiscite, referendum and popular initiative, their concepts and historical use. Afterwards it was outlined a legal overview about the plebiscite and referendum in Brazil, examining the articles of Brazilian law's n. 23.385/12 and the Tribunal Superior Eleitoral's Resolution n. 23.385/12, besides the constitutional changes of Constitutional Amendment n. 111/21. Right after, for a better understanding about the issue, it was studied U.S democracy, its organization and its popular participation mechanisms (recall, petitions, town-meetings). It was studied about the ballot measures, its concept, its legal nature, classifying it (Citizen Initiated and Legislative Referral). It was examined the use of ballot measures in the recent American elections. This work was finished bringing forward a possible legal and organizational panorama about how plebiscite and referendum will probably work in Brazil after Constitutional Amendment n. 111/21. It was extracted three essential lessons about the impacts of constant use of ballot measures in America, such as public policy guidance, social impact and direct effect towards popular participation. It was perceived three challenges that currently plebiscite and referendum face in Brazil and that could prevent the constant use of this mechanisms. It was concluded with one answer proposition to each one of those three challenges, in order to enable the strengthening of these participative Democracy's instruments in Brazil.

Keywords: Participative democracy; referendum; plebiscite; Brazil's Constitutional Amendment n. 111/21; ballot measures.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
CBJP	Comissão Brasileira de Justiça e Paz
CE	Ceará
CF	Constituição Federal
CMESP	Comissão Especial Mista de Segurança Pública
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
Dr.	Doutor
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDD	Mecanismos de Democracia Direta
Min.	Ministro
MS	Mato Grosso do Sul
N.	Número
NAACP	National Association for the Advancement of Colored People
NCSL	National Conference of State Legislatures
PA	Pará
PB	Paraíba
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar

PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PODE	Podemos
PPGD	Programa de Pós Graduação em Direito
PPL	Partido Pátria Livre
Prof.	Professor
PRP	Partido Republicano Progressista
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RE	Recurso Extraordinário
RN	Rio Grande do Norte
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SINARM	Sistema Nacional de Armas
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNTV	Single Non-Transferable Vote
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
SP	São Paulo
TELS	Tax and Expenditure Limitations
TMRSU	Taxa do Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos
TO	Tocantins
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNIFOR	Universidade de Fortaleza
U.S.	United States

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL	20
2.1	Conceituação de Democracia e sua ótica pelas duas vindas	20
2.2	Espécies de Democracia: Direta, Representativa e Participativa	26
2.3	Democracia Participativa no Brasil: histórico e formatação na Constituição de 1988	30
2.4	Institutos de Democracia Participativa no Brasil previstos no art. 14 da Constituição	36
2.4.1	<i>O plebiscito: compreensão conceitual e histórico no Brasil</i>	37
2.4.2	<i>O referendo: conceituação e histórico no Brasil</i>	41
2.4.3	<i>A iniciativa popular: conceituação e histórico na ordem constitucional vigente</i>	46
3	A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 111/21 E OUTROS ASPECTOS NORMATIVOS DO PLEBISCITO E DO REFERENDO NO BRASIL	52
3.1	A Emenda Constitucional n. 111/2021: antecedentes e outras disposições	52
3.2	Análise normativa da EC n. 111/2021: novos requisitos ao plebiscito e ao referendo para realização concomitante às eleições municipais	60
3.3	Demais aspectos normativos do plebiscito e do referendo no Brasil	66
3.3.1	<i>Lei n. 9.709/98: análise jurídica</i>	66
3.3.2	<i>Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral: análise jurídica</i>	69
4	BALLOT MEASURES NO DIREITO NORTE-AMERICANO	79
4.1	Democracia nos Estados Unidos: instituições e formatação do poder	79
4.2	Participação popular nos Estados Unidos da América	85
4.2.1	<i>Recall: eleições extraordinárias revocatórias de mandatos eletivos</i>	86
4.2.2	<i>Petitions: direito constitucional para reivindicação de mudanças</i>	88
4.2.3	<i>Town-meetings: reuniões da cidade para decisões coletivas</i>	90
4.3	Conceito de <i>Ballot Measures</i> e natureza jurídica	92
4.4	Espécies de <i>Ballot Measures</i>	96
4.4.1	<i>Citizen Initiated: questões nas cédulas formuladas pelos cidadãos</i>	97
4.4.2	<i>Legislative Referral: questões nas cédulas iniciadas pelo Legislativo</i>	101
4.5	Aplicação da <i>Ballot Measures</i> nos Estados Unidos	105
5	PERSPECTIVAS DO PLEBISCITO E DO REFERENDO NO BRASIL	113

5.1	Fortalecimento dos institutos do plebiscito e do referendo com a promulgação da Emenda Constitucional n. 111/2021, a partir das projeções de sua utilização no país	113
5.2	Lições para consulta popular no Brasil após a Emenda Constitucional n. 111/2021 com base na experiência das <i>ballot measures</i> dos EUA	119
5.2.1	<i>Ballot measures como instrumento a orientar a realização de políticas públicas</i> ...	122
5.2.2	<i>Ballot measures têm efeito direto na participação popular em processos eleitorais</i>	125
5.2.3	<i>Ballot measures de iniciativa popular implicam em impacto social e se revelam como interessantes fatores nos processos democráticos locais</i>	127
5.3	Desafios ao fortalecimento do referendo e do plebiscito no Brasil	129
5.3.1	<i>Desafio político: a dependência do Legislativo e ausência de iniciativa</i>	130
5.3.2	<i>Desafio de competências: estreita margem legislativa dos Municípios</i>	134
5.3.3	<i>Desafio de informação: a efetividade de resultados guiados por desinformação</i>	137
5.4	Possíveis soluções para o fortalecimento do plebiscito e do referendo no Brasil	140
5.4.1	<i>Do ponto de vista político: alteração legislativa ou o exercício da pressão popular diante da nova realidade normativa da Emenda Constitucional n. 111/2021</i>	141
5.4.2	<i>Do ponto de vista de competências: a máxima abrangência do termo “interesse local” e o apoio nas referências consolidadas da jurisprudência do STF</i>	146
5.4.3	<i>Do ponto de vista de informação: a orientação pelas “dicas de informação”, o controle da Justiça eleitoral e o fortalecimento da educação política dos cidadãos pela realização consolidada e regular das consultas populares</i>	154
6	CONCLUSÃO	160
	REFERÊNCIAS	165
	APÊNDICE A – TABELA COM PRINCIPAIS CARGOS ADMINISTRATIVOS DOS ESTADOS UNIDOS E COMO SÃO PREENCHIDOS	187
	APÊNDICE B – TABELA DE COMPOSIÇÃO DAS CÂMARAS DOS DEPUTADOS ESTADUAIS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, TEMPO DE MANDATO E POSSIBILIDADE DE REELEIÇÃO	189
	APÊNDICE C – TABELA DE COMPOSIÇÃO DOS SENADOS ESTADUAIS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, TEMPO DE MANDATO E POSSIBILIDADE DE REELEIÇÃO	191

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2023, a Constituição de 1988 completou trinta e cinco anos de promulgação. Trata-se do terceiro texto constitucional de maior duração desde a independência, há duzentos anos, e o segundo texto mais duradouro entre aqueles considerados republicanos, desde a proclamação da República, em 1889. Em dois séculos, o Brasil contou com sete textos constitucionais, embora a Constituição de 1988 seja o único texto produto verdadeiramente de anseios democráticos, fora a Constituição de 1946.

Até 1988, os então quase cem anos de República poderiam ser assim sintetizados: quarenta e cinco anos constituíram a chamada República Velha (1889-1934), período formalmente republicano, mas concretamente revestido de fraudes e manipulações eleitorais, permeadas pelo mandonismo, o coronelismo, o patrimonialismo e o domínio de oligarquias regionais na perpetuação do poder. Quinze anos foram marcados pela manutenção do poder, por diversos estratagemas, seja por critérios legais, seja por viés ditatoriais, de Getúlio Vargas na presidência da República, cunhado o período de Era Vargas (1930-1945).

Dezenove anos dos cem pertenceram a Quarta República, época de uma configuração constitucional e eleitoral que permitem designar esse período de democrático, com alternância de poder e um processo eleitoral limpo, embora marcado ideologicamente pelo populismo e por constantes pressões externas e internas a conferir instabilidade política. O ano de 1964 trouxe consigo o Regime Militar, inaugurando período de censura, repressão institucionalizada, e tentativas de dissimulação do cenário político e econômico, tendo durado vinte e um anos.

É compreensível, diante desse cenário em que só dezenove dos cem anos republicanos foram genuinamente democráticos e face a uma geração que nunca havia sequer votado, que se registrasse forte anseio social e a mobilização de diversas camadas, pela institucionalização e representação no texto da Constituição de 1988 de mecanismos efetivamente democráticos. De acordo com Lacerda et al. (2018), foram recebidos mais de setenta e dois mil formulários e cento e vinte e duas emendas populares, que reuniram mais de doze milhões de assinaturas como proposições a Assembleia Nacional Constituinte, além de caravanas com segmento da sociedade civil para pressionar a constitucionalização de novas e democráticas reivindicações.

A Constituição de 1988 introduziu entre os seus duzentos e cinquenta dispositivos, múltiplos artigos que designam a participação popular em amplas as esferas, como nos direitos sociais, na Administração Pública, no poder Legislativo, no acesso à saúde. Formato designado

de democracia participativa. Nenhum dispositivo é, no entanto, melhor representante dessa democracia do que o art. 14 do texto constitucional, o qual nomeia três formas de exercício da soberania popular no Brasil: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Até o marco temporal de 1988, um único mecanismo de participação popular havia ocorrido no Brasil: um referendo sobre a forma e o sistema de governo, em 1963. Se haviam todavia expectativas de que um novo texto constitucional alavancasse sensivelmente essas formas de participação popular nos processos decisórios, a realidade atual dos números após 1988 é de desilusão: dois plebiscitos, um nacional e outro estadual, em 1993 e em 2005, respectivamente; e dois referendos, também nacional e estadual, em respectivo, 2005 e 2010. A iniciativa popular também pode ser considerada um fracasso. Quatro projetos aprovados nesses trinta e cinco anos, sendo todos eles efetivados tão somente porque foram adotados pelo Legislativo ou Executivo, diante das dificuldades procedimentais da iniciativa.

Já houveram tentativas para fomentar a utilização desses mecanismos de participação direta, para além da regulamentação normativa da Lei n. 9.709/98. A mais significativa até então foi a Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral, a primeira a estabelecer a possibilidade de realização do plebiscito e do referendo em concomitância com as eleições municipais brasileiras, aproveitando-se do orçamento e da logística eleitoral para que os cidadãos, fora a eleição dos representantes, fossem indagados acerca de questões públicas relevantes sobre sua localidade. Cinco consultas populares municipais foram registradas após a edição da Resolução do TSE.

Nenhuma mudança simboliza mais significativo avanço nesse sentido do que a Emenda Constitucional n. 111, promulgada em 28 de setembro de 2021. Trata-se de texto que altera dispositivos constitucionais de caráter eleitoral, notadamente acrescentando os parágrafos doze e treze ao art. 14 da Constituição. A EC n. 111/21 torna expresso no texto da Constituição a possibilidade de realização de consultas populares locais concomitantemente às eleições municipais, a começar em 2024, desde que versando sobre questões de interesse da localidade, suscitadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça eleitoral no prazo de até 90 (noventa) dias das eleições, observada a limitação operacional do número de quesitos. (BRASIL, [2023]).

A realização de plebiscitos e de referendos no Brasil simultaneamente às eleições não era prática anteriormente vedada, destaque-se. Contudo no país há um costume político de constitucionalizar regra para simbolizá-la como de relevância e prioridade política. Há com a EC n. 111/21, uma tendência à realização de consultas populares municipais, a partir dos pleitos eleitorais de 2024, sob essa perspectiva. Explica-se a relevância desse trabalho, de modo a

aprofundar na análise do plebiscito e do referendo no Brasil, da legislação que lhes é atinente, do seu histórico, examinando normativamente as alterações da EC n. 111/21, para, então, identificar possíveis cenários a serem extraídos com essa alteração constitucional.

Para tanto, este trabalho perpassa previamente por uma análise de Direito Comparado, para ampliar as perspectivas da realização de consultas populares concomitante às eleições, ao se utilizar como paradigma o caso dos Estados Unidos da América. Há mais de cem anos, realiza-se neste país, de forma consistente, mecanismos de consulta popular em paralelo às eleições estaduais e locais sobre as preferências do povo acerca de questões públicas de ordem social, moral e econômica, a partir do voto em cédula, o que se alinha de *ballot measures*, em livre tradução do inglês: questões em cédulas.

Embora sejam considerados como os precursores de um modelo moderno ocidental de democracia, é verdade que os Estados Unidos não devem ser encarados como o modelo perfeito de realização democrática. Em tempo: o *Democracy Index 2022*, elaborado pela *Economic Intelligence Unit* classifica os Estados Unidos como caso de democracia imperfeita, com nota 7.85, listando-o apenas em trigésimo lugar, atrás de países como Chile e Portugal, e questionando o país norte-americano quanto ao adequado funcionamento do seu governo e sua cultura política, não obstante destaque seu procedimento eleitoral e pluralismo. (*ECONOMIC INTELLIGENCE UNIT*, 2023).

Para os fins desse trabalho, todavia, os EUA atendem a todos os requisitos que os permitem ser paradigma ao Brasil para comparação e contextualização acadêmica no que diz respeito a democracia no sentido político: a existência de uma ordem constitucional historicamente estabelecida; um quadro democrático sólido, atendendo a instituições democráticas; o tamanho territorial e populacional similar; a proximidade geográfica e geopolítica; uma formatação política constitucional semelhante, com o federalismo e a tripartição do poder em Executivo, Legislativo bicameral e Judiciário; e a estabilização da participação popular por instrumentos democráticos há mais de um século.

O objetivo deste trabalho, portanto, é o de examinar as perspectivas do plebiscito e do referendo no Brasil após a promulgação da Emenda Constitucional n. 111/2021. Utilizando-se no caminho, como paradigma, o Direito comparado norte-americano e as *ballot measures*. Assim, podem-se extrair concepções mais amplas sobre o cenário da democracia participativa brasileira, e sobre a viabilidade da utilização consistente desses mecanismos de consulta popular em caráter local e em paralelo com as eleições municipais, a partir de 2024.

O trabalho é disposto em quatro capítulos, utilizando-se metodologias distintas entre eles. O primeiro capítulo tem fins introdutórios e conceituais. Busca-se trazer um esboço

da conceituação de democracia e abordar sua classificação tripartite designada pela doutrina brasileira. Após, aprofunda-se em como se dá a democracia participativa no país, a partir de análise de dispositivos constitucionais previstos. Ao fim, abordam-se os principais mecanismos democráticos brasileiros: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, por uma perspectiva conceitual e histórica.

Optou-se metodologicamente no capítulo primeiro, para assegurar uma variedade de sentidos contemplados, por mesclar designações conceituais clássicas (Rousseau, Locke) e modernas (Bobbio, Lijphart) de democracia, confrontando concepção geo-histórica distinta, entre Grécia Antiga (Aristóteles) e Estados Unidos pós-independência (Tocqueville) e o sentido utilizado na doutrina brasileira, esta que serviu de apoio também para a classificação tripartite atualmente adotada no país. Ao se examinar a democracia participativa, as lentes de abordagem migraram para um exame jurídico dos dispositivos do texto constitucional pátrio. E, ao fim, quanto ao plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, optou-se por confrontar conceitos da pesquisa e da doutrina brasileira, examinando normativamente os textos da Constituição atual e das passadas, e elaborar um panorama de todos os exemplos já efetivados na história do país.

O segundo capítulo tem um escopo de providenciar um completo panorama normativo do plebiscito e do referendo no Brasil. Examinam-se as alterações dispostas pela Emenda Constitucional n. 111/2021 e, quanto mais, a formatação jurídica dos institutos, antes já estabelecida na Lei n. 9.709/98 e na Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral. Após a compreensão do novo contexto normativo, finaliza-se com discussão sobre as implicações da utilização de consulta popular após a vigência da atual ordem instituída.

Do ponto de vista metodológico, o capítulo segundo tem em sua essência perquirir o arcabouço normativo do plebiscito e do referendo no Brasil. Em primeiro plano, investigou-se os antecedentes no âmbito do Legislativo, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal, que culminaram na Emenda Constitucional n. 111/21. Examinou-se as suas outras alterações normativas realizadas na emenda. Em segundo plano, destrinchou-se os principais artigos previstos no ordenamento jurídico brasileiro sobre consulta popular, propondo uma análise normativa a partir da literalidade de cada um dos dispositivos. Optou-se por encerrar o capítulo por uma metodologia de caso concreto, a partir de um caso hipotético proposto, para evidenciar na prática como se dá o procedimento do plebiscito e do referendo com a nova disposição constitucional.

O terceiro capítulo é separado para investigar especificamente a democracia norte-americana e as *ballot measures*. Começa-se com um panorama da organização política dos Estados Unidos como nação: o federalismo e a tripartição do poder em Executivo, Legislativo

bicameral e Judiciário, as eleições periódicas e o bipartidarismo. Aborda-se então as formas de participação popular no país: o *recall*, as *petitions* e as *town-meetings*. Aprofunda-se na análise das *ballot measures*: seu conceito, histórico e natureza jurídica, suas espécies (*Citizen Initiated* e *Legislative Referral*), para concluir com uma investigação da sua aplicação e utilização nas últimas quatro eleições norte-americanas (2016, 2018, 2022 e 2022).

É possível definir o capítulo terceiro como de Direito Comparado. Em primeiro, se propõe um quadro político norte-americano pela perspectiva de autores estadunidenses clássicos (Morris) e modernos (Wilentz) e pela análise normativa do texto constitucional de 1787. Para dispor sobre os mecanismos de participação popular, utiliza-se da pesquisa norte-americana para destrinchar o procedimento e citar exemplos referentes ao *recall*, as *petitions* e as *town-meetings* no país. Quanto às *ballot measures*, para além das obras teóricas, examinou-se ainda de forma mais aprofundada os textos das Constituições estaduais, compreendendo como as consultas populares são dispostas, seus requisitos e suas condições. Propôs-se uma bipartição na classificação das *ballot measures*. Encerra-se com a discussão da base de dados da *National Conference of State Legislatures*, no que diz respeito à aferição dos casos concretos registrados nos estados norte-americanos e dos seus resultados eleitorais.

O quarto e último capítulo reúne as ideias anteriormente expostas para averiguar a perspectiva de consultas populares no Brasil em nível local. Primeiro, a partir da previsão dos institutos pela ótica dos seus procedimentos. Em segundo, extraindo-se as lições apreendidas pela pesquisa em Direito Comparado sobre *ballot measures*, isto é, como moldam a orientação de políticas públicas, impactam no social e tem efeitos na participação eleitoral. Em terceiro, destacando três dos principais desafios que os institutos apresentam no Brasil: o político, o de competências e o de informação. Arremata-se com a proposição de soluções para a resolução de cada um dos três problemas abordados, de modo a se configurar cenário de maior utilização do plebiscito e do referendo no país.

Do ponto de vista da metodologia, o quarto capítulo utiliza, de início, uma abordagem comparativa, para fins hipotéticos, entre um plebiscito realizado fora da época eleitoral e outro ocorrido concomitante às eleições, o que permite uma melhor visualização das possibilidades de procedimento no país. Em seguida, para averiguar três lições das *ballot measures*, utilizam-se dados concretos pela pesquisa norte-americana, especialmente em Tolbert e Matsusaka. Quanto aos desafios, mescla-se a pesquisa norte-americana com a brasileira, sintetizando em três principais, e separando-os em três categorias temáticas. No tópico de arremate, para as proposições relativas aos desafios mencionados, traz-se perspectivas autorais, utilizando ainda dados concretos extraídos pela pesquisa norte-americana e brasileira.

Como se vê, a metodologia, quanto à técnica, tem base em pesquisa essencialmente bibliográfica, com a pesquisa brasileira e norte-americana, em livros, artigos, dissertações e teses, contando ainda com análise documental das Constituições federais e estaduais dos dois países, tanto as atuais quanto anteriores. A abordagem da pesquisa é qualitativa, pois visa inferir e reunir dados teóricos não mensuráveis.

A finalidade metodológica desse trabalho é de caráter básico estratégico, isto é, ao desenvolver termos e conhecimentos teóricos, a fim de propor fundamentos que possam ser utilizados na prática em relação a realização de plebiscito e de referendo no Brasil, a partir da nova configuração normativa. Quanto aos objetivos metodológicos, este trabalho tem caráter descritivo, ao destrinchar a realização do plebiscito, do referendo no Brasil e das *ballot measures* nos Estados Unidos, e exploratório, para identificar situação-problema das consultas populares e propor hipóteses para sua resolução. Finalmente, a abordagem diz-se hipotético-dedutiva, na medida em que se formulam proposições, que podem ser falseáveis, acerca de situação-problema, que é a realização de consultas populares regularmente no país, em caráter concomitante às eleições municipais.

2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

No primeiro capítulo deste trabalho, busca-se introduzir conceitualmente o plebiscito e o referendo dentro do seu contexto de democracia participativa no Brasil. Antes, no entanto, é importante que se façam considerações prévias sobre a Democracia e como esta se efetiva na ordem constitucional brasileira. Para tanto, após breve esboço conceitual acerca do tema, explica-se a classificação tripartite aceita na doutrina brasileira entre espécies de democracia: direta, representativa e participativa, e como esta última é delineada na Constituição de 1988.

O objetivo deste primeiro capítulo, portanto, não é o de exaurir a discussão sobre um dos conceitos mais amplos da Ciência Política. Busca-se examinar como a democracia é compreendida e como pode ser subdividida. Assim, cria-se um esboço para a compreensão da chamada democracia participativa brasileira, esta a permitir o ensejo do plebiscito e do referendo. Esses institutos, por sua vez, que constituem o foco dessa dissertação, também serão analisados em sua dimensão conceitual e histórica no Brasil.

2.1 Conceituação de Democracia e sua ótica pelas duas vindas

Sabe-se que democracia concerne um dos conceitos mais ricos da Ciência Política. Ao transcorrer da história, múltiplos autores e estudiosos, cada um no seu contexto histórico, com sua perspectiva, abordagem e metodologia empregaram esforços para delimitar em termos conceituais a democracia. Trata-se de temática vasta e que até os dias atuais ainda suscita discussões e múltiplas mutações semânticas sobre suas concepções.

Esse trabalho se filia a abordagem tradicional, exposta por Dunn (2018) que explica historicamente a democracia a partir de duas vindas. A primeira ocorreu no modelo Ateniense, na Grécia do século VI a. C. A etimologia do termo (que significa, poder do povo), aliás, vem desse período. Trata-se da época do século de Péricles, no qual se elaborava um regime administrado no interesse de muitos, não de poucos. (DUNN, 2018).

Em *A Política*, escrita no século IV antes de Cristo, Aristóteles (2011), já familiarizado com o modelo ateniense, discute amplamente o conceito de democracia. Para o autor, a primazia da democracia é a igualdade, ou seja, de que os ricos e os pobres não tenham privilégios políticos, mas que ambos são soberanos na mesma proporção. (ARISTÓTELES, 2011). Assim, na democracia é a opinião da maioria que denota autoridade, sendo característica essencial do modelo. (ARISTÓTELES, 2011).

Após a experiência ateniense, que se provou como única até então, a utilização da democracia e o debate sobre seus conceitos quedaram-se inertes até o final do século XVIII,

quando duas grandes crises políticas culminaram em mudança. (DUNN, 2018). A primeira, com a independência das Treze Colônias e a formação dos Estados Unidos como nação, que inaugurou um vasto cenário político. O segundo, com a Revolução Francesa, que desafiava o modelo absolutista, em vigência em grande parte da Europa. (DUNN, 2018).

A formatação política dos Estados Unidos, expressa na Constituição de 1787, preza por uma organização política muito distinta do modelo de monarquia absoluta europeia, primando-se pela participação popular nas instâncias de decisão, inclusive com a repartição das funções do Estado e a escolha de membros do Executivo e do Legislativo. Tal constituição de poder, que aproximava os cidadãos de mecanismos de participação nos processos decisórios se configuraria como a concepção moderna do regime democrático.

Em estudo sobre a democracia nos Estados Unidos, na primeira metade do século XIX, Tocqueville (2000) percebeu que o país havia formulado sistema de poder no qual os cidadãos nomeavam representantes e, além disso, as instituições eram dirigidas pelo povo, revestidas pelo controle da maioria. O voto universal também foi destaque do registro de Tocqueville (2000), pelo qual todos os cidadãos (homens com maioria) poderiam participar do futuro da nação.

A democracia na América é aquela na qual o povo nomeia aqueles que fazem as leis e aqueles que a executam. (TOCQUEVILLE, 2000). Desse modo, o povo nomeia diretamente os seus representantes, seja do Executivo, seja dos Legislativos, e os escolhem anualmente, havendo uma relação de dependência com os cidadãos que o elegeram. Já os cidadãos não seriam meros eleitores, mas sujeitos ativos, profundamente interessados na coisa pública e nas discussões para o bem do país. (TOCQUEVILLE, 2000).

É imprescindível, nesse sentido, também compreender como os clássicos refletiam a democracia. Em *O Contrato Social*, escrito em meados do século XVIII, Rousseau (2010) explica a democracia como uma das três espécies de formas de governo. Assim, enquanto a aristocracia se refere a restrição do governo nas mãos de alguns, e a monarquia a concentração dos poderes em único magistrado, a democracia implica nessa forma de governo em que se confia o poder a todo o povo, ou a maior parte dele. (ROUSSEAU, 2010). Salienta ainda o autor que a democracia pode ser suscetível a maior ou menor amplitude, já que o conceito pode se referir a todo o povo ou sua metade. (ROUSSEAU, 2010).

Rousseau (2010) acrescenta que, ao menos pela acepção mais rigorosa, nunca de fato existiu ou mesmo existirá democracia. Tal fato se deve a uma ordem natural das coisas, sendo impossível que um número maior de pessoas governe sobre um número menor; e também impensável que todos estejam constantemente reunidos e interessados na coisa pública.

(ROUSSEAU, 2010). Pela perspectiva rousseauiana, ainda, a democracia consiste na forma de governo mais instável e mais suscetível a dissensões internas, visto que além de continuamente mudar de forma, é necessário constante vigilância e coragem para mantê-la. (ROUSSEAU, 2010).

Assim, a democracia é vista em Rousseau como uma subdivisão das formas de governo, sendo a classificação do autor baseada, na prática, pela quantidade de pessoas que exercem o poder. Se a porção é significativa, com muitos entre o povo governando, configura-se aí um regime democrático. Pela perspectiva pragmática rousseauiana, entre todas as formas de governo, a democracia seria a mais frágil, porque além de logisticamente ser de impraticável realização, deve-se considerar que o cidadão tem mais interesse em cuidar da coisa particular do que dos negócios públicos.

Em *O Segundo Tratado sobre o Direito Civil*, no final do século XVII, Locke (2001) também classifica a democracia como uma forma de governo, das quais são também espécies a oligarquia e a monarquia. O que distingue essas formas é em quem recai o papel de elaborar as leis e providenciar o seu cumprimento. (LOCKE, 2011). Na oligarquia, essa função recai em grupo selecionado de homens; na monarquia, tal poder pertence a um único homem. (LOCKE, 2011). Já na democracia, é quando o poder comunitário providencia funcionários para a função. (LOCKE, 2011).

Por essa perspectiva, Locke se comporta como um dos precursores da democracia liberal. Na conceituação, acima empregada, o autor direciona a compreensão de que a democracia se trata de uma espécie de forma de governo no qual a sociedade civil delega a um grupo de pessoas, que serão os representantes no Legislativo, o papel de elaborar as leis que irão reger a vida em comunidade e assegurar a sua execução. Em Locke, portanto, democracia é entendida como um governo por muitos, mas que se realizada pela delegação a poucos, que serão funcionários confiáveis para elaborar as leis necessárias à comunidade.

Bobbio entendia a democracia como um conceito polissêmico, a reunir até mesmo sentidos opostos e variações perfeitamente antagônicas. (PINTO, 2010). No entanto, em *Qual Socialismo?*, Bobbio (1983) elabora um esboço conceitual para qual a democracia significaria uma ampla e segura de participação da maioria dos cidadãos, seja pela forma direta ou indireta, em decisões que interessem à coletividade.

Bobbio (1983) busca elaborar uma de suas proposições conceituais de democracia, ao elencar pelo menos seis pressupostos de realização. O primeiro, de que todos os cidadãos, independentemente dos critérios de distinção, sejam aptos a exprimir sua opinião pelo voto ou de eleger alguém que o exprima por ele. O segundo, de que os votos dos cidadãos devem ter o

mesmo peso entre si, isto é, independente do critério o voto tenha a mesma importância a todos. O terceiro, de que os cidadãos devem ter liberdade para votar de acordo com a sua opinião, sendo possível ainda ampla concorrência entre grupos políticos organizados para reunir essas opiniões. (BOBBIO, 1983).

O quarto requisito se refere ao fato de que os cidadãos devem ter alternativas reais, ou seja, serem livres para escolher entre posições diferentes. O quinto elemento, por sua vez, diz respeito às decisões coletivas serem deliberadas pelo princípio da maioria. E, ao fim, o sexto fator, de que nenhuma decisão realizada pela maioria deve limitar as condições e os direitos da minoria, inclusive, o direito da minoria se tornar a maioria, em igualdade de condições. (BOBBIO, 1983).

A concepção bobbiana, portanto, define a democracia como um sistema de governo pautado pela possibilidade de voto de todos os cidadãos, sob uma ótica de igualdade de condições e liberdade de escolhas. Em Bobbio, um Estado democrático é aquele que permite a seus cidadãos, independentemente de sua condição e de seus atributos, votarem no quê e em quem desejarem, com amplas escolhas e livre organização de correntes de pensamento, com a prevalência da opinião da maioria, desde que respeitando todos os direitos da minoria.

Por perspectiva contemporânea, Lijphart (2003) acredita que a democracia pode ser explicada por dois diferentes prismas a partir de uma pergunta em comum: quando o povo estiver com preferências divergentes, a qual interesse o governo deverá atender? Se a resposta for a maioria do povo, tem-se a democracia pelo seu modelo majoritário, das quais o principal exemplo atual é o Reino Unido. (LIJPHART, 2003). Por outro lado, se a resposta for não a maioria do povo, mas a vontade do maior número de pessoas, tem-se a democracia no modelo consensual (LIJPHART, 2003), a qual a maior parte dos Estados atuais adotam.

A obra de Lijphart diz respeito a uma observação contemporânea de democracia em diversos países. Para adoção de tal critério de distinção do que seria democracia, Lijphart (2003, p. 17) então aduz que a maior parte dos países da atualidade utilizam de um formato de governo como “do povo e para o povo”, no qual a diferença entre os seus cidadãos é resolvida pela limitação do poder de várias maneiras e pela negociação e concessão, como ocorre nas chamadas democracias consensuais. (LIJPHART, 2003).

A análise da democracia em Lijphart é interessante, pois não deriva a partir do voto essencialmente, mas diante do modelo de resolução dos problemas de divergência. Que a democracia seria um modelo de governo esculpido pela participação popular e destinado aos interesses do povo é primado básico. No entanto, um ponto crucial do que se entende por democracia é a forma como as dissensões entre as preferências dos cidadãos são resolvidas.

O fato é que o modelo norte-americano influenciou a configuração política e o regime de governo de múltiplos Estados nos séculos posteriores, o que se explica, entre outros motivos, pela relevância geopolítica, cultural e intelectual que os EUA começaram a desempenhar, em especial após o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945. Refere-se a esse modelo democrático da Constituição norte-americana como aquele que define tripartição entre o Estado nas funções de Executivo, Legislativo e Judiciário. E em que se encontram os cidadãos aptos para escolherem por meio do voto, em períodos eleitorais, representantes para as duas primeiras funções. Enquanto isso, os representantes se revezam periodicamente, atentando no mandato, ao menos em tese, aos melhores interesses da coisa pública.

Atualmente, a maior parte dos países do globo aderem a um regime de democracia, regulamentado por um texto político de força constitucional, o que se designa de democracia liberal. A democracia nos termos atuais deve ser compreendida não apenas como um regime que possibilita os cidadãos o direito de voto. Além disso, os fazem protagonistas dos processos decisórios, em um ambiente pautado por ampla liberdade, como política, de pensamento, de imprensa, de agremiação, e por igualdade formal entre todos, respeitando-se ainda as opiniões e os direitos daqueles que não são a maioria.

A maior parte dos Estados da atualidade consistem ou se denominam democracias, salvo raras exceções, as quais se citam Arábia Saudita e Catar (Monarquias absolutas) e Irã e Afeganistão (Teocracias). Existem ainda os Estados, seja organizado por Monarquias, seja por Repúblicas, que se autoproclamam democráticos, mas uma análise crítica e aprofundada sobre suas instituições, o regime de liberdades individuais e a situação política fazem concluir que sejam, na realidade, regimes autoritários ou híbridos.

A *Economist Intelligence Unit* anualmente organiza o *Democracy Index* para avaliar a caracterização das democracias dos Estados, por múltiplos fatores. Os cinco critérios adotados para classificação da saúde democrática de um Estado: processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdades civis. Os países são classificados em quatro categorias, a depender de sua nota atribuída: democracias plenas, democracias imperfeitas, regimes híbridos e autoritarismo. (*ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT*, 2023).

As três melhores democracias do mundo listadas no ranking de 2022 são Noruega, Nova Zelândia e Islândia, com notas acima de 9.5. Estão ainda entre democracias plenas, Uruguai, Japão e Chile. No rol das democracias imperfeitas, aquelas listadas com nota entre seis e oito, estão os Estados Unidos (7.85) e o Brasil (6.78), e ainda Portugal (7.95) e Colômbia (6.72). (*ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT*, 2023).

Entre os exemplos de países que apresentam regimes híbridos estão Peru, Equador, México, Armênia, todos esses com nota na casa dos 5. Finalmente, registram-se ainda regimes considerados autoritários, como Egito (2.93), Rússia (2.28) e Venezuela (2.23). (*ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT*, 2023). Menciona-se a título de ressalva que na lista são mencionados países que não são democracias, como os já citados Catar e Irã.

A democracia teve a sua primeira origem em Atenas, na Grécia Antiga e ganhou novo impulso com a organização política norte-americana, na Constituição de 1787. Atualmente, trata-se de um regime esculpido pela forma liberal, acompanhado de regulamentações nas cartas políticas da significativa maioria dos Estados do globo, em que se preza pela participação política e os direitos civis dos cidadãos.

Não se poderia, no entanto, finalizar esse tópico sem trazer as concepções da doutrina brasileira de Ciência Política acerca da conceituação de democracia. Bonavides (2011), relata que as posições doutrinárias sobre o que esse termo significa variam consideravelmente, sendo tema objeto de muitas distorções. No entanto, o autor se filia a ideia de Abraham Lincoln, definindo, em termos curtos a democracia simplesmente como “governo do povo, para o povo, pelo povo” (BONAVIDES, 2011, p. 288).

Dallari (2011) realiza interessante esforço fático, remontando a democracia tanto a Grécia Antiga, quanto aos pensamentos liberais de Rousseau e Locke, a independência e organização política dos Estados Unidos e a Revolução Francesa. Pela perspectiva conceitual, sintetiza Dallari (2011) o Estado democrático em três princípios: supremacia da vontade popular, que envolve a participação popular e o sufrágio, por exemplo; a preservação das liberdades individuais e a igualdade de direitos (DALLARI, 2011).

Azambuja (2005) atribui democracia como conceito complexo e cujo conteúdo tem variado com o tempo. No entanto, assinala por uma acepção de democracia que não deve ser encarada apenas na dimensão política, mas também social. Pelo aspecto político, significa a aptidão legal de todos a exercer o poder, sendo esse exercício subordinado à vontade geral por meio da eleição. Pela dimensão social, significa a limitação do poder político, para que não seja usado para exploração alheia e o predomínio. (AZAMBUJA, 2005).

Ranieri (2013) resume as teorias democráticas como voltadas para a realização política do cidadão e para a segurança coletiva, seja em face do Estado, seja em face uns dos outros. Assim, para autora existem duas percepções da democracia. A primeira como um instrumento para a preservação das liberdades individuais e a garantia de um bem-estar, através do Estado democrático. A segunda como uma forma de autorrealização, a partir da participação política como uma atividade cívica, em direção ao bem comum. (RANIERI, 2013).

Em arremate, a democracia se trata de um conceito mutável, de múltiplas compreensões doutrinárias ao longo do tempo. É possível hoje entender como um modelo de Estado, acompanhada de regulamentação em texto constitucional, que preza pela participação popular nas instâncias de poder, através de representação e também sob a forma direta, com liberdades individuais e igualdade entre os cidadãos. Feitas essas considerações, analisar-se-á a tripartição de classificação da democracia tradicionalmente aplicada na doutrina brasileira.

2.2 Espécies de Democracia: Direta, Representativa e Participativa

Por se tratar de conceito amplo e que permite múltiplas depreensões metodológicas, a democracia pode ser classificada das mais distintas maneiras e perspectivas. No entanto, a doutrina brasileira de Ciência Política tradicionalmente é uníssona na tripartição do conceito em três subespécies: democracia direta, democracia representativa (ou indireta), e democracia participativa (ou semidireta).

Bonavides (2011) trata essa tripartição por um viés histórico. Para o autor, a democracia direta foi aquela exercida em Atenas, em que o povo se reunia na *Ágora* para exercer o poder político de forma imediata e direta. (BONAVIDES, 2011). Nesse modelo, em que a praça pública fazia o papel do Parlamento nos dias atuais, havia profunda relação do indivíduo com a coisa pública. Em Bonavides (2011), as bases dessa democracia ateniense seriam três: a isonomia (igualdade perante à lei), isotimia (igualdade pela ausência de titulação ou posição) e a isogoria (igualdade para poder se manifestar e debater).

A democracia indireta ou representativa surge pela impossibilidade, em tempos modernos, de organizar a sociedade para a captação da vontade de todos, como ocorria em Atenas. Além das razões práticas, o próprio homem é diferente: na democracia grega, o homem é integralmente político, enquanto nos Estados modernos, o homem é apenas acessoriamente político (BONAVIDES, 2011), sendo mais preocupado com os negócios particulares.

Diante da complexidade social, extensão e densidade demográfica dos Estados atuais, a saída visualizada foi este formato de democracia por representação. (BONAVIDES, 2011), Em Bonavides (2011), a democracia indireta, que é modelo utilizado no ocidente, tem entre características principais: o Estado de direito; o sufrágio universal, com concorrência entre partidos e candidatos; a separação constitucional de poderes; a igualdade formal; a liberdade de opinião, de reunião; e o respeito às garantias e direito das minorias.

Por fim, em Bonavides (2011), a democracia semidireta seria uma forma de mesclar a democracia representativa com elementos de democracia direta. Nesse formato, o povo não apenas se limita a eleger representantes, mas intervir nas instâncias de decisão de poder, através

de instituições como o referendo, a iniciativa, o direito de revogação e o veto. (BONAVIDES, 2011). Na democracia semidireta, o povo também legisla, participando juridicamente na ordem normativa. (BONAVIDES, 2011).

Dallari (2011) define a democracia direta como uma forma de organização impossível nos dias atuais, tendo-se proposto a democracia semidireta. Essa é regulada por institutos que visam a direta participação do povo, como o referendo, o plebiscito, o veto popular e o *recall*. (DALLARI, 2011). O autor não trata a democracia semidireta como semelhante à participativa, distinguindo esta como uma democracia organizada para manifestações coletivas, como proposições legislativas populares e instaurações de Conselhos sociais. (DALLARI, 2011).

Já a democracia representativa ocorre pela concessão de mandato a cidadãos, que passarão a atuar como representantes para os interesses populares. (DALLARI, 2011). Assim, o elemento chave dessa forma de democracia seria o mandato político. O mandatário é essa figura que expressaria a vontade de todo o povo, independente daqueles que votaram nele ou não, com autonomia e independência, tendo o mandato caráter geral (isto é, para todas as atribuições do cargo que preenche), e, via de regra, irrevogável. (DALLARI, 2011).

Azambuja (2005) também retrata as subespécies de democracia pela perspectiva histórica. A democracia direta seria a grega, em que os cidadãos se reuniam com frequência em assembleias para decidir sobre a vida pública. Isso era possível por quatro motivos. Em primeiro lugar, a dimensão territorial de Atenas era de uma cidade. Segundo o número de cidadãos era limitado, já que a maior parte da população era escrava ou não desfrutava de direito de voto. Terceiro, os assuntos pendentes de discussão eram poucos e de caráter geral. Quarto, o cidadão ateniense teria tempo para participação nas assembleias, já que se apoiava sobre o trabalho escravo. (AZAMBUJA, 2005).

A democracia representativa, por sua vez, é o sistema comum dos Estados modernos. Com territórios extensos e populações significativas, além do tempo individual na modernidade geralmente dedicado ao trabalho, sem contar na complexidade e no número de demandas públicas específicas e técnicas, o povo tem o papel de eleger representantes no poder Executivo e Legislativo, que atuarão em seu favor. (AZAMBUJA, 2005).

A democracia semidireta seria uma alteração dentro da democracia representativa, para aproximá-la do formato direto. Assim, tem-se um sistema misto que, em geral preza pelo modelo de representação, mas possibilita ao povo formas de intervenção nas decisões públicas e na elaboração de leis. Isso se dá através de mecanismos próprios, como o referendo (que engloba o plebiscito), o veto popular e a iniciativa popular. (AZAMBUJA, 2005).

Bastos (2004), por sua vez, atrela a origem da democracia direta à Atenas e à Roma, aduzindo que seu principal defensor foi Rousseau. Lembra que nesse formato de democracia o povo se reunia em praça pública para resolver questões da coletividade. Atualmente, no entanto, tal formato democrático é inviável pelo excesso de tamanho territorial e de população nos Estados modernos, embora denote que ainda existem registros de tal formato em cantões da Suíça, onde os cidadãos se reúnem para decidir sobre questões políticas. (BASTOS, 2004).

A democracia semidireta seria aquele modelo, em geral representativo, mas que possibilita ao povo intervir no aspecto legislativo, através de mecanismos como o veto popular, o referendo, a iniciativa popular, o plebiscito e o *recall*. (BASTOS, 2004). Ao fim, a democracia indireta é aquela no qual o povo exerce sua vontade através da eleição de representantes. Nesse formato, os Poderes Públicos são ocupados por representantes do povo, em órgãos como o Senado e a Câmara dos Deputados, e na pessoa do Executivo, sendo a vontade popular a força do Estado. (BASTOS, 2004).

Diante da classificação doutrinária proposta, pode-se visualizar o Brasil como parte da democracia semidireta. Ou seja, ao aderir, em mescla, o sistema representativo com elementos de participação direta nos processos públicos decisórios e na elaboração de leis. Ainda que a Constituição não utilize expressamente do termo, o art. 14 do texto constitucional lista nos seus incisos entre o rol de instrumentos democráticos brasileiros, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, elementos tipicamente de democracia semidireta, como aponta a doutrina.

No Brasil, a democracia semidireta ocorre, assim, por dois pressupostos. O primeiro pelo sistema representativo, nos quais os cidadãos brasileiros são convocados ao voto direto e secreto, de igual valor a todos, nos termos do art. 14, *caput*, da Constituição (BRASIL, [2023]). Escolhendo seus representantes no Legislativo e no Executivo no nível federal, estadual e municipal, de modo que estes postulem e decidam, em tese, pelos melhores interesses da coletividade.

E a outro giro, como segundo pressuposto, por mecanismos que possibilitam a participação popular direta nos processos decisórios, sobretudo no caráter legislativo, através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Essas três ferramentas, subaproveitadas na história política brasileira, deveriam viabilizar uma aproximação do povo com as escolhas diretas sobre as decisões públicas, para além do mero voto em representantes.

No entanto, algumas obras realizam distinção entre a forma semidireta e a participativa, não tratando os termos como sinônimos. Na visão de Macedo (2008), a democracia participativa engloba a democracia semidireta, sendo de muito maior abrangência.

Define o autor a forma participativa como aquela democracia de participação universal, com amplas formas e mecanismos que permitem espaços de participação na sociedade, nas decisões políticas e na administração pública. (MACEDO, 2008).

Nesse sentido, Silva (2005) denota que as primeiras manifestações de democracia participativa foram os institutos da democracia semidireta, isto é, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, ao combinar formas de participação direta com instituições de participação indireta. Nesse sentido, em Silva (2005), a democracia semidireta seria apenas o modelo inicial de base que serviu para a expansão da democracia participativa.

Em Macedo (2008), portanto, existe clara distinção da democracia participativa. Esta seria aquela que reúne a indireta, caracterizada por institutos de representação, a direta e seus institutos típicos, plebiscito, referendo e iniciativa popular, e as amplia para possibilitar outros meios de participação dentro do espaço público. (MACEDO, 2008). Ou seja, um contínuo meio de renovação e criação de formas de legitimação do poder pelo povo. (MACEDO, 2008).

Na mesma esteira é o pensamento de Sanson (2007). Para o autor, a democracia semidireta é a espécie mais comum dentro do gênero democracia participativa. Por sua vez, a forma participativa seria a construção de uma democracia direcionada por um movimento social, com o experimento de mecanismos novos a ensejar o fortalecimento do cidadão na contemporaneidade. (SANSON, 2007).

Ferreira Filho (2001) propõe distinção conceitualmente mais clara entre a democracia semidireta e a participativa. A primeira ocorre por meio de instrumentos de participação direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Por sua vez, a democracia participativa significa um acréscimo a isto: possibilitar que além desses institutos, os cidadãos sejam também ouvidos pelos órgãos responsáveis por tomar decisões. Seriam exemplos da forma participativa as audiências públicas, os inquéritos públicos, a inquirição de especialistas no assunto, entre outros. (FERREIRA FILHO, 2001).

Pode-se perceber que a compreensão doutrinária mais recente distingue a democracia participativa da semidireta, ao aduzir que a primeira engloba a segunda. Em outras palavras, a forma participativa de democracia compreende os institutos da semidireta, mas não se limita neles. Possibilita assim outros mecanismos de atuação, sendo, na realidade, a percepção de um Estado e de uma sociedade composta por princípios de participação democrática em amplas instâncias de decisão e na estrutura pública.

São compreensíveis, no entanto, as doutrinas que trabalham os conceitos como sinônimos. Afinal, a democracia semidireta é participativa, vez que se encontra plenamente

albergada por essa definição mais recente. Por esse prisma, aliás, os institutos de democracia semidireta também o são de democracia participativa. Do ponto de vista deste trabalho, realiza-se, todavia, essa distinção, para melhor contemplar o texto constitucional. Isso porque a Constituição de 1988 não se limita aos institutos de democracia semidireta do art. 14, mas também prevê outros mecanismos de participação popular, nos moldes da democracia participativa, como se verá no tópico a seguir.

Assim, pode-se sintetizar que a classificação doutrinária brasileira de democracia a distingue em três categorias claras, a partir de um viés histórico. A forma direta seria própria da sociedade ateniense, na Grécia Antiga, e correspondia a participação direta dos cidadãos nas decisões em praça pública, possibilitado pelas delimitações populacionais e territoriais. A democracia indireta, por sua vez, refere-se a um sistema amplamente utilizado nos Estados modernos, nos quais pelas limitações logísticas e estruturais da nova sociedade, os cidadãos são conferidos o direito de voto para escolher representantes, geralmente no Legislativo e no Executivo, que atuarão no melhor interesse público.

A terceira subespécie seria a democracia semidireta, um formato que mescla a estrutura representativa com institutos que visam possibilitar aos cidadãos a intervenção direta em decisões públicas, sobretudo de caráter legislativo, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Essa subespécie democrática, para a doutrina mais recente, já teria evoluído para uma possível quarta espécie na classificação: a democracia participativa. O formato participativo de democracia englobaria os institutos da semidireta, mas a excederia para contemplar uma estrutura social de ampla atuação popular, de modo que o povo não seja apenas convocado para a sua opinião em proposições legislativas, mas também seja ouvido nos espaços públicos de tomada decisão e oportunizados para a composição e fiscalização da coisa pública.

2.3 Democracia Participativa no Brasil: histórico e formatação na Constituição de 1988

Desde a primeira Constituição republicana brasileira, a de 1891, havia a previsão, logo no seu art. 1º, de adoção de um modelo de democracia representativo. (BRASIL, [2023]). Tratava-se, aliás, de princípio indissolúvel, já que o regime representativo era um dos poucos princípios que permitia a intervenção da União nos estados, pelo art. 6º. II, a, da Constituição de 1891. (BRASIL, [2023]).

Ao passar das décadas e mesmo com a frequente mudança de textos constitucionais, no Brasil sempre se manteve uma estrutura de clara formatação representativa, para a escolha pelos cidadãos daqueles que os representariam no Executivo e no Legislativo, nas esferas local, estadual e federal. Apesar de, como se sabe, tal sistema apresentar vícios e raramente ter se

mostrado na forma plena na história política brasileira, seja pela corrupção e fraudes eleitorais na República Velha, seja pela repressão e dissimulação no Regime Militar.

Até 1988, a única previsão constitucional de mecanismo de participação popular direta, para além dos padrões representativos, ocorreu com o plebiscito nas Constituições de 1937 e 1945. A principal disposição seria para possibilidade de plebiscito diretamente às populações afetadas em caso de desmembramento de território do estado, ideia normativa que permanece na Constituição de 1988 no art. 18, § 3º.

Para além disso, havia outras previsões de ensejo de plebiscito na Constituição de 1937, como a do art. 187, o qual denotava a realização dessa consulta popular para a própria aprovação do texto constitucional (BRASIL, [2023]). No entanto, é importante se visualizar tais disposições com restrições. Em primeiro, porque nunca sucederam na prática, e, em segundo, porquanto a Constituição de 1937, que perdurou até 1945, tinha clara tendências autoritárias, no contexto ditatorial da Era Vargas.

A Constituição que a sucedeu, em 1967, na época do Regime Militar, sem surpresas, não trouxe em seu bojo qualquer espécie de previsão sobre institutos de participação popular, os quais a doutrina atribui como democracia semidireta. Assim, manteve-se até o final da década de 1980, uma ordem política republicana que, por cerca de cem anos, nunca havia possibilitado participação popular para além das estruturas representativas, de voto nos cargos do Legislativo e Executivo, e isto quando possível.

Havia, portanto, no contexto pré-Constituição de 1988, espaço para a definição de um novo quadro democrático brasileiro. Externamente, contava-se ainda com a influência de novas ideias no âmbito da teoria da democracia participativa. Cita-se aqui as de Pateman e Macpherson, que buscavam desmistificar a noção de incapacidade ou desinteresse do cidadão em participar nos processos políticos. (MONTEIRO; MOURA; LACERDA, 2015).

Pateman (1976) defendia uma sociedade construída na ampla participação popular nas mais diversas esferas, no qual o desenvolvimento do cidadão surge a partir da participação. Assim, a existência de instituições meramente representativas não seria suficiente para a democracia. (PATEMAN, 1976).

Macpherson (1977), por sua vez, propunha modelos para democracia participativa, o que seria uma tendência a partir das novas demandas sociais ocidentais. Nesse sentido, Monteiro, Moura e Lacerda (2015) expõem que as ideias de Macpherson coadunam para a percepção de que a participação altera a motivação dos indivíduos, na medida em que os promove à autores de decisões políticas.

Tal contexto culminou nas expectativas e ações durante o processo da Assembleia Nacional Constituinte. A elaboração da Constituição de 1988 de fato, possibilitou, em caráter inédito, formas de inserção da opinião popular para a concepção do texto. Como sistematizam Barrientos-Parra e Lunardi (2020), em primeiro lugar havia a viabilização de sugestão de entidades da sociedade civil, como Assembleias Legislativas e Tribunais, as quais eram encaminhadas para as Comissões Temáticas.

Em segundo, ocorriam audiências públicas temáticas. Terceiro, a oportunidade de emendas populares, desde que subscritas por trinta mil eleitores. Quarto, a possibilidade de defesa dessas emendas populares perante à chamada Comissão de Sistematização. Desse modo, os cidadãos, independentemente de terem sido eleitos representantes constituintes ou não, poderiam expor e defender a causa de determinada emenda, conferindo-lhe projeção. (BARRIENTOS-PARRA; LUNARDI, 2020).

De acordo com Lacerda et al. (2018), foram apresentadas 122 (cento e vinte e duas) emendas populares, reunindo, ao todo, quinze milhões de assinaturas dos cidadãos, em temas e em propostas que apontavam para, notadamente, educação universal no país, aposentadoria, reforma agrária e direitos do trabalhador. Nem todas as proposições eram acolhidas, ao qual Barrientos-Parra e Lunardi (2020) apontam o exemplo de proposta relativa à iniciativa legislativa popular, apresentada por Dalmo Dallari, que previa o início do processo legislativo de projeto fosse subscrito por setenta mil cidadãos, o que não foi aceito.

A Constituição de 1988 fora promulgada em 05 de outubro de 1988 e prevê em seu bojo avanços democráticos inegáveis se comparado aos textos anteriores. Com essa nova disposição constitucional, o Brasil passou a aderir de forma incontestada a democracia participativa. Como dispositivo mais proeminente, o art. 14, o qual descreve que a soberania popular brasileira se exerceria pelo voto direto e secreto através de três mecanismos principais: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, (BRASIL, [2023]), mais detalhadamente examinados no subtópico seguinte.

No entanto, é importante se destacar que a democracia participativa brasileira não se limita ao ensejo dos três institutos acima listados. Para se contabilizar quais dispositivos constitucionais consistem na realização de democracia participativa, entende-se como instrumentos dessa democracia qualquer forma de participação social e atuação popular nas decisões políticas e na gestão pública, refletindo em controle e legitimidade aos atos administrativos. (MACEDO, 2008). Por essa ótica, Macedo (2008) estabelece pelo menos trinta e oito dispositivos constitucionais de democracia participativa além do art. 14.

Augusto (2017) destaca entre os principais três: o orçamento participativo (art. 29, XII, CF); os conselhos de saúde, que derivam da norma de participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III, CF); o plano diretor dos Municípios (art. 29, XII c/c art. 182, §1º, CF). Silva (2005) aponta a ação popular (art. 5º, LXXIII, CF) e outras oito disposições constitucionais, como o art. 10, o art. 11 e o art. 216, §1º, CF.

De fato, a Constituição brasileira é marcada por diversas expressões que indicam a possibilidade de participação popular nas decisões públicas e nos atos administrativos. Nesse trabalho, no entanto, o escopo não será de análise exaustiva de cada um dos itens. Propõe-se um esboço exemplificativo dos principais dispositivos constitucionais de democracia participativa, a fim de ilustrar como esta se encontra esculpida na atual ordem constitucional. Segue-se os exemplos pela ordem numérica entre os artigos e a repartição de títulos da Constituição.

Como primeiro mecanismo na lista aqui citada de democracia participativa brasileira, cita-se o art. 10. Este prescreve que os trabalhadores e empregadores tem participação assegurada em colegiados de órgãos públicos que discutam sobre os interesses profissionais e previdenciários das classes. (BRASIL, [2023]). Tal compreensão se encontra no título segundo da Constituição, no capítulo sobre os direitos sociais, relacionados às condições de trabalho.

Dispõem Mallet e Fava (2018), em comentário sobre o artigo, que tal disposição deriva da adoção pela Constituição do tripartismo, na esteira das novas tendências da Organização Internacional do Trabalho. Assim, os cidadãos que exercem a representação dos trabalhadores em tais assentos colegiados de decisão, devem ter assegurado o seu emprego durante o mandato e até um ano após o encerramento, salvo decisão por processo judicial, de forma a assegurar independência em assuntos profissionais de interesses díspares. (MALLET; FAVA, 2018).

Em segundo lugar, há o art. 29, XII da Constituição, localizado no terceiro título, no capítulo destinado aos Municípios. Dispõe que no planejamento municipal deverá ser observado a cooperação de associações representativas. (BRASIL, [2023]). Esse dispositivo é considerado aquele que orienta a atual configuração dos Planos Diretores Participativos nos Municípios brasileiros. Isto porque o art. 29, XII, da Constituição possui significado ativo no sentido de exigir parceria nas decisões referentes ao planejamento urbano. (GAIO; DUARTE, 2017).

Nos termos de Gaio e Duarte (2017), o Plano Diretor Municipal é documento técnico, mas que deve contar com a participação dos cidadãos da localidade, de modo a permitir um controle social sobre o poder político e, ainda, tornar a cidade associada aos interesses de

seus moradores. Assim, a participação popular prevista na Constituição para esta hipótese pressupõe uma atuação popular efetiva em todas as fases do processo decisório do planejamento municipal, de modo a atribuir legitimidade, transparência e a descentralização do poder, para que a organização da cidade não seja feita apenas de modo técnico. (GAIO; DUARTE, 2017).

Pelo art. 41, I do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), o Plano Diretor é obrigatório para os Municípios acima de vinte mil habitantes. (BRASIL, [2023]). De acordo com a apuração da Confederação Nacional dos Municípios (2016), sobre dados do IBGE, todos os Municípios brasileiros com acima de cem mil habitantes apresentam esse dispositivo.

Dispõe o art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade, que os Municípios deverão promover audiências públicas, debates com a participação da população e de associações representativas; a publicidade e o acesso a todos os documentos e informações produzidas. (BRASIL, [2023]). Em Fortaleza (CE), por exemplo, foram ouvidos 2.589 cidadãos no processo de revisão do Plano Diretor Municipal. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2023).

Outro mecanismo de democracia participativa previsto no mesmo título e capítulo da Constituição é o art. 31, § 3º. Descreve que as contas públicas do Municípios devem estar disponíveis, em prazo de sessenta dias, para fiscalização pelos cidadãos, a fim de que se possa debater a sua legitimidade. Esse dispositivo, ao contrário do anterior, não desfruta de muita utilização na sociedade brasileira, apesar da expressa possibilidade constitucional.

Na compreensão de Pederiva (1998), um dos motivos para esse subaproveitamento é a ausência de clareza do texto, havendo questionamentos quanto à legitimidade das pessoas que podem impugnar as contas públicas. O segundo motivo adviria do descrédito que gestores públicos fossem, de fato, responsabilizados pela ineficiência em contas públicas. (PEDERIVA, 1998). Acrescenta-se aqui um terceiro motivo óbvio: o caráter técnico que a análise financeira das contas públicas necessita, o que afastaria da média da população. No entanto, trouxe-se esse dispositivo para evidenciar que há previsão de revisão popular de aspectos financeiros dos órgãos públicos, o que poderia implicar, no futuro, em caminhos normativos para outros meios de fiscalização pelo povo da ingerência do dinheiro público.

A seguir, no mesmo título segundo, capítulo sétimo, que versa sobre a Administração Pública, o art. 37, § 3º disciplina que a lei deverá prever a participação popular na administração direta e indireta. (BRASIL, [2023]). Pietro (2019) aduz que esse dispositivo constitucional se encontrou cumprido com a promulgação da Lei de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos, Lei n. 13.460/17, sendo esta a disciplina legal que abrange todos os serviços públicos, mesmo aqueles que não contém contrapartida financeira. A referida Lei não contém sanções em si, aplicando-se as previsões gerais sobre responsabilidade civil. (PIETRO, 2019).

Em comentário sobre esse parágrafo do art. 37, Pereira Júnior (2009) dispõe que o texto constitucional considera a participação como o controle de qualidade pelos cidadãos dos serviços públicos prestados. Desse modo, ao povo é possibilitado avaliar o serviço e colaborar com Poder Público, dispondo-se o cidadão do acesso, quando pedir, a registros e informações, e também da prerrogativa de realizar reclamações e representar face a abusos da Administração Pública, entre outros. (PEREIRA JÚNIOR, 2009).

Outra forma de democracia participativa se encontra prevista no art. 58, § 2º, II, localizado no título quarto, capítulo primeiro da Constituição, que versa sobre o Poder Legislativo. Dispõe este trecho constitucional que às Comissões do Legislativo caberão a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil, em razão da matéria e competência a ser debatida. (BRASIL, [2023]). Ferraz (2018) indica que o texto constitucional abrange tanto as comissões permanentes quanto temporárias.

Em Ferraz (2018), essa participação nas audiências públicas concerne tão somente a entidades da sociedade e seus integrantes, não se aplicando a personalidades individuais. A ideia deste artigo seria o de permitir uma discussão, com o registro da opinião popular, de entidades relacionadas ao assunto, sobre matéria legislativa que esteja em tramitação, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal. (FERRAZ, 2018). Oportunizando aos representantes, assim, que estejam sensíveis a opinião pública sobre o tema, e permitindo decisões mais coerentes com a vontade popular daqueles que representam. (FERRAZ, 2018).

Finalmente, menciona-se ainda o art. 198, III, dispositivo do título oitavo, capítulo segundo da Constituição, referente à seguridade social. Denota que as ações e serviços públicos de saúde deverão ser organizados segundo a diretriz de participação da comunidade. (BRASIL, [2023]). Como assevera Mendonça (2022), trata-se este de dever fundamental de proteção à saúde, ao atribuir a colaboração social para a manutenção dos serviços de saúde à população. Mendonça (2022) trata o tema como uma obrigação mútua, tanto do Poder Público quanto do dever social dos cidadãos.

Sarlet e Figueiredo (2018) reforçam, nessa esteira, que o Sistema Único de Saúde (SUS) deve ser caracterizado pela participação direta e indireta da comunidade, inclusive no controle de ações e das políticas de saúde. Concretamente, isso ocorre por representantes da sociedade em Conferências de Saúde, para proposições de políticas desse tema; e em Conselhos de Saúde, de modo a realizar o controle e o planejamento do SUS, aqui incluída a viabilização de formas de participação popular, com propostas e eventuais denúncias. (SARLET; FIGUEIREDO, 2018).

Trata-se esses de apenas alguns dos dispositivos constitucionais que elucidam a formação da democracia participativa no Brasil. Trouxeram-se artigos correlatos à participação popular em múltiplas instâncias, como nos direitos sociais do trabalhador (art. 10, CF), no direito urbanístico e no planejamento territorial do Município (art. 29, XII, CF), no orçamento e nas contas públicas (art. 31, § 3º, CF), na Administração pública (art. 37, § 3º, CF), no poder Legislativo (art. 58, § 2º, II, CF) e no direito à saúde (art. 198, III, CF).

Macedo (2008) menciona outras disposições constitucionais que também consistem em expressões da democracia participativa no Brasil. Entre elas, estão a participação de servidores nos Conselhos de política e remuneração de pessoal (art. 39, CF); a possibilidade de comissões do Legislativo para receber petições, representações e reclamações em face de ato ou omissão de autoridades públicas (art. 58, § 2º, IV, CF); a participação do setor de produção quanto ao planejamento e execução da política agrícola (art. 187, CF); a participação popular, por meio de organizações representativas na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis da assistência social (art. 204, II, CF). (MACEDO, 2008).

Por esta ótica, traçou-se um panorama de como a democracia participativa se encontra prevista em múltiplas camadas da sociedade brasileira pela Constituição, de modo a estabelecer o povo como sujeito ativo dos processos decisórios, seja pela composição em conselhos, seja pela ouvida em audiência, seja pela fiscalização da Administração Pública. No entanto, para o foco deste trabalho, buscar-se-á delimitar de forma mais aprofundada a seguir os três institutos mais proeminentes da democracia participativa, previstos no art. 14 da Constituição: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

2.4 Institutos da Democracia Participativa no Brasil previstos no art. 14 da Constituição

Tradicionalmente, a doutrina denomina o plebiscito, o referendo e a iniciativa como típicos instrumentos de democracia semidireta. Como abordado, a democracia semidireta se trata de uma das expressões da democracia participativa, de modo que a primeira se encontra integrada também na segunda. Nesse trabalho, citam-se tais instrumentos como de democracia participativa especificamente listados no rol do art. 14 da Constituição.

O plebiscito e o referendo se referem a mecanismos de consulta popular sobre proposições legislativas e se distinguem essencialmente pelo momento em que são convocados para a decisão popular. A iniciativa popular trata de possibilidade de os cidadãos, depois de recolher número de assinaturas, sugerirem novas proposições legais. Existem outros instrumentos de democracia semidireta, como Dallari (2011) aponta o veto popular e o *recall*, mas estes não se encontram previstos na ordem constitucional brasileira.

2.4.1 O plebiscito: compreensão conceitual e histórico no Brasil

Conforme explica Bonavides (2011), o plebiscito e o referendo são termos utilizados de forma muitas vezes indistinta para apontar a realização de consulta popular direta ao povo. No entanto, como aduz Silva (2016), o plebiscito se difere do referendo porque busca decidir previamente uma questão política ou de caráter institucional, ou seja, antes de sua formulação legislativa. Por esta senda, o plebiscito autoriza que determinada proposição seja elaborada. (SILVA, 2016). Seu marco distintivo do referendo é o tempo.

No mesmo sentido, Sanson (2007) denota que a definição doutrinária de plebiscito se refere ao tempo de sua realização, configurando-se como uma consulta prévia a decisão do poder público. Ademais, expõe o autor que o plebiscito pode ser analisado como mecanismo em que o cidadão é convocado para decidir sobre questão relevante ou, de forma mais específica, para criar situação política permanente. (SANSON, 2007).

Para Garcia (2005), o plebiscito e o referendo costumeiramente em caráter internacional são tidos como sinônimos, não se distinguindo do ponto de vista classificatório. No entanto, no Brasil se distinguem porquanto se encontram em fases processuais diferentes de consultas, sendo o plebiscito o mecanismo para consultar a aferição do sentimento popular, enquanto o referendo seria a consulta para convalidar decisões do Congresso Nacional. (GARCIA, 2005).

Denotando sobre as diferenças conceituais e de natureza jurídica entre o plebiscito e o referendo, Avritzer (2006) aduz que o plebiscito é uma espécie de consulta direta à população sobre assuntos políticos, com caráter de decisão soberana. Isso seria distinto do referendo, que embora também seja consulta popular direta, tem caráter mais de ratificação eleitoral de lei que já foi aprovada pelo Legislativo, no todo ou em parte. (AVRITZER, 2006).

A anterioridade é um elemento chave do plebiscito. Sanson (2007) denota que, com essa forma de consulta popular, busca-se alcançar diretrizes da opinião popular para atuação do legislador sobre determinada questão. A decisão do povo é feita antes de ato do Legislativo ou do Executivo. (SANSON, 2007). Perceptível, portanto, que o plebiscito se refere a uma consulta popular prévia a elaboração de uma norma, e que orientará o Poder Público na decisão a ser tomada acerca da matéria objeto da consulta.

Na história constitucional brasileira, o termo plebiscito foi primeiramente apresentado na Constituição de 1937. No art. 5º, introduziu-se a figura do plebiscito como consulta popular nas regiões interessadas, para casos de desmembramento de territórios dos estados (BRASIL, [2023]), concepção que permanece até a ordem constitucional vigente, após período silente durante a Constituição de 1967.

Originalmente dispunha também o art. 63 da Constituição de 1937 que o Presidente da República poderia convocar plebiscito para definir a atribuição de competência do Conselho da Economia Nacional. (BRASIL, [2023]). A seguir, o art. 174, § 4º, da Constituição de 1937 previa a possibilidade de plebiscito quando projeto de iniciativa do presidente da República fosse rejeitado ou, ainda, se projeto de lei de iniciativa da Câmara dos Deputados fosse aprovado, mesmo com oposição do presidente da República. Desse modo, garantia ao presidente, em casos de discordância com o Legislativo, submeter nacionalmente em plebiscito outro projeto, que poderia culminar em lei constitucional. (BRASIL, [2023]).

A própria Constituição de 1937 estaria sujeita à aprovação por suposto plebiscito nacional por força do seu último dispositivo, o art. 187. No mesmo passo, o art. 175 dispunha que o mandato de presidente da República ficaria renovado até a realização do plebiscito da Constituição. Também seria após esse plebiscito que o presidente da República convocaria novas eleições para o Parlamento Nacional, vez que este foi extinto, junto com as Assembleias Legislativas estaduais e as Câmaras Municipais, por força do art. 178. (BRASIL, [2023]).

O vocábulo “plebiscito” é utilizado onze vezes na Constituição de 1937. Trata-se, como se vê, de uma Constituição com nítido caráter cesarista. Define-se esta como aquela com caráter outorgado submetida em plebiscito para conferir aparência de legitimidade. (NOVELINO, 2016). De fato, embora o plebiscito esteja previsto normativamente múltiplas vezes nesse texto constitucional, na prática não se sucedeu em nenhuma ocasião, nem mesmo aquele previsto no art. 187 para aprovação popular da Constituição, permanecendo Getúlio Vargas ditatorialmente no poder até 1945.

Acerca dessa Constituição, Santos (2007) aponta Francisco Campos como o idealizador do texto constitucional tipicamente autoritário da Era Vargas. Qualifica o autor a Constituição de 1937 como a proposta de um constitucionalismo cesarista e com plebiscito para massas, na medida em que cumpre o propósito teórico de Francisco Campos no sentido de condução das massas por elementos irracionais. (SANTOS, 2007).

A Constituição de 1946, em nítida mudança normativa, prevê o plebiscito tão somente no seu art. 2º. Reproduz a disposição da Constituição de 1937 acerca do plebiscito a populações diretamente interessadas para incorporação, subdivisão e desmembramento do território de estados. (BRASIL, [2023]). O texto é muito similar ao art. 18, § 3º da atual Constituição de 1988. Por sua vez, como já abordado, a Constituição de 1967, do Regime Militar, não prevê no seu bojo a realização de plebiscitos.

Na atual ordem constitucional brasileira, o plebiscito é previsto em duas ocasiões: uma obrigatória e outra facultativa. O plebiscito é mandatório quando na ocasião de subdivisão,

incorporação e desmembramento de Estados federados, ou, além dessas hipóteses, para a criação e fusão entre Municípios brasileiros, por força do art. 18, § 3º e 4º da Constituição. (BRASIL, [2023]). Em ambos os casos, o público alvo dessa consulta popular deverá ser apenas a população diretamente interessada e envolvida. (BRASIL, [2023]).

Quanto a hipótese de plebiscito para a criação de novos estados, que se encontra presente desde a promulgação da Constituição de 1988, foi utilizada uma vez, em 2011, como se verá mais à frente. Já o plebiscito para a criação de novos Municípios foi introduzido pela Emenda Constitucional n. 15, em 1996. Tal medida foi, na prática, uma forma de conter a massiva criação de novos Municípios no Brasil que se deu após a promulgação da Constituição de 1988. De acordo com Tomio (2005), 1.385 municípios, ou seja, um quarto de todos os atualmente existentes foram criados nesse período.

Os novos requisitos enrijeceram sensivelmente a possibilidade de criação de novos Municípios, diante da obrigatoriedade de realização de plebiscito, a divulgação de prévio Estudo de Viabilidade Municipal, dentro de período de Lei Complementar Federal, esta que até hoje não foi promulgada no país. Alguns Municípios conseguiram realizar plebiscitos municipais e se emancipar politicamente, enfrentando, no entanto, múltiplas controvérsias judiciais. Cita-se os casos de Paraíso das Águas (MS), Mojuí dos Campos (PA), Pinto Bandeira (RS), Pescaria Brava (SC) e Balneário Rincão (SC). (CASTRO, 2013).

A outra hipótese de ensejo do plebiscito é facultativa. Isto é, por deliberação exclusiva do Legislativo no sentido de consultar à população sobre determinada matéria controversa. Esse instituto, assim como o referendo e a iniciativa popular, estão previstos na Lei n. 9.709/98. Pela definição legal, conforme o art. 2º, § 1º, o plebiscito ocorre por convocação ao povo para votar, aprovando ou denegando ato legislativo anterior que lhe foi submetido. (BRASIL, [2023]).

Não existem múltiplas disposições sobre o procedimento desse plebiscito facultativo. No art. 3º da Lei n. 9.709/98, dispõe-se que nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Executivo, o plebiscito será convocado pela forma normativa de Decreto Legislativo, proposto por um terço dos membros do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. (BRASIL, [2023]). Em outras questões, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal também poderão convocar o plebiscito, observando os termos das suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, pelo art. 6º da Lei n. 9.709/98. (BRASIL, [2023]).

A margem de dúvida da expressão “relevância nacional” e da competência para os Estados e Municípios realizarem suas próprias consultas populares podem ser considerados motivos pelos quais até 2012, dos dois plebiscitos realizados no Brasil, nenhum, de fato, ocorreu

espontaneamente por convocação do Legislativo. O primeiro foi aquele realizado em 1993, sobre a forma e o sistema de governo, por força de disposição expressa do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O segundo caso foi de plebiscito obrigatório, sobre a possibilidade de desmembramento do estado do Pará, em 2011.

A realização de plebiscito em 1993 foi fruto de diversos debates e impasses no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte. As principais disputas no âmbito do Legislativo eram a respeito da adoção do parlamentarismo como sistema de governo, o que até teve algumas vitórias iniciais na Comissão, embora o presidencialismo tenha prevalecido na votação principal. (CARVALHO, 2018).

A proposta de plebiscito que consultaria à população, inclusive, sobre a forma de governo (República ou Monarquia), então, ganhou força com iniciativa de Antônio Henrique Cunha Bueno (PDS), único constituinte monarquista, após contar com a adesão de constituintes que preferiam o sistema parlamentarista. (CARVALHO, 2018). Após apoio de oitenta e três parlamentares, 493 (quatrocentos e noventa e três) aprovaram no plenário em 03 de junho de 1988 a realização para um plebiscito a ser realizado em 1993. (CARVALHO, 2018).

Para a realização do plebiscito de 1993 foi promulgada a Emenda Constitucional n. 2, de 1992. Entre outras disposições, antecipava a consulta popular de setembro para abril de 1993 e aduzia que a forma e o sistema de governo que prevalecessem na opinião popular entrariam em vigência em 1º de janeiro de 1995. (BRASIL, [2023]). Ademais, o seu artigo único afirmava que a lei iria dispor sobre a realização desse plebiscito, inclusive com possibilidade de ampla divulgação sobre as formas e sistemas de governo, pelos meios de comunicação de massa, assegurando paridade de tempo e de horário. (BRASIL, [2023]).

Em 21 de abril de 1993, cerca de sessenta e sete milhões de brasileiros compareceram às urnas para votar no plebiscito, que definiria a formulação normativa da forma e do sistema de governo no Brasil. Quanto à forma de governo, a República venceu com pouco mais de 66% (sessenta e seis por cento) dos votos totais. A Monarquia apurou 10% (dez por cento). Brancos e Nulos somaram para 23% (vinte e três por cento). (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, [2023]). Já quanto ao sistema de governo, o Presidencialismo prevaleceu com quase 55% (cinquenta e cinco por cento) dos votos totais. O Parlamentarismo apurou 24,5% (vinte e quatro e meio por cento). Brancos e nulos somaram para 19% (dezenove por cento). (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, [2023]). A abstenção foi de quase 26% (vinte e seis por cento) do eleitorado. (O GLOBO, 2013).

O outro plebiscito que ocorreu no Brasil se deu em 2011 sobre o desmembramento do estado do Pará e seu resultado culminou na não divisão do estado, com cerca de 66%

(sessenta e seis por cento) dos eleitores contrários à proposta de criação de dois novos estados, Carajás e Tapajós. (GASPARIN, 2011). O tema é maior desenvolvido neste trabalho no tópico 4.1, sendo lá utilizado para aprofundar discussão comparativa.

Por ora, é importante salientar que o plebiscito se deu por conta de anseios sociais de setores políticos no estado do Pará, vez que Santarém e Marabá, respectivamente, a terceira e a quarta maiores cidades do estado se encontram geograficamente distantes da capital Belém. Santarém e Marabá consistiriam em capitais dos novos estados de Tapajós e Carajás, respectivamente. (BARBOSA, 2011).

Em reportagem de Vizeu, Talento e Navarro ([2023]), explica-se que historicamente o Pará sempre havia sido pouco explorado no interior por sua população. Nesse ínterim, a região que seria do Carajás começou a ser habitada por maioria da população oriunda de outros estados, como Maranhão e Minas Gerais, começando-se a desenvolver tradições próprias, relativas ao agronegócio, distantes dos costumes da capital. Já na região da Tapajós, a proximidade geográfica gera uma maior identificação dos habitantes com Manaus do que com Belém. (VIZEU; TALENTO; NAVARRO, [2023]).

Esses são os únicos plebiscitos que ocorreram no Brasil em caráter nacional ou estadual em toda a história política do país. A partir de 2012, alguns plebiscitos sucederam em sede municipal a partir das possibilidades normativas da Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral, que será melhor aprofundado nos capítulos dois. Entre os exemplos estão Campinas e Rosana no estado de São Paulo e Petrópolis no Rio de Janeiro, conforme abordado no tópico 4.1. Além disso, em sede municipal, também ocorreram alguns plebiscitos para a criação de novos Municípios, a maior parte entre a década de 1990 e começo dos anos 2000, no âmbito de controvérsia sobre o tema, como nos já citados Paraíso das Águas (MS) e Mojuí dos Campos (PA).

2.4.2 O referendo: conceituação e histórico no Brasil

O conceito de referendo é trabalhado em conjunto com o de plebiscito, como exposto no tópico anterior. Trata-se de consulta popular realizada pelo Legislativo após a elaboração de ato normativo para auferir se o povo ratifica ou não de determinado projeto legislativo. Bonavides (2011) explica, de forma mais ampla, que o referendo concerne quando o povo adquire o direito de sancionar as leis.

Dallari (2011) aduz que consiste o referendo em consulta à opinião do povo, quando relacionada a relevante interesse público, para introdução de emenda constitucional ou lei ordinária. Na mesma esteira, Silva (2016) define o referendo como projeto de lei aprovado pelo

legislativo e submetido à deliberação popular, de modo que o projeto só será considerado válido com votação favorável pelos cidadãos, caso contrário será rejeitado. (SILVA, 2016).

Sanson (2007) disserta que a distinção do plebiscito é clara, pelo caráter temporário, visto que o referendo acontece *a posteriori*, ou seja, somente depois de promulgado o ato legislativo. O papel do referendo é o de provocar no eleitorado sua opinião sobre a validade de dispositivo constitucional, legal ou de ato administrativo. (SANSON, 2007). Resume o autor, nesses termos, de que o referendo consiste em os cidadãos serem consultados sobre decisão dos representantes que geralmente tomam as decisões sem consultá-los, em discrepância com os interesses populares. (SANSON, 2007).

Acquaviva (2010) dispõe que o referendo se trata de um mecanismo pelo qual o povo é convocado para ratificar medida que já foi tomada por governantes, diferenciando-se do plebiscito pois se refere à manifestação do povo sobre leis já elaboradas pelo Legislativo. Conceitua Garcia (2005) referendo como, em sentido amplo, a consulta aos cidadãos sobre emendas constitucionais ou leis ordinárias quando concernir ao interesse público nacional.

Como já abordado, o plebiscito e o referendo são tratados como sinônimos no campo internacional. Aliás, no Direito norte-americano, que consiste a base da pesquisa comparada nos capítulos seguintes, o termo plebiscito sequer é utilizado na pesquisa. Empregase o termo “*referendum*”, em sua grafia latina, de forma ampla que engloba essas consultas populares iniciadas pelo Legislativo. Entretanto, como se sabe, a doutrina nacional realiza essa distinção, mais de caráter temporal, entre esses dois institutos, o que também se utiliza neste trabalho.

Ao contrário do plebiscito, o referendo foi introduzido em textos constitucionais pela primeira vez em 1988, de sorte que nenhuma das seis Constituições anteriores dispunham sobre essa possibilidade de participação popular. Paradoxalmente à sua ausência e apesar das previsões expressas sobre o plebiscito, foi o referendo a primeira consulta popular brasileira, realizada em 1963, consultando o povo sobre a forma e o sistema de governo.

O referendo de 1963, que foi a primeira consulta popular brasileira, deu-se no contexto de instabilidade política no país no ano véspera ao golpe militar de 1964. Após a renúncia de Jânio Quadros da presidência em 1961, haviam receios de ideais supostamente comunistas na figura do vice, João Goulart, de modo que o Congresso e as Forças Armadas não aceitariam a sucessão. (FAUSTO, 2013). A solução costurada foi da adoção imediata de um sistema de governo parlamentarista, a qual Jango teve de aceitar para ser permitido a governar, com a previsão de um referendo no final de 1965, para saber se o povo preferia a manutenção do parlamentarismo ou desejava o regresso ao presidencialismo. (QUEIROZ; CABRAL, 2023).

Com o sensível insucesso dos gabinetes ministeriais e com três primeiros-ministros em três anos, o referendo foi antecipado em dois anos, para 06 de janeiro de 1963. (QUEIROZ; CABRAL, 2023). Diversos setores sociais se reuniram em torno da volta ao presidencialismo. Nas urnas, a indagação que constava ao povo era se este aprovava o ato adicional que instituiu o Parlamentarismo. (QUEIROZ; CABRAL, 2023). O “não” prevaleceu com 77% (setenta e sete por cento) dos votos (FIGUEIREDO, 1993). Em números concretos, nove milhões e quatrocentos mil brasileiros haviam votado para a volta do presidencialismo no referendo, o que é considerado o resultado eleitoral mais expressivo na história do Brasil à época. (QUEIROZ; CABRAL, 2023).

Na Constituição de 1988, diferentemente do plebiscito, o referendo só é citado uma única vez, como um dos incisos previstos no art. 14. Só poderá assim ser convocado de modo facultativo, isto é, quando for do interesse político do Legislativo. A Lei n. 9.709/98, como já visto, trouxe disposições semelhantes acerca dos dois institutos, ao dispor que estes serão convocados, em caso de assuntos de interesse nacional, mediante a forma de Decreto Legislativo, após a proposta de um terço do membro de uma das Casas Legislativas nacionais, pelo art. 3º. (BRASIL, [2023]). Podem também ser convocados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em caso de expressa previsão na Constituição Estadual e na Lei Orgânica, respectivamente, nos termos do art. 6º. (BRASIL, [2023]).

Conceitualmente, o art. 2º, § 2º, da Lei n. 9.709/98 denota o referendo como consulta popular a deliberar sobre assunto relevante convocado com posterioridade a um ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo o papel de ratificação ou de rejeição. (BRASIL, [2023]). Pela lei, portanto, o critério distintivo é o temporal, sendo o referendo consulta popular posterior à edição de ato normativo.

O único dispositivo da Lei que é singular ao referendo se encontra no art. 11. Dispõe que este poderá ser convocado, após a promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, desde que em um prazo de trinta dias, e versando de maneira direta no tema da consulta popular com o projeto normativo proposto. (BRASIL, [2023]). Eis, portanto, a designação de prazo, impedindo que leis antigas, após anos de efeitos jurídicos, sejam submetidas à crivo popular e sejam eventualmente invalidadas, ocasionando possível insegurança jurídica. Também obsta que o referendo seja utilizado como mecanismo de manobra pelos políticos para o questionamento de leis já estabelecidas no ordenamento jurídico. Desse modo, uma lei só será submetida à referendo para consulta popular até 30 (trinta) dias após sua promulgação.

Na ordem constitucional vigente, dois referendos se realizaram no Brasil. Um a nível nacional, em 2005, acerca de dispositivo do Estatuto do Desarmamento, e outro, de caráter

estadual, no Acre, em 2010, sobre lei que alterava o fuso horário no estado. Mesmo com a edição da Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral, que ocasionou a realização de alguns plebiscitos municipais mencionados acima, não se registraram referendos nos Municípios brasileiros nesse período.

Acerca do primeiro referendo, é importante a compreensão de que a criminalidade e a segurança pública no Brasil eram uma questão muito repercutida no início dos anos 2000. Entre os projetos do início do primeiro mandato presidencial de Lula da Silva (PT), estava o controle das armas pela população. (SILVA NETA, 2020). As proposições do Executivo já estavam em compasso com tendências desarmamentistas que permeavam o Legislativo, em diversas propostas, desde período anterior, no final dos anos 1990. (SILVA NETA, 2020). Em 2003, portanto, com essa união de interesses, os presidentes da Câmara, João Paulo Cunha (PT) e do Senado, José Sarney (PMDB) designaram a criação da Comissão Mista de Segurança Pública (CMESP). (SILVA NETA, 2020).

O resultado da Comissão foi a elaboração do chamado Estatuto do Desarmamento, que foi aprovado como Lei n. 10.826/03. Nos trabalhos legislativos do referido Estatuto, havia movimentação para a realização de referendo para questionar a população sobre a comercialização de armas de fogo. (SILVA NETA, 2020). Para Avritzer (2006), no entanto, o referendo tinha objetivo principal não de ratificação da lei, mas de transferir à população responsabilidade sobre discussão que causava impasse no Parlamento.

De qualquer modo, o Estatuto do Desarmamento foi promulgado e entrou em vigor em 22 de dezembro de 2003. O texto dispõe, como preleciona sua ementa, sobre o registro, a posse e a comercialização de armas de fogo, no âmbito da instituição de um sistema integrado intitulado SINARM (Sistema Nacional de Armas). (BRASIL, [2023]). O seu dispositivo mais emblemático é o art. 35, o qual dispunha que seria proibida a comercialização de arma de fogo no território nacional, salvo para entidades de segurança pública. (BRASIL, [2023]).

O condicionamento se encontrava no parágrafo primeiro do art. 35, o qual aduzia que a proibição da comercialização só entraria em vigor com referendo, a ser realizado em outubro de 2005. (BRASIL, [2023]). A campanha antecedente ao referendo dividiu a sociedade civil, no embate entre as duas frentes: Frente por um Brasil sem armas e Frente pelo Direito da Legítima Defesa. (SILVA NETA, 2020). No início da campanha, prevalecia a tendência pelo desarmamento, mas Silva Neta (2020) registra que houve reviravolta, que foi pontuada pela desmobilização dos movimentos sociais e pelo contexto de crise política do mensalão.

Noventa e dois milhões de brasileiros foram às urnas, em outubro de 2005, para responder se o comércio de arma de fogo e munição deveria ser proibido no Brasil. Quase 64%

(sessenta e quatro por cento) dos votos válidos deliberaram pelo “não”, enquanto 36% (trinta e seis por cento) foram “sim”. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005). Brancos e nulos totalizaram para cerca de três milhões de votos. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005). A abstenção foi próxima aos 20% (vinte por cento). (GAZETA DO POVO, 2005).

O outro referendo ocorrido no Brasil após 1988 foi estadual no Acre em 2010. Em síntese, desde o Decreto n. 2.784 de 1913, o fuso horário do Acre era de duas horas a menos do que o horário estabelecido em Brasília. Em 2008, foi proposto pelo então senador Tião Viana (PT) que o Acre estivesse sob novo fuso horário, com apenas uma hora de diferença em relação à Brasília, sob a justificativa que aproximaria o estado economicamente do país, facilitando às telecomunicações e o transporte aéreo. (SOUZA, 2013). Apuração de Souza (2013), no entanto, aponta que havia interesse político e *lobby* dos setores de telecomunicações para aprovação da medida.

O projeto entrou em vigor com a Lei n. 11.662/08, alterando em 2008 o fuso horário no Acre, aproximando-o de Brasília. As mudanças trouxeram consequências geográficas e de incômodo à população acreana, visto que o horário mais cedo forçava a se deslocar ao trabalho ou a escola quando ainda estava escuro no dia, sob risco de insegurança. (SOUZA, 2013). A insatisfação ocasionou movimentações políticas para a realização de um referendo no estado. O Decreto Legislativo n. 900, que instituiu a consulta popular, foi aprovado em dezembro de 2009. (SOUZA, 2013).

Em cinco dispositivos, o Decreto Legislativo n. 900 determinou no art. 1º que o referendo se realizaria em concomitância com as eleições gerais de 2010, para, de acordo com o art. 2º, questionar se a população estaria a favor da recente alteração de fuso horário no estado. (BRASIL, [2023]). Ademais, o art. 3º previa a realização de campanha institucional da Justiça Eleitoral, a fim de esclarecer sobre a questão que iria às urnas. E o art. 4º afirmava que o referendo seria considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples. (BRASIL, [2023]).

Durante à época da campanha eleitoral, que coincidia com a das eleições de 2010, duas frentes foram formadas, uma argumentando pela insegurança pública do novo fuso horário, e a outra defendendo que a nova Lei prezava a integração nacional e benefícios econômicos ao estado. (SENADO NOTÍCIAS, 2010). O referendo se realizou no segundo turno das eleições gerais de 2010, em 31 de outubro, (SENADO NOTÍCIAS, 2010), até mesmo porque o primeiro turno já iria contar com a eleição de seis cargos representativos, incluindo dois senadores.

A frente pelo “não”, isto é, da rejeição do novo fuso horário, registrada com o número 77, prevaleceu com quase 55% (cinquenta e cinco por cento) dos votos totais. A frente

pelo “sim”, ou seja, pela a utilização do novo fuso horário, registrada pelo número 55, perdeu com pouco quase 42% (quarenta e dois por cento). Brancos e nulos totalizaram cerca de três por cento. A alta abstenção ultrapassou 28% (vinte e oito por cento). (JUSTIÇA ELEITORAL, 2010).

Apesar da expressa vontade popular em referendo para volta do fuso horário antigo, a Lei n. 11.662/08 continuou em vigor por outros três anos, até outubro de 2013. Souza (2013) apurou que muitas manobras políticas foram intentadas para evitar que o resultado do povo fosse, de fato, convertido em lei, inclusive com proposta de nova consulta popular sobre o fuso horário, agora por plebiscito nos estados do Acre, Amazonas e Pará. O resultado efetivo, que retornou o Acre ao fuso horário de duas horas distantes de Brasília, foi veiculado na Lei n. 12.876/13, revogando a Lei n. 11.662/08.

2.4.3 A iniciativa popular: conceituação e histórico na ordem constitucional vigente

A iniciativa diz respeito a um projeto de lei que tem como proponentes os cidadãos, após a coleta de número de assinaturas, a repercutir em inovação normativa. Bonavides (2011), nessa esteira, conceitua a iniciativa como um mecanismo pelo qual uma parte do eleitorado se reúne como proponentes para conferir impulso legislativo, que resultará em uma nova lei ou na revogação de lei anterior, tanto em matéria de legislação constitucional como ordinária.

Dallari (2011), por sua vez, define a iniciativa por mecanismo que confere a um certo número de eleitores o direito de propor lei ou emenda constitucional. Salienta o autor que embora a Constituição de 1988 tenha adotado a iniciativa popular, esta se refere tão somente a lei ordinária ou complementar, sem possibilidade de reforma por emenda constitucional. (DALLARI, 2011). Tampouco há oportunidade de recurso, em caso de rejeição da proposta pelo Legislativo. (DALLARI, 2011).

Sanson (2007) define a iniciativa popular como um direito que pode ser exercido por parte do corpo eleitoral, restringindo-se a conferir impulso inicial a atividade típica do Legislativo. Em outras palavras, é o ato de início do processo legislativo, a partir de projeto de Lei formulado pelo povo. (SANSON, 2007). Refletindo sobre o mecanismo, Sanson (2007) denota ser talvez este o instituto mais democrático, vez que nele os cidadãos não se limitam a controlar os órgãos representativos, mas a influenciar diretamente, impulsionando o processo legislativo.

No mesmo compasso dos conceitos expostos, Silva (2016) refere-se a iniciativa popular como a forma pelo qual os eleitores podem apresentar um projeto de lei ao Legislativo, desde que em subscrição por um número considerado razoável de cidadãos. Conclui Garcia

(2005), que a iniciativa é o direito do corpo eleitoral de se colocar ao lado de outros agentes políticos, como o presidente da República, deputados e senadores, na proposição de projeto de lei, iniciando o processo legislativo.

Fleury (2006), em breve esboço fático, registra que não haviam mecanismos de democracia participativa nas Constituições brasileiras anteriores a de 1988, exceto as previsões de plebiscito, comentadas anteriormente. A Constituição de 1946, a única escrita em um período efetivamente democrático antes de 1988, privilegiava a democracia representativa, e na época, outras formas de participação popular eram vistas como concorrentes a formato instituído. (FLEURY, 2006). Assim, não há registros de mecanismos como o referendo e, nesse caso, de iniciativa popular antes da ordem constitucional de 1988.

A iniciativa popular é disposta quatro vezes na Constituição de 1988, sendo o único instrumento entre os acima previstos, cujo ensejo e requisitos se encontram expressos no texto constitucional. A primeira aparição se dá como inciso do art. 14. A segunda dispõe sobre a possibilidade de lei de iniciativa popular no âmbito estadual, pelo art. 27, § 4º, o qual aduz que lei específica disporá sobre o assunto. (BRASIL, [2023]). O terceiro se encontra no art. 29, inciso XIII, que lista como competência da Lei Orgânica Municipal a previsão de iniciativa popular de projeto de lei, com manifestação de cinco por cento do eleitorado. (BRASIL, [2023]). Os três dispositivos, portanto, tratam explicitamente na Constituição sobre a realização de iniciativa popular nas três esferas: federal, estadual e municipal.

A quarta previsão é aquela que discrimina a iniciativa popular quanto aos requisitos. Denota o art. 61, § 2º, que a iniciativa popular ocorrerá quando o povo elaborar projeto de lei, apresentado à Câmara dos Deputados, e devidamente assinado por, no mínimo, 1% (um por cento) de todo o eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimo de por cento em cada um deles. (BRASIL, [2023]). Desse modo, a Constituição caracteriza a iniciativa popular como um mecanismo pelo qual o povo poderá propor uma lei ao Legislativo, desde que recolhida a subscrição de um número descrito do eleitorado brasileiro disperso entre pelo menos cinco Estados da federação.

Na última eleição de 2022, o Tribunal Superior Eleitoral (2022) contabilizou cerca de 156 (cento e cinquenta e seis) milhões de eleitores brasileiros. Isso significa que para atender ao primeiro requisito, a iniciativa popular atualmente deve recolher o significativo número de cerca de um milhão, quinhentos e sessenta mil assinaturas. Tais subscrições deverão estar espalhadas em pelo menos cinco estados brasileiros, o que foi adotado para indicar que o projeto de lei refere-se a interesse nacional e não apenas concentrado para as intenções de grupos sociais de um estado ou localidade.

O terceiro requisito é o de mais difícil compreensão. O texto constitucional dispõe que as assinaturas também deverão conter não menos do que 0,3% (três décimos de por cento) entre os eleitores dos cinco estados, pelo menos, que participaram do projeto. Suponha-se que participaram do projeto eleitores de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Ceará e Rio Grande do Norte. Para que um estado seja contabilizado entre os cinco mínimos exigidos pela Constituição, as assinaturas deverão compreender pelo menos três décimos de por cento entre todos os eleitores do estado.

Isso significaria, pelos dados atuais do Tribunal Superior Eleitoral (2022), de pelo menos cento e quatro mil assinaturas de eleitores de São Paulo para o estado ser contabilizado; quarenta e oito mil eleitores em Minas Gerais; e vinte mil eleitores no estado do Ceará, por exemplo. Tal percentagem é requisitada para evitar que um estado seja contabilizado, para os fins de cumprimento de requisito do instituto, com apenas algumas dezenas ou centenas de subscrições de eleitores, o que mascararia o cumprimento da exigência.

A seguir, a iniciativa popular também é prevista pela legislação ordinária com a Lei n. 9.709/98, que separa os artigos 13 e 14 para tratar do assunto. O *caput* do art. 13 reproduz na literalidade a disposição constitucional do art. 61, § 2º, mas seus parágrafos trazem interessante considerações. O art. 13, § 1º, acrescenta um requisito à lei de iniciativa popular, além das subscrições mínimas espalhadas em pelo menos cinco estados, a necessidade do projeto se delimitar a um único assunto. (BRASIL, [2023]). Assim, os eleitores não poderão tratar de múltiplas reformas legais, atendo-se a única matéria para mudança na proposição de lei.

As outras disposições da Lei n. 9.709/98 tratam da regulamentação da iniciativa popular já no âmbito da Câmara dos Deputados. O art. 13, § 2º denota que projeto oriundo de iniciativa popular não será rejeitado se houver vício de forma, cabendo à própria Câmara dos Deputados a correção de impropriedades de ordem técnica ou de redação. (BRASIL, [2023]). Por fim, o art. 14 prescreve que no caso de cumprimento dos requisitos exigidos para a iniciativa popular, a Câmara dos Deputados dará prosseguimento ao projeto, regulando o procedimento pelas normas do Regimento Interno (BRASIL, [2023]).

É de se perceber, nesta senda, que a iniciativa popular no Brasil se trata de mecanismo com requisitos difíceis, que impedem uma difusão democrática do instituto, ao que se vê pela necessidade de coleta da assinatura de mais de um milhão e quinhentos mil brasileiros, em múltiplos estados da federação. Garcia (2005) ratifica nesse sentido, de que a iniciativa popular foi formulada no Brasil, ao contrário de outros países, com uma significativa limitação formal para sua realização. Fleury (2006) também conclui que as condições da iniciativa popular no país são consideradas altamente restritivas.

Mohallem, Vargas e Roll (2018) afirmam que a iniciativa popular é complexa operação no país, vez que sua efetivação depende de movimento popular organizado, com publicidade, capaz de arcar o elevado custo financeiro e de coleta das assinaturas em meio físico. Desse modo, em Mohallem, Vargas e Roll (2018), a atual ordem constitucional atua como limitante à iniciativa popular, ressaltando-se que além dos difíceis requisitos, o processo de validação das assinaturas também é árduo. Isto porque embora existam tratativas para a viabilidade de iniciativa popular de forma virtual, facilitando sua divulgação e mobilização (MOHALLEM; VARGAS; ROLL, 2018), o processo a nível federal ainda se dá pela via escrita, o que torna a conferência da validade de assinaturas procedimento exaustivo.

Além disso, Fleury (2006) também estabelece críticas a ausência de regulamentação mais detalhada sobre a tramitação da iniciativa popular, salientando a autora que atualmente não há obrigação de o Legislativo federal votar ou sequer analisar essas propostas populares, tampouco havendo prazos para deliberação do projeto. É importante salientar que o art. 252, VI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados até prescreve sobre a tramitação da iniciativa popular, mas dispõe, em breves termos, que esta seguirá o procedimento de outros projetos de lei, integrando a numeração geral de proposições. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, [2023]).

Tamanha dificuldade registrada nos termos anteriores explica o porquê, em trinta e cinco anos da ordem constitucional vigente, os projetos de iniciativa popular a nível federal não lograram muito êxito. Soares (2019) lista sete casos de iniciativa popular no país. Em ordem cronológica sobre os seus objetos: para criação de um Fundo Nacional para moradia popular; para tornar alguns crimes em hediondos, após o caso Daniella Perez; para o aumento rigoroso de pena, após o caso Ives Ota; para cassação de mandato em compra de votos; para o enrijecimento da legislação penal, após o caso Gabriela Maia Ribeiro; para novas hipóteses de inelegibilidade; e para 10 medidas anticorrupção. (SOARES, 2019). Entre essas, Mohallem, Vargas e Roll (2018) mencionam que quatro se efetivaram em leis no país. Listam-se abaixo.

O primeiro projeto de iniciativa popular que efetivamente se tornou lei foi diante da mobilização social com o assassinato de Daniella Perez pelo seu então namorado Guilherme de Pádua, em 1992. Diante da repercussão do caso, já que ambos contracenavam em novela da Globo na televisão, rapidamente cerca de 1,3 milhão de assinaturas foram coletadas (SOARES, 2019). A iniciativa popular tinha o escopo de tornar o crime de homicídio qualificado como hediondo, e, assim, torná-lo de mais duro cumprimento.

O procedimento dessa iniciativa popular enfrentou obstáculos que impediram que a proposta prosperasse, visto que as assinaturas recolhidas não acompanhavam a indicação do

título de eleitor dos cidadãos. Para resolver o impasse e conferir retorno à sociedade, o poder Executivo adotou o projeto e o apresentou como de sua iniciativa, dispensando do trâmite das iniciativas populares. (SOARES, 2019). O projeto se tornou a Lei n. 8.930/94, que acrescentou sete crimes, entre eles o homicídio qualificado, no rol dos crimes hediondos da Lei n. 8.072/90.

O segundo projeto de iniciativa popular que se tornou em lei foi organizado pela Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP) em conjunto com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). A coleta de assinaturas foi mobilizada para proposta de lei com intuito de estabelecer a pena de cassação do mandato para os casos comprovados de compra de votos e de utilização da máquina pública para vantagens eleitorais. (SOARES, 2019). O projeto alcançou a marca de 1,03 milhão de assinaturas até 1999. (SOARES, 2019).

Havia urgência para que o projeto se efetivasse em lei, já que se intentava sua aplicação já para as eleições municipais de 2000. (SOARES, 2019). Outra vez enfrentando dificuldades técnicas em relação a validação das assinaturas populares dentro de um prazo razoável, e percebendo que o íterim seria inviável para viabilizar a discussão, um grupo de parlamentares decidiu transformar a iniciativa no Projeto de Lei do próprio legislativo (PL n. 1.517/99) (SOARES, 2019), de autoria do deputado federal Albérico Cordeiro (PTB). Tornou-se na Lei n. 9.840/99, que alterou dispositivos do Código Eleitoral para prever hipótese de cassação de mandato em caso de captação de sufrágio. (BRASIL, [2023]).

O terceiro projeto de iniciativa popular que culminou em lei é o mais antigo entre todos os listados. Em 1992, cerca de oitocentas mil assinaturas foram recolhidas para a criação de lei que instituísse um Fundo Nacional de Moradia Popular, que pudesse dirimir, ao menos em parte, as questões habitacionais brasileiras. O projeto teve início com movimentos de luta por moradia e contou com apoio da Igreja Católica, contando com repercussão dos meios de comunicação. (SOARES, 2019).

Mais uma vez problemas técnicos impediram o regular prosseguimento da iniciativa popular. A Justiça eleitoral não pôde realizar a conferência de subscrições, a fim de comprovar o cumprimento dos requisitos legais desse mecanismo popular, vez que não havia à época um cadastro unificado dos eleitores brasileiros. (SOARES, 2019). O recurso novamente foi pela adoção do projeto por um parlamentar, Nilmário Miranda (PT), passando a tramitar como proposta do Legislativo durante mais de uma década na Casa até ser promulgado em 2005 na Lei n. 11.124/05. Esta, como sua ementa enuncia, dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), além de criar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). (BRASIL, [2023]).

O quarto projeto de iniciativa popular que se efetivou em lei foi mobilizado pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), em 2008, e apoiado por diversos setores da sociedade no movimento então cunhado de “Campanha Ficha Limpa”. A ideia seria para enrijecer os critérios pelo qual alguém poderia se candidatar a cargo eletivo, sugerindo a criação de novas hipóteses de inelegibilidade. (SOARES, 2019). O projeto apurou mais de um milhão e quinhentas mil assinaturas até 2009.

Outra vez, a questão do tempo de tramitação era um elemento essencial, pois havia o intuito que certos critérios do projeto de lei já fossem aplicados nas eleições gerais de 2010. (SOARES, 2019). De acordo com Soares (2019), cientes das dificuldades dos requisitos constitucionais da lei de iniciativa popular e visando conferir maior celeridade, um grupo de parlamentares adotaram a proposta e tornaram um Projeto de Lei Complementar (PLP n. 518/09), de relatoria do deputado federal Antônio Carlos Biscaia (PT). A ideia foi promulgada na Lei Complementar n. 135, de 2010, alterando múltiplos dispositivos na legislação eleitoral, inclusive inelegibilidades e critérios impeditivos para candidatura de cidadãos já condenados previamente em decisão transitada em julgado.

Dos três projetos entre os sete de iniciativa popular mencionados em Soares (2019), um foi considerado expressamente inconstitucional, do caso Ives Ota, em 1999, mesmo com as duas milhões de assinaturas recolhidas, já que suas propostas, como aumentar a pena do homicídio para 100 anos, incongruente com a ordem constitucional. Os outros dois atualmente ainda tramitam na Câmara dos Deputados: um de enrijecimento da legislação penal e processual penal, diante do Movimento Gabriela Sou da Paz (PL 4.911/2005); e outro para alteração também do sistema processual penal, no centro do movimento “10 medidas contra a Corrupção”, originário de proposta do Ministério Público Federal e assinado por duas milhões de pessoas (PL 4.850/2016).

Assim, percebe-se o insucesso da iniciativa popular como mecanismo de democracia participativa no Brasil, com a efetivação de quatro únicos projetos no íterim da Constituição de 1988, o que se explica pela dificuldade dos requisitos, como recolhimento de milhões de assinaturas, espalhadas pelo território nacional, de forma física. Fato que torna inviável e demorado até mesmo para validação dos dados pela Justiça eleitoral. Desse modo, até mesmo os projetos de iniciativa popular efetivamente convertidos em lei só assim o foram porque membros do Legislativo ou o presidente da República adotaram os projetos como seus, facilitando o processo legislativo na Câmara dos Deputados.

3 A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 111/2021 E OUTROS ASPECTOS NORMATIVOS DO PLEBISCITO E DO REFERENDO NO BRASIL

Este capítulo tem o condão de dissecar normativamente os aparatos legislativos correlatos ao plebiscito e ao referendo no Brasil, a fim de providenciar um panorama da atual previsão dos institutos no país e sua configuração jurídica. Para tanto, em primeiro plano, analisar-se-á a Emenda Constitucional n. 111/2021, seus antecedentes legislativos, os seus possíveis vetos e as demais disposições por ela inovadas.

Em segundo lugar, passa-se a uma análise normativa específica das novas disposições trazidas pela EC n. 111/2021 em relação ao plebiscito e ao referendo. Em seguida, é o momento para o exame das disposições legislativas já estabelecidas desses institutos no país, com olhar atento a Lei n. 9.709/98 e a Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral, que primeiro inovou na possibilidade de realização de consultas populares em concomitância as eleições no país. Finaliza-se com as implicações teóricas da formatação do plebiscito e do referendo no Brasil diante da nova realidade legislativa.

3.1 A Emenda Constitucional n. 111/2021: antecedentes e outras disposições

A Emenda Constitucional n. 111/2021 trata-se da conversão do Projeto de Emenda Constitucional n. 125/2011, de autoria inicial do Deputado Carlos Sampaio (PSDB/SP) e de tramitação que iniciou na Câmara dos Deputados. Estranhamente, na realidade, na origem da PEC nada havia correlação com a possibilidade de realização do plebiscito e do referendo durante as eleições municipais, de forma a fortalecer a participação popular no país.

A proposta inicial, na realidade, seria tão somente o de alterar o art. 77 da Constituição Federal, acrescentando os parágrafos seis, sete e oito para vedar a realização de eleições em data próxima a feriados nacionais. Na nova regra sugerida pelo autor, as eleições não poderiam ser realizadas se nos dias anteriores ou subsequentes fossem feriados nacionais, a fim de impedir um grande índice de abstenção eleitoral dos cidadãos. Assim, pela nova regra sugerida, o pleito eleitoral ocorreria no domingo subsequente.

A justificativa do autor foi de que o segundo turno muitas vezes poderia coincidir com o feriado prolongado de Finados, em 02 de novembro, o que refletiria no desinteresse da população na eleição, já que seria a oportunidade para lazer e viagens. E isso, inevitavelmente, poderia implicar no questionamento da legitimidade dos resultados eleitorais, ao macular a vitória de um candidato pela evasão dos eleitores durante o feriado.

Durante pouco mais de sete anos, a PEC n. 125/2011 não foi considerada uma prioridade legislativa no Congresso Nacional, tendo sido arquivada sem novas movimentações

e sem interesse das Comissões designadas. Em março de 2019, o próprio autor da ação, Deputado Carlos Sampaio (PSDB/SP) requisitou pelo desarquivamento da PEC (CÂMARA DOS DEPUTADOS, [2023]). No entanto, somente em maio de 2021 foi constituída a Comissão Especial para análise da proposta, sendo designados para presidência o Deputado Luis Tibé (AVANTE/MG) e para relatoria Deputada Renata Abreu (PODE/SP).

A partir da designação da nova Comissão Especial, a PEC n. 125/2011, até então relegada ao esquecimento, tornou-se abruptamente uma década depois, no ambiente escolhido para discussão de uma série de reformas eleitorais na legislação brasileira. Tanto o presidente quanto a relatora da comissão e os demais componentes da comissão utilizaram-se da plataforma para solicitar uma série de audiências públicas sobre os mais diversificados temas eleitorais, os quais versavam sobre significativas reformas no sistema eleitoral pátrio.

Entre os temas colocados em discussão pelos Deputados e profissionais especialistas e professores convocados dentro das audiências da Comissão Especial da PEC n. 125/2011, citam-se: sistemas eleitorais, em especial os modelos de distritão (SNTV) e distrital misto; cláusula de barreira; coligações; candidaturas independentes; voto facultativo; coligação e financiamento de campanha; Democracia participativa e controle de mandatos, entre outros, sendo neste ínterim aberto o prazo para a proposição de emendas à Proposta original. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, [2023]).

Em julho de 2021, a relatora Renata Abreu (PODE/SP) elaborou parecer recolhendo as principais informações e propostas durante os meses de discussão da Comissão Especial. Suas conclusões foram de que os brasileiros pouco confiavam nas instituições políticas por decorrência do sistema eleitoral vigente no país, não bastando eleições periódicas e de alternância do poder, devendo haver um sistema a permitir “*accountability*”, ou seja, de melhor prestação de contas entre o representante eleito e os cidadãos.

Registraram-se diversas as proposições da relatora, as quais aplicariam, se todas aprovadas, na mais profunda reforma eleitoral no Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988. Entre as alterações constitucionais listavam-se: a adoção de um sistema eleitoral misto, pelo qual metade dos eleitos seriam por eleição majoritária em distritos designados e a outra metade com a eleição proporcional de lista aberta; a utilização da composição do Senado Federal como parâmetro para cláusula de desempenho dos partidos; ajustes no princípio da anterioridade eleitoral; a vedação de eleições em proximidade com feriados nacionais; a mudança da data de posse de governadores e do presidente da República; alteração das regras de financiamento de campanha para fortalecer a participação feminina na política e a realização de consultas populares em sede municipal em concomitância com as eleições municipais. Como

se vê no texto definitivo, de todas as propostas do parecer, somente as últimas três foram as que efetivamente vingaram.

Ao longo de meados de 2021, diversas propostas de substitutivos e de supressões foram requisitadas pelos deputados da Câmara dos Deputados para a PEC n. 125/2011. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, [2023]). Ainda assim, o texto que chegaria ao Plenário para votação em primeiro turno, propunha a reforma de pelo menos oito dispositivos constitucionais. O texto final da PEC n. 125/2011, aprovada em primeiro turno pela Câmara dos Deputados, chegaria ao Senado somente com alterações no financiamento de campanhas para candidatas mulheres e candidatos negros, nas regras sobre o princípio da anterioridade eleitoral, regras para mudança de partido político, vedação das eleições próximos a feriados nacionais, a realização de consultas populares durante as eleições municipais e as novas datas de posse para governadores e presidente da República.

O parecer na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, de relatoria da Senadora Simone Tebet (MDB/MS), após apreciar as novas emendas apresentadas, concluiu por rechaçar algumas das propostas que haviam sido aprovadas em primeiro turno na Câmara, como as mudanças de anterioridade eleitoral. Ficando aprovada em primeiro turno no Senado proposta de texto de muita semelhança ao hoje vigente na Emenda Constitucional n. 111/2021. Vale ressaltar que no Senado Federal alterou-se o dispositivo de alteração para acréscimo das consultas populares municipais, sendo utilizado o art. 14 da Constituição Federal ao invés do art. 61, como era na Câmara dos Deputados.

Sem posteriores reformas, a PEC n. 125/2011 foi aprovada com bastante agilidade, no segundo turno tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, sendo promulgada como Emenda Constitucional n. 111/2021 em 28 de setembro de 2021. Da apresentação da proposta original que dispunha sobre a vedação de eleições próximas a feriados a designação do presidente e relatores da Comissão Especial foram dez anos, incluindo significativo período de arquivamento. Do início dos trabalhos da Comissão até a promulgação da Emenda Constitucional, com a realização de diversas audiências e análise de substitutivos e de uma série de emendas, nas duas casas do Congresso Nacional e em dois turnos, decorreram somente quatro meses, de maio a setembro de 2021. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, [2023]).

São três as alterações constitucionais introduzidas pela Emenda Constitucional n. 111/2021, fora a nova previsão das consultas populares em concomitância com as eleições municipais. São todas novidades no sistema eleitoral brasileiro: uma sobre financiamento de campanha, outra sobre fidelidade partidária e a última sobre a data de posse de governadores e do presidente da República. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, [2023]).

A Emenda Constitucional n. 111/2021 foi promulgada com seis artigos que estabelecem em síntese quatro principais mudanças eleitorais no cenário político brasileiro. Em primeiro lugar, o art. 2º da Emenda Constitucional n. 111/2021 dispõe uma nova regra para o chamado Fundo Especial de Financiamento de Campanha: a contagem em dobro dos votos de candidatas mulheres e candidatos negros para a Câmara dos Deputados, entre as eleições de 2022 a 2030, como se vê, na transcrição literal:

Art. 2º Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro.

Parágrafo único. A contagem em dobro de votos a que se refere o caput somente se aplica uma única vez. (BRASIL, 2021).

Trata-se de uma medida afirmativa, que visa incrementar a participação de mulheres e de candidatos negros na política brasileira e, ao mesmo tempo, estimular aos partidos políticos fomentarem a candidatura e a campanha de quem se enquadrar nessas condições. Assim, o número de votos alcançados pela candidata ou pelo candidato negro contará em dobro para o Fundo de Financiamento de Campanha, o que obviamente é de muito interesse aos partidos políticos.

No Brasil, como aponta Machado (2018), o financiamento de campanha eleitoral é misto, com os valores públicos integrantes do Fundo Partidário e com os valores privados, advindas atualmente somente de pessoas físicas ou do próprio candidato. Schlickmann e Mezzaroba (2021) lembram da distinção entre o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), previstos na Lei dos Partidos Políticos enquanto o Fundo Especial de Financiamento de Campanha é inovação da reforma eleitoral de 2017 e previsto pela Lei 13.488/2017.

A principal distinção entre esses dois fundos é a sua finalidade. O Fundo Partidário deverá ser destinado para manutenção da estrutura dos partidos políticos, pagamento de pessoal e na propaganda política, como dispõe o art. 44 da Lei dos Partidos Políticos. (BRASIL, [2023]). O Fundo de Financiamento de Campanha, por outro lado, é reservado para o intuito específico de financiar as campanhas eleitorais no país e é repartido de acordo com o desempenho dos partidos político nas eleições, tanto em votos quanto em número de vagas asseguradas.

Desse modo, 35% (trinta e cinco por cento) da composição do FEFC deriva da quantidade de votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados, desde que tenham ao menos um representante nessa casa. (BRASIL, 2017). Em outras palavras, quanto mais votos obtidos para Deputado Federal por um partido, mais ele receberá de repasse do Fundo de

Campanhas nas próximas eleições. Por isso, para as pretensões de um partido, o desempenho de seus candidatos nas eleições a Deputado Federal é essencial.

Com a nova disposição da Emenda Constitucional n. 111/2021, pelas próximas três eleições a Deputado Federal, para fins de repasses de Fundo de Financiamento de Campanha, os votos obtidos em candidatas mulheres ou em candidatos negros serão contados em dobro. Um significativo incentivo para que os partidos políticos possam alavancar e destinar mais recursos a tais candidatos, já que o retorno dos votos alcançados por eles contará em dobro, fomentando-se a participação da mulher e do negro na política brasileira, com a possibilidade da eleição de um Congresso menos homogêneo.

O intuito da nova legislação pátria tem uma motivação muito clara. Na composição da legislatura de 2018 a 2022, na Câmara dos Deputados, 75% (setenta e cinco por cento) são brancos e 85% (oitenta e cinco por cento) são homens. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018); (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018); Embora essas proporções representassem o mínimo histórico para ambos e o máximo histórico de 24% (vinte e quatro por cento) para negros e 15% (quinze por cento) para mulheres, ainda assim, visualizava-se a discrepância do Congresso com a real composição da sociedade brasileira.

A respeito desta relevante inovação da Emenda Constitucional n. 111/2021, pouco se tem registrado na produção acadêmica brasileira. Há de se mencionar, no entanto, no que diz respeito aos avanços para as candidaturas femininas, o trabalho de Moreno e Freitas (2021), as quais destacam que a EC n. 111/2021 avança na discussão sobre a participação da mulher na política, pois tem o mérito de superar a barreira de a mulher ter que ser convencida a ser candidata, já que o retorno ao partido só virá quando elas forem efetivamente votadas, o que implicará em uma maior diligência na promoção da inserção feminina.

Em segundo lugar, há o acréscimo do parágrafo sexto ao art. 17 do texto Constitucional, dispondo expressamente que os deputados federais, estaduais e distritais e os vereadores só poderão mudar de partido sem a perda do seu mandato com a anuência do partido ou em demais hipóteses de justa causa da lei, não se contando, no entanto, as migrações partidárias para distribuição dos fundos partidários, como se vê de forma literal:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:
§ 6º Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021) (BRASIL, 2021).

Trata essa alteração sobre os casos de infidelidade partidária. Como se sabe, no Brasil os representantes eleitos pelo sistema proporcional (deputados e vereadores) são adstritos aos partidos pelos quais foram eleitos. E, se dele se desfilarem sem uma justa causa, perderão o mandato, como prescreve o art. 22-A da Lei 9.096/95. (BRASIL, [2023]).

Ocorre que o mesmo dispositivo, que foi introduzido pela Lei n. 13.165/15, possibilita pelo menos três hipóteses de justa causa para desfiliação partidária sem a perda do mandato: mudança substancial do programa do partido; grave discriminação política pessoal sofrida; ou mudança dentro dos prazos da chamada janela partidária, que são nos trinta dias anteriores ao prazo de filiação exigido nas eleições. (BRASIL, 2015).

Até então, essas eram as únicas três formas possíveis de mudança de partido sem a perda do mandato. A Emenda Constitucional n. 111/2021 adicionou uma quarta: a possibilidade de desligamento pelo político desde que conte com a anuência do próprio partido ao qual irá se desfiliar. Dessa forma, a nova forma funciona como um mútuo acordo: se o partido concordar também em romper os laços, após pedido do representante, deverá então apresentar sua anuência expressa com a saída e então o político estará disponível para procurar outro partido, sem a perda do seu mandato.

Neste aspecto, a EC n. 111/2021 ainda cumpre um papel que a Lei n. 13.165/15, a qual introduziu as possibilidades de justa causa na Lei dos Partidos Políticos, ainda não havia feito. Deixa expressamente claro no texto constitucional que não se computará a migração de partido para fins de distribuição do fundo partidário ou de outros fundos públicos, nem ao acesso gratuito de rádio e televisão.

Em outras palavras, há uma preocupação com que o partido ao qual do representante irá se desfiliar e pelo qual foi eleito não reste prejudicado em relação acesso ao Fundo Partidário e a repartição do seu tempo de propaganda eleitoral na televisão e no rádio. Como se sabe, tanto o acesso ao dinheiro público como a propaganda são determinados diretamente pelo número de representantes do partido no Congresso Nacional. Com a saída de um de seus partidários, os partidos seriam, em hipótese, prejudicados nessas importantes determinações.

Com a Emenda Constitucional n. 111/2021 a celeuma se encontrada sanada. O partido que irá receber o representante emigrante de outra agremiação partidária não obterá aumento na sua participação do dinheiro público ou no seu tempo de televisão e rádio. Receberá tão somente o candidato. De outra via, o partido que sofreu com a desfiliação partidária, terá, sem prejuízo, assegurado sua participação no Fundo Partidário e no tempo disponível para a propaganda eleitoral.

Há ainda outra alteração promovida pela Emenda Constitucional n. 111/2021, sobre a data de posse de governadores e de presidente da República. A partir das eleições de 2026, o presidente da República assumirá o mandato no dia 05 de janeiro e os governadores assumirão no dia 06 do mesmo mês. Anteriormente, tanto os vinte e sete governadores como o presidente assumiam no dia 01º de janeiro, pelos arts. 28 e 82 da Constituição Federal, respectivamente. (BRASIL, [2023]).

Isso ocasionava um contratempo logístico significativo, já que o dia 01º de janeiro é um feriado internacional, no qual há o costume de descanso após as festividades de réveillon. Por esse motivo, a posse do presidente da República no Brasil enfrenta certos contratempos logísticos no campo internacional, já que muitos chefes de Estado não compareciam devido as adversidades da data, enviando apenas seus representantes de governo.

Curiosamente, a posse do presidente em 1º de janeiro só foi instituída pela Constituição de 1988. No início da história republicana pátria, de 1891 a 1930, a posse ocorria na data da proclamação da República, em 15 de novembro (art. 43, § 4º, Constituição de 1891). (BRASIL, [2023]). Com a redemocratização após a era Vargas, a Constituição de 1946 alterou a posse para o dia 31 de janeiro (art. 2º, ADCT, Constituição de 1946). (BRASIL, [2023]). Durante o Regime Militar, pela Constituição de 1967, a data da posse passava a ser em 15 de março (art. 174, Constituição de 1967). (BRASIL, [2023]). Sendo, portanto, pela Carta de 1988 marcado no primeiro dia do ano, ocasionando os contratempos mencionados.

Para os governadores, a posse que também era no dia 01º de janeiro, além das adversidades citadas em relação a ser um feriado nacional, havia ainda o revés de ser no mesmo dia da posse do presidente da República, o que certamente esvaziava a atenção política e pública, que era direcionada ao cargo mais alto do país. Assim, os principais representantes das instituições concentrariam sua atenção a posse do presidente da República. De igual modo, o público – se é que interessado nos eventos durante um feriado.

Com a mudança, o atual mandato do presidente e dos governadores extrapolará um pouco os 4 (quatro) anos habituais e irá até 05 e 06 de janeiro de 2026, respectivamente. Busca-se, neste azo, uma data distante das festividades de final de ano e com intuito de, no caso do presidente, atrair maior presença internacional, especialmente dos chefes de Estado; e para os governadores, um evento que não seja relegado ao segundo plano diante da maior importância dada naturalmente a posse do presidente.

Há de se mencionar, como quarta e última disposição, que a Emenda Constitucional n. 111/2021 traz ainda no seu art. 3º duas disposições eleitorais transitórias, ou seja, que só serão

válidas enquanto não promulgada lei específica sobre a matéria. Dizem respeito a dois objetos: a incorporação de partidos políticos e a alteração dos respectivos estatutos, como se vê:

Art. 3º Até que entre em vigor lei que discipline cada uma das seguintes matérias, observar-se-ão os seguintes procedimentos:

I - nos processos de incorporação de partidos políticos, as sanções eventualmente aplicadas aos órgãos partidários regionais e municipais do partido incorporado, inclusive as decorrentes de prestações de contas, bem como as de responsabilização de seus antigos dirigentes, não serão aplicadas ao partido incorporador nem aos seus novos dirigentes, exceto aos que já integravam o partido incorporado;

II - nas anotações relativas às alterações dos estatutos dos partidos políticos, serão objeto de análise pelo Tribunal Superior Eleitoral apenas os dispositivos objeto de alteração. (BRASIL, 2021).

No que diz respeito as incorporações de partidos políticos, sabe-se que estes se tornaram muito mais comuns na realidade brasileira após as reformas eleitorais recentes, sobretudo com a aplicação da cláusula de barreira. Citam-se três: o Partido Humanista da Solidariedade (PHS) pelo Podemos (PODE); o Partido Republicano Progressista (PRP) pelo Patriotas; e o Partido Pátria Livre (PPL) pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Mais recentemente, o Partido Social Cristão (PSC) também foi incorporado pelo Podemos (PODE).

Ocorre que após a incorporação dos partidos políticos, percebeu-se que os órgãos e diretórios municipais e estaduais dos partidos incorporados se encontravam em situação de irregularidade, notadamente sem a devida prestação de contas, abrindo o questionamento para quem deveria recair a responsabilidade. A Justiça eleitoral decidia que a responsabilidade deveria recair no partido incorporador, como na Pet. 2675 (relatoria Min. Joaquim Barbosa). (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2008).

A EC n. 111/2021 dispõe de forma diversa. Para a nova regra constitucional, as sanções aplicadas aos órgãos estaduais e municipais do partido incorporado será de responsabilidade exclusiva dos seus antigos dirigentes e não do partido incorporador, tampouco dos novos dirigentes, a não ser que estes últimos integrassem ao partido incorporado. Assim, isenta-se a responsabilidade do partido que incorpora, demonstrando de forma clara o intuito legislativo em favorecer os processos de incorporações partidárias no país, retirando um possível óbice ao procedimento, diante da celeuma que havia com as questões das sanções.

Por fim, a última regra transitória diz respeito as alterações dos estatutos dos partidos políticos. Denota a EC n. 111/2021 que enquanto não houver lei específica sobre o tema, as anotações que forem concernentes as mudanças dos estatutos dos partidos somente serão objeto de análise pelo Tribunal Superior Eleitoral apenas os dispositivos objetos da alteração.

O intuito final dessa regra é priorizar pela autonomia dos partidos políticos. Portanto, legítima ao Tribunal Superior Eleitoral analisar somente os objetos das alterações dos

estatutos, preservando os dispositivos anteriores, que não poderão ser objeto de análise do TSE. Faz-se valer assim a autonomia de estruturação interna e de organização dos partidos políticos, assim como previsto no art. 3º da Lei dos Partidos Políticos. (BRASIL, [2023]).

3.2 Análise normativa da EC n. 111/2021: novos requisitos ao plebiscito e ao referendo para realização concomitante às eleições municipais

O objetivo deste subtópico é analisar a última novidade da Emenda Constitucional n. 111/2021, que constitui o objeto principal da dissertação. Trata-se da possibilidade de realização concomitante às eleições municipais de consultas populares, acrescentando-se ao art. 14 da Constituição os parágrafos doze e treze. Contam-se cinco requisitos, a seguir examinados, para o ensejo dessa nova possibilidade de participação direta na Democracia brasileira, assim como se extrai dos novos dispositivos:

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

§ 12. Serão realizadas concomitantemente às eleições municipais as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021)

§ 13. As manifestações favoráveis e contrárias às questões submetidas às consultas populares nos termos do § 12 ocorrerão durante as campanhas eleitorais, sem a utilização de propaganda gratuita no rádio e na televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021) (BRASIL, 2021).

O primeiro requisito é de que as novas consultas populares devem ser realizadas de forma concomitante as eleições municipais. Ou seja, periodicamente a cada 4 (quatro) anos, a iniciar nas eleições de 2024, e paralelamente as escolhas de prefeitos e vereadores. Em nenhum momento no Projeto de Emenda Constitucional acima em comento havia proposta para que as consultas populares fossem concomitantes as eleições gerais ou mesmo versando sobre questões de nível nacional ou estadual. Desse modo, o objetivo legislativo desde o princípio era para o fortalecimento da Democracia local.

Em importante artigo sobre o tema, Magalhães (2004) já ressaltava que o caminho para o fortalecimento da Democracia participativa brasileira a frear a crise da Democracia representativa deveria enfrentar necessariamente caminhos locais. Para o autor, o caminho da Democracia brasileira deveria partir da descentralização sobretudo nos municípios para tornar a participação popular permanente de forma permeável, como por conselhos municipais e o orçamento participativo, além de demais mecanismos de participação e de organização da sociedade civil. (MAGALHÃES, 2004).

Dessa forma, é de se perceber, sem dúvidas, a viabilização dos plebiscitos e dos referendos acerca de matérias locais constitui um importante passo legislativo em relação a uma ótica da Democracia brasileira que não se inicia necessariamente no poder central ou na União. Ao contrário, ao possibilitar formas de participação do povo nas decisões de sua localidade traz a lógica a existência, já que se torna muito mais fácil e mais concreta a participação em questões locais do que a realização de consultas populares em um país de dimensões continentais e de população na casa das centenas de milhões de pessoas.

Está claro, portanto, de que se o objetivo é o fortalecimento da participação nos processos decisórios locais, tal consulta deveria ocorrer durante as eleições municipais, que são tradição eleitoral brasileira e ocorrem nos anos pares que não correspondem as eleições gerais. Nesse sentido, o segundo requisito diz respeito a matéria a ser objeto de análise das consultas populares. Deverão versar especificamente sobre questões locais. Com locais, busca-se dizer que as matérias deverão ser de competência tão somente municipal, de interesse dos limites do Município e, por conseguinte, não poderão ser matéria de análise questões estaduais ou nacionais, ainda que repercutem na esfera de interesse da cidade.

Isso, sem dúvidas, torna-se um dos principais pontos de questionamento dessa novidade legislativa, que será melhor abordado nesse trabalho mais à frente. Afinal, quais matérias poderão de fato ser consideradas como de escopo municipal, sem que haja interferência com objetos de cunho estadual ou mesmo nacional? No Brasil, como se sabe, os Municípios não têm significativa margem de competência legislativa, se comparados, por exemplo, com as numerosas competências privativas da União.

No texto constitucional, há breve menção no art. 30, incisos I e II que a competência legislativa dos Municípios deverá ser a de assuntos locais ou para suplementar a legislação federal ou estadual, ou seja, de caráter tão somente residual. (BRASIL, [2023]). No entanto, ao se realizar uma leitura pela ótica daquilo que os Municípios não podem legislar, baseado na compreensão do art. 22 e art. 24 da Lei Maior, é inegável que a lista é bastante extensa.

É de competência privativa a União, nos termos do art. 22, legislar sobre Direito civil, empresarial, penal, processual, eleitoral, marítimo, do trabalho, de trânsito e transporte, de águas, energia, informática, entre outros. Ademais, é de competência concorrente a União, aos estados e ao Distrito Federal, mas não aos Municípios legislar sobre Direito tributário, financeiro, penitenciário, urbanístico, de previdência social e proteção da saúde, consumo, educação, cultura, esportes, proteção ao patrimônio histórico e cultural, entre outros. (BRASIL, [2023]).

Veja-se, portanto, que o leque de questões que poderão ser suscitadas a nível das consultas populares locais deverá ser bastante reduzido, devido a própria estrutura federativa desenhada pela Constituição brasileira, o que fará com que inevitavelmente as questões indagadas a população seja de impacto abreviado no contexto local. Esse assunto será retomado quando da análise comparativa com o modelo norte-americano e das possibilidades que se podem extrair dos institutos no país.

Adiante, o terceiro requisito diz respeito à prévia aprovação legislativa da Câmara Municipal acerca do objeto da consulta popular. O quórum necessário não é informado, de modo que a EC n. 111/21 apenas prevê a aprovação da Câmara Municipal. No art. 3º da Lei n. 9.709/98, que trata sobre o plebiscito e o referendo a nível nacional, menciona-se que estes são convocados por Decreto Legislativo por proposta de um terço dos membros de qualquer das casas do Congresso Nacional, mas há razões para não se considerar esse quórum, até mesmo porque o início do artigo menciona “nas questões de relevância nacional”. (BRASIL, [2023]).

Na ausência de especificação da lei, e tomando como ótica legislativa o princípio do fortalecimento da participação democrática, não se poderão criar requisitos para restringir o quórum de aprovação da Câmara Municipal, de modo que a apreensão deverá ser pela aprovação de maioria simples da casa legislativa. Se fosse a intenção legislativa a de restringir a aprovação da Câmara Municipal teria denotado quórum qualificado ou mesmo maioria absoluta. Como não o fez, entende-se que as questões submetidas a consulta popular deverão ser aprovadas de forma prévia pela Câmara Municipal no seu quórum de maioria simples.

Quanto a autoria, não há também designação clara de quem poderá propor uma matéria para ser submetida a consulta popular. Na perspectiva desse trabalho, como se verá a frente, defende-se pela possibilidade de consulta popular de iniciativa da própria população, mas isso certamente teria de enfrentar previsão legislativa prévia, o que ainda não é o caso. Desse modo, o que se extrai é de que a iniciativa para questão de consulta popular deverá ser de qualquer um dos membros da Câmara Municipal, sendo aprovada no quórum já visto.

O quarto requisito diz que, uma vez aprovadas pela Câmara Municipal, as questões deverão ser encaminhadas à Justiça eleitoral em até 90 (noventa) dias anteriores as eleições. O objetivo, neste caso, é logicamente de organização das eleições que ocorrerão. Isso porque a Justiça eleitoral precisa estar ciente de qual indagação será incluída na urna eletrônica e para qual zona e seção eleitoral serão designadas, além dos necessários testes prévios para certificação da confiabilidade das urnas.

O papel da Justiça eleitoral, nesse sentido, é tão somente organizacional, de forma que não contribuirá, nem mesmo poderá alterar a questão formulada e aprovada na Câmara

Municipal, a qual deverá ser veiculada nas urnas na literalidade. Na formulação de questão que afetará possivelmente a vida de milhões de pessoas e dividirá os pensamentos e as correntes políticas, até a ordem das palavras importa.

A estruturação mal formulada ou confusa da questão pode afetar diretamente no resultado, como foi notoriamente difundido pela imprensa nacional das muitas reclamações da indagação nas urnas do referendo nacional de 2005 acerca do Estatuto do Desarmamento, ao que se cita, por exemplo, Rampazzo (2005). Assim, a responsabilidade da formulação da pergunta é exclusivamente do Legislativo municipal e não da Justiça eleitoral.

Se a Câmara Municipal encaminhar as questões em um prazo inferior a 90 (noventa) dias, por lógico, a Justiça eleitoral poderá não aceitar a consulta popular, impedindo a formulação a população durante as eleições municipais. E se a Justiça eleitoral acolher a formulação da Câmara Municipal ainda que inferior ao prazo estipulado, a consulta popular poderá ocorrer?

Na perspectiva aqui empregada, sim. A definição de um prazo de 90 (noventa) dias para aviso a Justiça eleitoral tem finalidade para que esta se organize com o tempo necessário as consultas populares concomitantes as eleições municipais, que certamente precisam de muitas realizações operacionais, diante das centenas de milhões eleitores, mais de cinco mil municípios com possibilidades diferentes, as centenas de milhares de urnas, de seções e de zonas eleitorais.

No entanto, o prazo foi estipulado para favorecer a Justiça eleitoral a fazer o necessário com a tranquilidade essencial ao processo eleitoral em um Estado Democrático de Direito. Se a própria Justiça eleitoral concordar que é possível a inclusão da questão na urna para consulta popular em um tempo razoável inferior a 90 (noventa) dias, não há razão para questionar a validade, pois este órgão certamente saberá definir as suas possibilidades logísticas, diante de suas condições, sempre com princípio na primazia da vontade popular.

Finalmente, o último requisito para a realização das consultas populares em concomitância com as eleições municipais é o conceito mais vago: a observação dos “limites operacionais relativos ao número de quesitos”. (BRASIL, [2023]). Esse requisito diz respeito ao número de questões que poderão ser suscitadas a população de um Município na mesma eleição municipal. Na Emenda Constitucional n. 111/2021, optou-se por não determinar um número fixo. Assim, pode ser que em uma mesma eleição municipal, em um Município seja suscitada duas questões de consulta a população e em outro Município, quatro.

Não existe, portanto, número máximo de questões que podem ser suscitadas a população em uma mesma eleição, mas certamente deverá se analisar com a ótica do bom senso

e da razoabilidade, tomando-se como ciência três fatores. Em primeiro lugar, a população brasileira é desacostumada com um formato de eleição que ultrapassa a escolha dos representantes e envolve diretamente a sua opinião sobre uma situação controverso. Segundo, deve-se prezar por decisões populares norteadas pela informação da população, não há como se preparar e educar tantos cidadãos para enfrentar múltiplas questões públicas e variados assuntos, ainda mais em um país cronicamente marcado pela desinformação em diversas escalas. Terceiro, por lógico, o tempo de espera das votações, que podem afastar ou inclusive desinteressar a população local a realmente comparecer as eleições.

Na perspectiva deste trabalho, o número máximo de quesitos que poderiam ser definidos em uma eleição local em certa localidade não deveria ser superior a quatro. Toma-se como parâmetro a possibilidade máxima de cargos que podem ser votados nas eleições gerais, quando se escolhem o deputado estadual, o deputado federal, dois senadores, o governador e o presidente, votando-se para seis escolhas. Para as consultas populares locais, nas eleições municipais que já contam com a escolha do vereador e do prefeito, outros quatro quesitos poderiam ser suscitados igualando as regras das eleições gerais. Ainda que não prudente, vale constatar, nada impede que mais do que quatro quesitos sejam definidos para indagar a população de uma localidade durante as mesmas eleições municipais.

Sabe-se que o número de quesitos deverá obedecer aos limites operacionais, considerados para a realização de eleições justas, norteadas pela informação, mas também com celeridade. No entanto, resta a dúvida de a quem será a competência de limitação do número de quesitos. Quem formula as questões é quem deverá estabelecer um limite razoável para sua quantidade, ainda mais por se conhecer da complexidade das indagações e a realidade da localidade, por isso, pela interpretação legal, a competência deverá ser da Câmara Municipal.

No entanto, em não concordando com a numeração de quesitos formulados e melhor conhecendo as limitações operacionais das eleições, a Justiça eleitoral poderá orientar a Câmara Municipal a redução do número de perguntas selecionadas, a qual o Legislativo Municipal poderá escolher qual quesito decidirá retirar de pauta para consulta popular naquela eleição.

Ainda em relação as consultas populares concomitantes as eleições municipais, a Emenda Constitucional n. 111/2021 também acrescentou o parágrafo 13 ao art. 14 da Constituição Federal, aduzindo expressamente sobre as campanhas que girarão em torno das questões submetidas a consulta popular. De acordo com o texto constitucional, em tais consultas, não se poderá fazer campanha com a utilização de propaganda gratuita no rádio e na televisão. (BRASIL, 2021).

A propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão é uma garantia estabelecida na Lei 9.504/97, a partir do art. 44, dispositivo que veda a veiculação de propaganda paga. No art. 47 da referida Lei são estabelecidas as regras de transmissão, que só poderão ocorrer nos trinta e cinco dias anteriores as eleições. (BRASIL, [2023]). Além disso, no art. 51 há a previsão para utilização de inserções gratuitas veiculadas recorrentemente na televisão e na rádio.

As consultas populares a se suceder simultaneamente as eleições obviamente colocarão em xeque opiniões distintas para a decisão popular, o que naturalmente abrirá margem para campanha tanto favorável à aprovação da matéria quanto em caráter contrário. A Emenda Constitucional n. 111/2021, nesse sentido, define expressamente que as campanhas em relação aos objetos das consultas populares não poderão se valer desse benefício da propaganda eleitoral gratuita na rádio e na televisão a qual prevê a Lei n. 9.504/97.

O objetivo de tal vedação aparenta ser mais por preservar o tempo reduzido de propaganda gratuita eleitoral na televisão e na rádio, que hoje não pode exceder a trinta e cinco minutos, e restringir-se a informação sobre os candidatos disponíveis na escolha dos representantes. Aumentar novamente o tempo de propaganda gratuita nesses meios de comunicação poderia simbolizar um retrocesso em relação a Legislação eleitoral brasileira que progressivamente busca reduzir a propaganda eleitoral gratuita nas eleições. Ainda mais diante do fato de que atualmente não exercem mais a influência e o papel de informação como ocorria em décadas atrás, em um contexto sem internet ou sem redes sociais.

Em interessante artigo sobre o tema, a propósito, Borba e Dutt-Ross (2021) lembram que as Democracias contemporâneas enfrentaram transformações tecnológicas que inverteram a lógica da comunicação verticalizada (de um para muitos) com a TV como centro. Ao avaliar o sucesso eleitoral de candidatos sem tempo de televisão relevante na campanha eleitoral de 2018, os autores destacam que atualmente as campanhas efetivas não apenas transmitem informações, mas interagem com a participação do eleitor. (BORBA; DUTT-ROSS, 2011). As redes sociais alteraram a estaticidade das campanhas brasileiras, no qual o tempo de televisão era o diferencial para alavancar as chances do candidato, e tornaram-se ferramentas de fluxo da opinião pública, alterando o monopólio da mídia tradicional. (BORBA; DUTT-ROSS, 2011).

Não há, todavia, nenhum outro óbice em relação a realização de campanhas para as consultas populares concomitantes as eleições municipais, que poderão ocorrer por iniciativa dos partidos, das pessoas, dos grupos, entidades civis que patrocinarem uma das correntes as questões, seja favorável ou contrário. Poderá inclusive haver a realização de propaganda na

televisão ou na rádio, desde que não se utilize da forma gratuita, ou seja, paga por seus endossantes.

Obviamente, por ter cunho eleitoral e ocorrer durante as próprias eleições, as consultas populares deverão igualmente se submeter a todas as restrições e delimitações da legislação eleitoral atinente as propagandas, dispostas em geral na Lei n. 9.504/97, a partir do art. 36 e seguintes, como também se atentar as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral sobre o tema.

3.3 Demais aspectos normativos do plebiscito e do referendo no Brasil

Para se ter uma completa compreensão da previsão normativa do plebiscito e do referendo no ordenamento jurídico brasileiro, a fim de examinar sua configuração jurídica, em todas as dimensões, torna-se essencial depreender sobre a Lei n. 9.709/98, que regulamenta os institutos do art. 14 da Constituição Federal e ainda impõe-se tecer comentários sobre a Resolução n. 23.285/12 do Tribunal Superior Eleitoral, a primeira legislação pátria que estabeleceu a possibilidade de realização de consultas populares em concomitância às eleições.

3.3.1 Lei n. 9.709/98: análise jurídica

A Lei n. 9.709/98 foi publicada um pouco mais de dez anos depois da promulgação da Constituição Federal, no final do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. Até então, nos dez anos de ínterim, apenas um único plebiscito havia ocorrido no Brasil, em 1993, por força do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o qual dispunha expressamente sobre a data de uma consulta popular que definiria a forma e o sistema de governo a vigorar no país. (BRASIL, [2023]).

Desse modo, apesar da previsão expressa no art. 14 da Constituição Federal, não havia uma regulamentação clara acerca dos procedimentos necessários para a realização do plebiscito e do referendo no Brasil, sua convocação, sua aprovação ou sua forma legislativa, tornando até 1998 o art. 14 da Constituição uma norma de eficácia limitada, na depreensão do termo como em Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2022), os quais descrevem essas espécies de normas constitucionais como de aplicabilidade reduzida e indireta, não tendo recebido do constituinte a normatividade para desde logo e por si só ter seus efeitos aplicáveis, necessitando de posterior regulamentação legislativa. De fato, a realização do plebiscito e do referendo se encontrava obstaculizada, porquanto não havia norma a disciplinar o seu processamento, restando a abstrata possibilidade do seu ensejo no texto constitucional.

Dos quinze dispositivos da Lei n. 9.709/98, os doze primeiros concernem ao plebiscito e ao referendo, portanto, de atenção neste trabalho. Os outros três dizem respeito a iniciativa popular e a publicação da norma. Assim, o primeiro artigo da referida Lei replica as disposições do texto do art. 14 da Constituição Federal, ao aduzir que a soberania popular no país se exerce através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. (BRASIL, [2023]).

O art. 2º é o que traz as disposições mais claras e distingue conceitualmente o plebiscito do referendo e suas ocasiões de ensejo. Ambos são definidos como espécies de consultas populares sobre deliberação de matéria de relevância destacada, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, mas encontram diferença na medida em que o plebiscito é convocado com antecedência ao ato legislativo, cabendo ao povo aprovar ou denegar o assunto, enquanto o referendo é posterior ao ato legislativo, e ao povo resta ratificar ou rejeitar os termos da proposta legislativa. (BRASIL, [2023]).

A Lei n. 9.709/98 é sucinta ao descrever o trâmite legislativo desses institutos. O art. 3º reforça que se a questão objeto da consulta for de relevância de cunho nacional, o plebiscito e o referendo são convocados por proposta de no mínimo um terço dos membros de qualquer uma das duas casas do Congresso Nacional, indistintamente, na forma de Decreto Legislativo. (BRASIL, [2023]). A iniciativa da proposta é, portanto, exclusiva aos membros do Legislativo nacional, de modo que atualmente não há previsão legal de convocação do plebiscito ou do referendo por iniciativa do presidente da República, de outras instituições ou mesmo de setores da sociedade.

Uma vez iniciado o projeto de plebiscito ou de referendo em uma das casas do Congresso Nacional sua tramitação seguirá as normas do Regimento Comum do Congresso Nacional, por força do art. 12 da Lei n. 9.709/98. (BRASIL, [2023]). Se a sua natureza é de Decreto Legislativo, isso significa dizer que o plebiscito e o referendo necessitam tão somente de maioria simples para serem convocados, por ausência de disposição expressa de quórum qualificado. Veja-se que o processo legislativo para convocação de plebiscito ou referendo não enfrenta árdios óbices, bastando aprovação em uma das casas do Congresso Nacional.

Uma vez aprovado o ato convocatório pela maioria simples dos deputados federais ou dos senadores, o Presidente do Congresso Nacional deverá dar ciência a Justiça eleitoral sobre a realização da consulta popular, como dispõe o art. 8º da Lei n. 9.709/98. (BRASIL, [2023]). Por sua vez, a Justiça eleitoral deverá fixar a data da consulta (obviamente no contexto de consulta que não se sucedia concomitante às eleições, como era o caso até a Emenda Constitucional n. 111/2021), tornar pública a cédula respectiva, isto é, a questão que será objeto de discussão e votação popular, além de expedir as instruções para a realização da eleição e

assegurar a gratuidade dos meios de comunicação aos partidos políticos ou as frentes suprapartidárias da sociedade civil em torno da matéria a ser discutida, isto é, permitindo uma campanha eleitoral limpa e de ampla divulgação sobre o debate público. (BRASIL, [2023]).

Após a organização pela Justiça eleitoral do plebiscito ou do referendo, este será levado às urnas e será considerado aprovado pela maioria simples dos cidadãos que comparecerem (art. 10 da Lei). Em sendo convocado o plebiscito, que corresponde a análise prévia a proposta legislativa, as matérias terão a tramitação sustada até o resultado da votação popular, como dispõe o art. 9º da Lei em apreço. Para o referendo, o qual se trata de análise posterior de proposta legislativa já promulgada, este poderá ser convocado em um prazo de trinta dias da promulgação da lei ou da adoção da medida administrativa, que tenha relação com a consulta popular, como expõe o art. 11 da Lei n. 9.709/98. (BRASIL, [2023]).

O art. 6º da Lei ressalta que se a competência da matéria objeto da consulta popular for dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, estes poderão estabelecer suas previsões a respeito de convocação dos plebiscitos e referendos estaduais ou municipais nas suas Constituições estaduais ou nas suas Leis orgânicas. Se seguido os parâmetros federais, esses institutos devem ser convocados por um terço dos membros da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal e seguir o processo legislativo até ser aprovado em maioria simples.

Existe, no entanto, uma específica consulta popular a qual a Lei denota atenção individual, como já antecipava a preocupação no art. 18, parágrafo terceiro da Constituição Federal. Trata-se do plebiscito para desmembramento, incorporação ou subdivisão de estados. É que, de fato, o dispositivo da Lei Maior já dispunha sobre a necessidade de realização de plebiscitos quando na possível segregação do território nacional, consultando diretamente a população das regiões afetadas. (BRASIL, [2023]).

O art. 4º da Lei n. 9.709/98 denota que para haver o desmembramento do estado, além do plebiscito realizado restritamente aos cidadãos das regiões interessadas, o Congresso Nacional deverá apoiar a decisão, por força de lei complementar, ouvidas ainda as Assembleias Legislativas. (BRASIL, [2023]). Explica o art. 7º, por sua vez, que a população interessada é aquela tanto do território que se pretende desmembrar quanto a que sofrerá o desmembramento. (BRASIL, [2023]).

No caso afirmativo, isto é, quando a população diretamente interessada aprovar o desmembramento ou a incorporação do estado, o projeto de lei complementar poderá ser proposto tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal e a casa legislativa proponente também será responsável pela ouvida das Assembleias Legislativas diretamente afetadas. (BRASIL, [2023]).

As Assembleias Legislativas informarão em relatório os aspectos essenciais de cunho socioeconômico e administrativo sobre a região a ser desmembrada ou incorporada, sem haver que sua opinião seja considerada de caráter vinculativo. Finalmente, o Congresso Nacional promulgará a lei complementar responsável pela divisão do território e a criação de novos estados, levando em conta tais informações técnicas, como dispõe os parágrafos do art. 4º da Lei n. 9.709/98. (BRASIL, [2023]).

Se for o caso de desmembramento, incorporação, fusão ou até criação de Municípios, será o caso de convocação pela Assembleia Legislativa, nos termos da legislação estadual e municipal, como dispõe o art. 5º da Lei. (BRASIL, [2023]). Isso significa dizer em caso de desmembramento dos Municípios, a Assembleia Legislativa deverá seguir os parâmetros acima listados e realizar um plebiscito em específico para a população local da região diretamente interessada. Portanto, atualmente no Brasil não há hipótese de criação de novas Municipalidades sem a ratificação dos cidadãos moradores do local.

3.3.2 Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral: análise jurídica

A Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral é, sem dúvidas, o primeiro passo normativo efetivamente a possibilitar a realização das consultas populares em concomitância com as eleições realizadas no país, aproveitando-se, portanto, da estrutura financeira e logística necessária do escrutínio periódico eleitoral brasileiro.

Em primeiro lugar, é importante que se comente sobre o poder normativo da Justiça eleitoral que a torna bastante distinta das demais organizações de Justiça no país. A esse propósito, comenta Gomes (2022), que embora não prevista no texto constitucional, essa possibilidade se encontra de forma expressa tanto no art. 1º, parágrafo único como no art. 23, IX, do Código Eleitoral. De fato, a função normativa, que se concretiza a partir das Resoluções, conferem a estas força de lei e torna possível a operacionalização da Justiça eleitoral brasileira, diante da ampla e difusa legislação em vigor. (GOMES, 2022).

Tem o Tribunal Superior Eleitoral, nesta toada, a prerrogativa de editar Resoluções, de forma a estabelecer normas de padrões e procedimentos eleitorais no Brasil. É fato que tais Resoluções são hierarquicamente inferiores as Leis federais, promulgadas pelo Congresso Nacional e, como menciona Machado (2018) na realidade, existem para a fiel execução das normas promulgadas pelo Legislativo. De todo modo, servem de importantíssimo parâmetro e regulamentação das eleições no Brasil e configuram um caráter *sui generis*, já que a seara eleitoral se trata de uma esfera do Direito que não é só regulamentada pelo Legislativo federal,

mas que conta com a Legislação direcionada do Tribunal Superior Eleitoral, ainda que em menor importância normativa.

No início da década passada, o Tribunal Superior Eleitoral editou a mencionada Resolução, como indica sua ementa, para “estabelecer diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitante as eleições ordinárias”. (BRASIL, [2023]). Trata-se ao todo de cinquenta artigos a trazer um disciplinamento completo sobre a realização de consultas populares concomitante as eleições no país, ao abordar nos seus capítulos temas como sistemas e fiscalização, formação e registro de frentes de pensamento da matéria a ser consultada, propaganda, preparação das eleições, totalização, proclamação dos resultados e prestação de contas.

Já se antecipa, como se percebe, que a Resolução n. 23.385/12 do TSE trata-se da complementação legislativa da Emenda Constitucional n. 111/2021, ainda que vigente dez anos antes, fornecendo um mais amplo embasamento jurídico da matéria. Assim, se a EC n. 111/2021 possibilita de modo expresse na Constituição a realização das consultas populares concomitante às eleições, a Resolução n. 23.385/12 do TSE aborda como deverá proceder ocorrer tanto o ensejo como o procedimento dos institutos. É uma vantagem significativa, ao se considerar que a Justiça eleitoral já conta, neste sentido, com parâmetro legislativo próprio para realização das consultas populares sem entraves de ausência de regulamentação.

Decerto, uma análise pormenorizada dos cinquenta artigos da Resolução não caberia no mérito deste trabalho. Realiza-se, destarte, uma abordagem geral dos principais tópicos da legislação, a fim de compreender a configuração jurídica dos institutos no país. De início, nas disposições preliminares, retoma-se os conceitos já dispostos na Lei n. 9.709/98, ao denotar que a consulta popular se valerá da mesma estrutura administrativa e operacional das eleições, observando no que couber as instruções reguladoras expedidas pelo TSE para as correspondentes eleições ordinárias, conforme arts. 7 e 8 da Resolução. (BRASIL, [2023]).

O art. 9º, por sua vez, traz uma interessante disposição. Aduz que a votação acerca das consultas populares na urna eletrônica deverá seguir combinações numéricas, predefinidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais, mediante sorteio. (BRASIL, [2023]). Em outras palavras, ainda que a resposta da pergunta objeto da consulta popular invariavelmente corresponda a um “sim” ou “não”, as opções de voto deverão ser uma combinação número definida em sorteio, como, por exemplo, o “sim” equivaler ao número “10” e o “não”, ao número “20”.

Na opinião deste trabalho, essa não foi uma boa opção legislativa. É fato que questões de debate público não comportam uma gama diferente de opções, resumindo-se a aprovação ou denegação da matéria. Desse modo, como o objetivo deverá ser sempre pela

máxima participação popular, muito mais intuitivo a população em geral seria se as respostas fossem configuradas o “sim” para a tecla verde “confirma”, e o “não” para a tecla vermelha “nulo” das urnas. Ainda se fosse o caso de combinação numérica, por questão de operação das urnas eletrônicas, o “sim” e o “não” deveriam corresponder a numerações fixas e não a sorteios, propensos de alteração a cada nova eleição ou nas diversas localidades do país. A padronização auxilia a população, enquanto a constante alteração confunde e acarreta consequentemente no desinteresse pela complexidade.

O parágrafo único do art. 9º também deixa claro que a prioridade das eleições continuará sendo, por lógico, a escolha dos representantes. Isso porque a eleição ordinária sempre deverá preceder a votação por consulta popular. Desse modo, se o cidadão desejar participar somente da escolha dos candidatos, poderá realizar seu voto e se abster das perguntas seguintes. Decerto, o plebiscito e o referendo também comportarão respostas em branco para aqueles que não desejarem se manifestar sobre a matéria em controvérsia.

Os artigos 14 a 23 tratam de importante temática que emerge em conjunto com as consultas populares recorrentes, que são a formação de frentes de pensamento. Se a matéria é objeto de plebiscito ou de referendo à população é lógico que é controversa e ensejará pensamentos antagônicos. Pelos termos da Resolução n. 23.385/12 do TSE, as frentes de pensamento, seja a favorável ou a contrária, deverão ser registradas e deverão contar com pelo menos um membro do Legislativo no exercício do mandato no município ou no estado em que a consulta se realizará, exercendo este a função de presidente da frente. Qualquer cidadão ou entidade civil poderá participar da frente, sem óbice. (BRASIL, [2023]).

As frentes deverão ser registradas no Tribunal Regional Eleitoral onde ocorrerá a disputa até sessenta dias anteriores as eleições, devendo contar com estatuto próprio e a apresentação da informação de seus integrantes. O processamento de seu registro seguirá as regras dos procedimentos para registros de candidatos. (BRASIL, [2023]). Veja-se, portanto, que optou a Justiça eleitoral por restringir a organização das frentes eleitorais, exigindo ser capitaneadas por representante do poder Legislativo, registradas na Justiça eleitoral e apresentarem registro escrito de sua composição e organização, através de estatuto.

Os arts. 24 e 25 da Resolução n. 23.385/12 do TSE dizem respeito as propagandas, que também se submeterão as regras gerais da Lei n. 9.504/97. No restante, os artigos encontram-se derogados. Isso porque dispunha a referida Resolução que as propagandas só poderão ser iniciadas após o último dia do prazo para o registro das frentes, ou seja, no 59º dia que antecedente a eleição. Ocorre que a Resolução é anterior a Lei n. 13.165, de 2015, que alterou o Código Eleitoral e definiu como dia de início da propaganda eleitoral sempre o dia 15

de agosto do ano da eleição. (BRASIL, 2015). Obviamente, por ser uma lei posterior e de superioridade hierárquica, define-se que a propaganda eleitoral das consultas populares também deverá ocorrer no dia 15 de agosto. A outra derrogação se explica porque havia a previsão de propaganda eleitoral gratuita nos meios de comunicação em massa, o que, como já visto, é vetado expressamente pela EC n. 111/2021.

No que diz respeito a preparação para as eleições e totalização dos votos, a partir do art. 25, denota-se que se valerão dos procedimentos padrões aplicados nas eleições concomitantes. Cada frente de pensamento poderá credenciar até três fiscais nas juntas eleitorais. Quanto mais, os horários de votação se submeterão aos mesmos da eleição concomitante e a votação ocorrerá na mesma urna eletrônica. Os votos serão registrados e contados eletronicamente pelas urnas e serão assinados com o seu boletim de urna correspondente, sendo emitido boletim com o resultado da consulta popular. (BRASIL, [2023]).

Uma vez apurado os votos, os resultados da eleição são proclamados pelo Tribunal Regional Eleitoral. Vence o resultado que alcançar a maioria simples dos votos, seja pelo “sim” ou pelo “não”. Ademais, o Tribunal Superior Eleitoral homologará o resultado da consulta popular e encaminhará ao poder Legislativo, que seguirá o entendimento popular sobre a matéria. (BRASIL, [2023]). Em caso de prevalência do “sim”, preparar-se-á o ato legislativo, no caso do plebiscito, ou ratificar-se-á a vigência do ato legislativo, no caso do referendo. Prevalecendo o “não”, a matéria não terá prosseguimento no Legislativo, para o plebiscito, ou o ato legislativo será revogado, nas hipóteses de referendo.

Os arts. 37 a 46 dizem respeito as prestações de contas das frentes registradas durante as eleições. Dispõe a Resolução que a arrecadação de recursos só poderá ocorrer após registro no juízo eleitoral e comprovação de registro do CNPJ. O limite de gastos será estipulado pelos Tribunais Regionais Eleitorais, mas nunca deverá ser superior ao da última eleição majoritária no local. O prazo da prestação de contas deverá ser o mesmo do das eleições concomitantes. (BRASIL, [2023]).

Finalmente, tem-se as disposições finais da Resolução, previstas no art. 47 a 50. Em suma, disserta-se que as empresas que realizam as pesquisas de opinião popular deverão fazer o registro da pesquisa sobre a consulta popular na Justiça eleitoral, assim como já ocorre com a eleição para os representantes. Ainda que a oficialização e verificação dos sistemas também ocorrerá nos mesmos moldes das eleições ordinárias. A Resolução n. 23.285/12 do TSE soma-se as demais disposições do Código Eleitoral e da Lei n. 9.504/97. (BRASIL, [2023]).

Em síntese, embora com alguns artigos já derogados em virtude da superioridade normativa hierárquica posterior, a Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral

acrescenta interessantes disposições sobre o processamento das consultas populares em concomitância com eleições ordinárias. Especialmente em relação ao tratamento administrativo e à organização da Justiça eleitoral em relação a tais mecanismos, o que já será de grande valia e embasamento para as intenções prospectadas com a Emenda Constitucional n. 111/2021.

Percebe-se com a Lei n. 9.709/98 e a Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral somando-se à recém-promulgada Emenda Constitucional n. 111/2021 há um aparato normativo já delineado sobre o plebiscito e o referendo no Brasil e ainda sobre sua realização concomitante as eleições ordinárias no país. Com a previsão expressa no texto constitucional e uma Resolução normativa a orientar o funcionamento da Justiça eleitoral sobre o assunto, já firmada há mais de uma década, o Brasil hoje já desfruta de, ao menos, um embasamento jurídico mínimo necessário a efetivar politicamente esses mecanismos de participação popular.

3.4 Implicações teóricas do plebiscito e do referendo no Brasil após a promulgação da EC n. 111/2021

Esse é o momento de analisar como se dá a nova configuração jurídica do plebiscito e do referendo no Brasil após a promulgação da Emenda Constitucional n. 111/2021. Neste subtópico, buscar-se-á compreender como poderá haver o ensejo desses mecanismos no país e como deverá ocorrer o seu procedimento, utilizando-se dos conceitos da Legislação acima abarcada. Assim, busca-se complementar as disposições gerais da Emenda Constitucionais n. 111/2021 com as normas específicas da Lei n. 9.709/98 e da Resolução n. 23.385/12 do TSE.

Em primeiro lugar, como já visto, é fato que o plebiscito e o referendo não foram prolíficos na história política brasileira, tendo ensejo em apenas quatro ocasiões. Era raríssimo que tais mecanismos ocorressem, já que aconteciam fora do período eleitoral. Agora com as facilidades normativas permitidas pela realização concomitante às eleições municipais, é possível se inferir que o plebiscito e o referendo só deverão se suceder, daqui para a frente, em paralelo as eleições, ou seja, no primeiro domingo de outubro dos anos de eleições municipais, isto é, aproveitando-se da sua estrutura logística e orçamentário o que, aliás, é mais lógico.

Metodologicamente, este trabalho utilizará, com vistas a examinar a configuração teórica do plebiscito e do referendo no Brasil após a promulgação da Emenda Constitucional n. 111/2021, de análise de caso hipotético, tomando-se como exemplo o município de Aquiraz, na região metropolitana de Fortaleza-CE, e que conta uma população de cerca de 80.000 (oitenta mil) cidadãos e pouco mais de 61.000 (sessenta e um mil) eleitores. (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO CEARÁ, [2023]).

Suponha-se que a partir das eleições municipais de 2024, existem intenções de se realizar consultas populares concomitantes em Aquiraz, pelo possibilitado na Emenda Constitucional n. 111/2021. O ensejo do procedimento deverá necessariamente ocorrer no Legislativo Municipal, ou seja, pela Câmara Municipal de Aquiraz, nos termos do art. 14, parágrafo 12 da Constituição Federal. É o corpo legislativo de vereadores que deverá ter a iniciativa, seja por ideia própria, seja por sugestão popular seja da opinião pública, de realizar um plebiscito ou um referendo sobre matéria de controvérsia na cidade.

Considere-se que atualmente há duas matérias de amplo debate na Câmara de Aquiraz, uma sobre a reestruturação da principal avenida da cidade e outra sobre a instituição de um novo feriado municipal, em referência ao padroeiro da cidade, São Sebastião, em 20 de janeiro. Ficou decidido, no âmbito das tratativas legislativas, que a reestruturação da Avenida principal de Aquiraz seria promulgada, mas a questão seria submetida em referendo concomitante as eleições municipais. Decidiu-se pelo plebiscito em relação a instituição de feriado municipal.

Na ausência de disposição específica em Lei municipal, o quórum de proposta deverá seguir o de maioria simples da Câmara, como já abordado acima, por ausência de disposição específica. Assim, em Aquiraz, a proposta deverá ser de maioria simples dos quinze vereadores, a tramitar pela forma de Decreto Legislativo. Aprovada a proposta, a Câmara dos Vereadores deverá formular as perguntas que irão às urnas para consulta popular e encaminhar à Justiça eleitoral até 90 (noventa) dias anteriores ao dia 06 de outubro de 2024, quando se realizarão as eleições, conforme art. 14, parágrafo 12, da Constituição Federal.

Reunidos quatro dos cinco requisitos da Emenda Constitucional n. 111/2021, a Justiça eleitoral irá examinar os limites operacionais relativos ao número de quesitos, que é o requisito remanescente. Caberá ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará observar os limites operacionais em relação ao número de quesitos. No caso hipotético em apreço, o TRE/CE considerará dois quesitos (um plebiscito e um referendo) uma quantidade razoável a ser indagada a população, inclusive por se tratarem de matéria que não é revestida de complexidade inerente.

Enquanto a Justiça eleitoral cuidará do processamento dos trâmites administrativos necessários para realização das consultas populares, o plebiscito acerca do feriado municipal terá sustada sua tramitação legislativa no âmbito da Câmara Municipal de Aquiraz. Já o referendo será promulgado, mas terá a produção dos seus efeitos igualmente sustados até a decisão popular, conforme art. 9º e 11 da Lei n. 9709/98. (BRASIL, [2023]).

Via de regra, como já se sabe, as consultas populares a serem realizadas concomitante as eleições se submetem a mesma estrutura administrativa e operacional já prevista para o pleito de 2024. Caberá, no entanto, o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará por sorteio fixar a ordem das perguntas e as combinações numéricas referentes às opções de resposta, lembrando-se que os quesitos indagados só acontecerão após o voto nos representantes para vereador e prefeito, respectivamente, conforme art. 7º e 9º da Resolução n. 23.385/12 do TSE. (BRASIL, [2023]).

O resultado do sorteio do TRE/CE foi: em primeiro, indagar acerca do referendo sobre a reestruturação da avenida principal; segundo, o plebiscito sobre a instituição do novo feriado municipal. As perguntas seriam formuladas nos seguintes termos “*Você é favorável a reestruturação da malha urbana da Avenida principal de Aquiraz?*”, para o referendo e “*Você apoia a instituição de feriado municipal no dia 20 de janeiro, em homenagem a São Sebastião, padroeiro de Aquiraz?*”. Decidiu-se ainda que números diferentes seriam escolhidos para qualquer uma das respostas, sendo o sorteio do “sim” ao referendo o número “88” e o “não”, “71”. O “sim” ao plebiscito o número “34” e o “não” o número “57”.

Realizados os procedimentos de fiscalização, assinatura digital e lacração dos sistemas, pelos arts. 10 a 13 da Resolução, é o momento de registro das frentes de pensamento. No caso hipotético, cada uma das quatro frentes, isto é, das duas para cada consulta popular, foi devidamente registrada no Tribunal Regional Eleitoral e contam cada com o patrocínio de um vereador de Aquiraz. Todos os demais procedimentos administrativos, como elaboração do registro da frente, o seu estatuto e ata de formação deverão ser cumpridos a até 60 (sessenta) dias das eleições, pelos arts. 14 a 23 da Resolução, remanescendo um exíguo prazo de 30 (trinta) dias para os membros interessados tanto da sociedade civil quanto dos partidos políticos em realizar os trâmites necessários para oficialização de frente.

Suponha-se que as quatro frentes conseguiram preencher os requisitos necessários no apertado prazo disponibilizado em lei. Agora a 60 (sessenta) dias das eleições, as frentes deverão se organizar para propagar e convencer o eleitorado de Aquiraz sobre suas ideias de pensamento. No entanto, só poderão realizar a difusão do seu pensamento por propaganda eleitoral a partir de 15 de agosto, considerando-se mensagem contendo explícito pedido de voto anterior a esse prazo como forma de propaganda eleitoral antecipada, nos termos da Resolução n. 23.610/19 do TSE.

Pelo art. 14, parágrafo 13 da Constituição Federal, acrescentado pela EC n. 111/21, as manifestações favoráveis ou contrárias das consultas populares não se utilizarão de propaganda gratuita no rádio e na televisão. (BRASIL, [2023]). No entanto, poderão fazer

qualquer outro tipo de propaganda, inclusive paga no rádio e na televisão, desde que obviamente financiadas pelas suas frentes. Cada frente, aliás, deverá prestar contas ao TRE/CE, cujos gastos não poderão ser superiores à média dos concernentes à eleição municipal de 2020. (BRASIL, [2023]).

A esse propósito, o financiamento das campanhas das frentes ainda deve ser considerado uma incógnita. Como se sabe, não é mais permitido o financiamento privado de pessoas jurídicas no Brasil com o advento da Lei n. 13.488/17, que tão somente limita o financiamento privado por pessoas físicas. Assim, no Brasil, majoritariamente o financiamento de campanhas se dá por recursos públicos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) distribuídos aos partidos políticos, atualmente na proporção de quase cinco bilhões de reais. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2022).

Desse modo, há de se resolver como funcionará o financiamento das campanhas eleitorais das frentes de pensamento. Ou seja, se, primeiro, o FEFC será aumentado para contemplar essa nova possibilidade; segundo, o FEFC comportará um remanejamento dentro do seu valor máximo, isto é, a proporção destinada aos partidos políticos seria diminuída para também possibilitar o repasse de fundos públicos ao patrocínio das frentes; ou se, terceiro, somente o financiamento privado de pessoas físicas seria possível nessa modalidade.

Não há previsão legislativa que responda tal indagação. No entanto, é de se projetar impossibilidade para as eleições municipais de 2024, no que diz respeito ao aumento do valor do FEFC, na medida em que a Lei de Diretrizes Orçamentárias geralmente é promulgada no meio do ano anterior. Desse modo, o financiamento das frentes, em tese, deve estar dentro do montante total previsto aos partidos políticos para o financiamento das campanhas dos representantes, embora, é lógico, que tal possibilidade não agrade as entidades partidárias. Há, ainda, o financiamento privado por pessoas físicas, este que no momento é a única forma certa em relação a obtenção dos recursos financeiros das frentes.

As permissões e as restrições em relação a campanha das frentes, como já visto, submetem-se as mesmas delimitações em relação a propaganda eleitoral dos candidatos. Isto é, produção de adesivos em carros, panfletos, sinalizações discretas nas vias públicas, carretas e não podem showmícios, distribuições de materiais como camisetas e bonés, *outdoors*, entre outros. (BRASIL, [2023]). Há, sem dúvidas, o dever da Justiça eleitoral no monitoramento dos disparos de *fake news* em relação a desinformação propagadas sobre a frente adversária.

No dia da eleição municipal, em 06 de outubro de 2024, cada uma das frentes poderá credenciar até três fiscais nas juntas eleitorais. Os horários permanecem os mesmos, das 08h às 17h, e votação acerca das consultas populares ocorrerão na mesma urna e logo depois

da escolha dos representantes, nos termos dos arts. 27 a 30 da Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral. (BRASIL, [2023]). Os cidadãos poderão levar pequena cola em papel para lembrar do número correspondente ao seu voto, seja “sim”, seja “não”.

Ao chegar na urna, um eleitor de Aquiraz se deparará com a escolha para vereador, depois para prefeito, depois o referendo e só então o plebiscito. O boletim de urna será gerado ao fim da votação e o resultado acompanhará os padrões de apuração das eleições ordinárias. Será considerado o resultado vencedor aquele que alcançar a maioria simples dos votos, pelo art. 10 da Lei n. 9.709/98. (BRASIL, [2023]).

No exemplo hipotético, diga-se que em ambas as consultas populares, o “sim” venceu, registrando para a reestruturação da avenida principal de Aquiraz, 59% (cinquenta e nove por cento) dos votos válidos, no caso do referendo; e, para o plebiscito, 78% (setenta e oito por cento) dos votos válidos para a instituição do feriado municipal de São Sebastião no dia 20 de janeiro. O resultado será proclamado pelo TRE/CE, cabendo ao seu presidente a publicação do resultado e o encaminhamento para o Tribunal Superior Eleitoral e a homologação do resultado. O presidente do TSE dará ciência a Câmara Municipal de Aquiraz acerca do resultado das urnas, o que se extrai do art. 36 da Resolução n. 23.385/12 do TSE. (BRASIL, [2023]).

A Câmara Municipal de Aquiraz dará prosseguimento em relação à legislação atinente. Como o “sim” venceu, o referendo, já promulgado, passará a surtir amplos efeitos, de modo a ser executada as atividades de remanejamento urbanístico da avenida. No caso do plebiscito, o “sim” da população deverá dar continuidade ao projeto legislativo na Câmara. Esse seguirá para o procedimento legislativo municipal padrão e será promulgado para surtir os seus efeitos na cidade já a partir do feriado de 2025.

Em linhas gerais, portanto, a utilização do plebiscito e do referendo no Brasil de forma concomitante às eleições deverá seguir a estrutura padrão da legislação eleitoral, sem significativas novidades próprias do mecanismo. Em síntese, aproveita-se do prazo de campanha eleitoral padrão, que começa em 15 de agosto e se permite tão somente os limites daquilo que já é lícito na escolha para os representantes. Os cidadãos poderão exprimir sua decisão, após o debate público, nas urnas em seguida ao voto para vereador e para prefeito. Por se tratar de uma eleição ordinária, o comparecimento continua obrigatório, sendo aplicadas todas as sanções do art. 7º do Código Eleitoral. (BRASIL, [2023]).

É de se perceber que o Legislativo, na hipótese o Municipal, continua o real detentor político das consultas populares, em todas as etapas do procedimento. A EC n. 111/2021 deixa claro que a iniciativa do plebiscito e do referendo só poderá ser das Câmaras Municipais em

prévio aviso a Justiça eleitoral. Ao final, após a homologação do resultado, o TSE comunicará ao Legislativo acerca do resultado das urnas e caberá a este o procedimento legislativo em relação plebiscito e ao referendo. Não há prazo para a produção normativa, nem mesmo garantia de que o resultado das urnas realmente seja convertido em lei, embora não pareça lógico a convocação de consulta popular sem objetivo de produção legislativa.

Até mesmo durante o procedimento de consulta popular o Legislativo permanece o titular do plebiscito e do referendo. Isso porque a Resolução n. 23.385/12 do TSE prevê que as frentes de pensamento contêm com pelo um representante do Legislativo, que deverá ser considerado o presidente da frente. Aliás, tal previsão normativa já permite antever o engessamento das frentes de pensamento, uma vez que deverão ser formalizadas na Justiça eleitoral, em exíguo prazo, apresentando-se uma série de documentos, com até mesmo elaboração de estatuto e de ata, sendo limitadas a um por ideia, o que traz obstáculos ao real engajamento do cidadão em relação ao envolvimento ativo na matéria.

E, por fim, há de se decidir acerca da questão orçamentária e do financiamento das frentes. É claro que o plebiscito e o referendo não deverão implicar no aumento dos custos eleitorais, acarretando em mudanças simples no procedimento e nas urnas, mas a possibilitação da campanha eleitoral das frentes é necessária a um procedimento democrático livre, justo e bem esclarecido. Sendo o financiamento privado permitido apenas por pessoas físicas, há de se deliberar sobre o dinheiro público, pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, que atualmente é reservado somente aos partidos políticos para a campanha dos seus candidatos. O fundo deverá ser aumentado ou remanejado do montante existente? Tanto em termos de prazo, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, como pelo bom senso das contas públicas, pelo qual o Fundo já ocupa quase cinco bilhões de reais do orçamento público, a resposta deste trabalho aponta pela redistribuição do valor, nada modesto, já existente.

4 BALLOT MEASURES NO DIREITO NORTE-AMERICANO

O objetivo deste terceiro capítulo é de se aprofundar no exame das *ballot measures* do Direito norte-americano, assim definido o sistema pelo qual em paralelo às eleições nos Estados Unidos da América os cidadãos também são convocados a responder em cédulas sobre questões centrais da vida pública de seu estado ou localidade. Busca-se destrinchar a conceituação das *ballot measures*, suas espécies e sua utilização e resultados de urnas, especialmente em grau recente na história estadunidense.

Para tanto, não obstante, é necessário que se faça prévia análise e introdução a respeito da formatação política dos Estados Unidos da América. Examinar a configuração democrática enraizada e arquitetada atualmente no país e, em específico, em relação a utilização dos mecanismos de participação popular tão presentes na sua cultura política. Isto é, não apenas com as *ballot measures*, mas também com outras formas de participação ativa dos cidadãos, como no *recall*, nas *petitions* e nas *town-meetings*.

4.1 Democracia nos Estados Unidos: instituições e formatação do poder

Quando as Treze Colônias decidiram se segregar da Coroa Britânica, no final do século XVIII, havia mais a resolver do que o desenlace com o julgo de exploração colonial da metrópole. Cada uma das colônias havia sido desenvolvida separadamente e possuíam suas próprias formas de organização do poder, de modo que a questão remanescente após a independência americana era se as antigas colônias deveriam seguir sua autonomia política ou se unir em torno de um governo central em um sistema de Confederação ou de Federação. (ROBERTSON, 2018).

Três homens, do total de sete a quem o historiador Richard Morris cunhou de *Founding Fathers*, desempenharam papel central ao moldar o destino da nascente nação norte-americana. (MORRIS, 1973). Alexander Hamilton, James Madison e John Jay publicaram ao todo uma série de oitenta e cinco artigos, no final dos anos 1780, que serviram de subsídio a configuração de Federação única, de um texto constitucional em comum, em vigência até hoje, e a um formato republicano presente mesmo mais de duzentos anos depois. Trata-se dos *Federalist Papers* (HAMILTON; MADISON; JAY, 2011).

Por um lado, o momento era de distanciamento das amarras e das instituições coloniais, esculpidas em torno de um poder central uno, forte e indivisível da Monarquia. Havia também em vigência novas tendências políticas e filosóficas, sob a influência do Iluminismo, que apontavam para adoção de forma de governo mais democrática. (WILENTZ, 2005). No

entanto, as novas ideias norte-americanas consubstanciadas no texto da Constituição de 1789 eram sensivelmente distintas do que até então já havia sido exercido no mundo moderno.

Ao se examinar o texto constitucional norte-americano pode-se perceber as intenções de afastamento do poder central, o que se efetivou principalmente por duas óticas. A primeira, do distanciamento federativo. Este fato já seria natural diante do contexto histórico-político das Treze Colônias e concretizou-se com a primazia da autonomia federativa de cada um dos novos estados, reunidos em torno de um poder central, a União. Esta, por sua vez, teria incumbências reduzidas, mais restritas à coordenação e à representação dos interesses dos estados em caráter nacional e ainda o papel diante das pretensões e negociações com demais nações, além de organizar a defesa bélica do território.

O segundo afastamento é o do poder centralizador, aqui considerado daquele que reúne em si as decisões, sem limitações, como típico das monarquias ou dos despotismos. A solução encontrada passava pela arquitetura de um poder repartido, no qual as funções limitariam as outras, inclusive daquele incumbido a comandar a nação. Foi James Madison que propôs a criação de três repartições do governo federal: um Executivo, um Judiciário e um Legislativo, este bicameral, no que se designou de *Virginia Plan*. (MATTERN, 2005).

O *Virginia Plan* teve influência do sistema de tripartição dos poderes de Montesquieu, descrito no seu *O Espírito das Leis* e que já era uma discussão teórica filosófica e política na segunda metade do século XVIII. No entanto, os interesses de Madison na designação das três funções eram mais de caráter de organização administrativa do que da limitação política. De fato, só posteriormente, na Convenção da Filadélfia, que se aderiu a discussão do sistema de freios e contrapesos. (FISHER, 1971).

O resultado é perceptível no texto constitucional até hoje vigente e na meticulosa separação dos três poderes. O primeiro descrito é o Legislativo. O art. 1º descreve a Câmara dos Representantes, com a eleição de deputados em quantidade proporcional à população dos estados, e o Senado Federal, com eleição de dois senadores para cada estado. Em conjunto, Câmara e Senado compõem o Congresso. (ESTADOS UNIDOS, [2023]). A Constituição norte-americana reserva pelo menos dezoito ações exclusivas do Legislativo, entre as quais, de delimitar e coletar tributos, regular o comércio com nações estrangeiras, declarar guerras, organizar, armar e disciplinar milícia e exercer a legislação de forma exclusiva. (ESTADOS UNIDOS, [2023]).

Há uma nítida preponderância do Legislativo, o que se percebe não só com a disposição logo no primeiro artigo da Constituição Federal, mas também com a concentração de poderes (e dos mais importantes à época, como definição de tributos, trato com as Forças

Armadas, negociações com nações estrangeiras, sem mencionar do poder de declarar guerras). O Congresso significa a limitação do poder, ora pelos representantes do povo, na Câmara, ora pelos representantes do Estado, no Senado.

O artigo 2º prevê o Executivo pela pessoa do Presidente e do Vice Presidente. As atribuições são significativamente mais reduzidas que as descritas no poder anterior. Ser o comandante-chefe das Forças Armadas; poder realizar tratados, desde que com o consentimento do Senado; designar embaixadores ou outros ministros e conselheiros, além de outros cargos públicos federais. (ESTADOS UNIDOS, [2023]). Além disso, o receio pela centralização do Executivo reflete-se na previsão expressa da remoção dos titulares desses cargos por *impeachment* como em condenação por traição, corrupção ou outros crimes graves. (ESTADOS UNIDOS, [2023]).

O art. 3º descreve o Judiciário norte-americano. Em síntese, é estruturado por uma Suprema Corte e por Cortes inferiores estabelecidas e reordenadas periodicamente pelo Congresso. Os poderes judiciais estão relacionados a julgar os casos pela lei, pela equidade, e pelos tratados firmados. (ESTADOS UNIDOS, [2023]). Os casos sujeitos a Suprema Corte são as controvérsias pelas quais os Estados Unidos tomem parte, as questões entre dois ou mais estados federados, entre um Estado e um cidadão, além de outras hipóteses. (ESTADOS UNIDOS, [2023]).

Do ponto de vista federativo, é interessante notar que os estados não foram obrigados a manter a tripartição do poder, assim como delimitado na União pelo *Virginia Plan*, reservando-se a Constituição norte-americana a dispor que cada Estado deveria garantir a forma Republicana de governo, pelo art. 4º, seção quarta. (ESTADOS UNIDOS, [2023]). Em linhas gerais, no entanto, todos os estados inicialmente signatários da Constituição e os que posteriormente a ela aderiram mantiveram a base estrutural de um Executivo, liderado pela figura de um governador, do Judiciário, com Cortes Estaduais, e do Legislativo bicameral estadual, a exceção, neste caso, do Nebraska cujo Legislativo é unicameral.

No entanto, destaca-se que cada estado tem a plena autonomia para organizar sua estruturação política da forma como preferir, desde que obedecendo a forma republicana. Do ponto de vista do Executivo, por exemplo, além do governador, a maioria dos estados designam cargos sujeitos a eleição que auxiliarão a compor o poder executivo estadual, descentralizando atribuições. É o caso da figura do *Lieutenant governor*, que tem funções de substituição ao governador, em sua vacância. Ocorre em 45 dos 50 estados norte-americanos, com exceção de Arizona, Maine, New Hampshire, Oregon e Wyoming (NATIONAL LIEUTENANT GOVERNORS ASSOCIATION, [2023]), como visto na tabela no Apêndice A, em anexo.

Além disso, há o Secretário do Estado, de diversas atribuições administrativas, presente em 47 estados, à exceção do Alaska, Hawaii e Utah. (NATIONAL ASSOCIATION OF SECRETARIES OF STATE, [2023]), como também visto mais detalhadamente na tabela no apêndice A, em anexo. Na estruturação de cargos tradicional menciona-se ainda, a título de exemplo, os cargos de *attorney general* (equivalentes aos procuradores gerais estaduais), superintendentes de educação, além de auditores, variáveis em relação as matérias e os interesses estaduais. (BLACHLY, 1923).

No Legislativo, as diferenças já começam nos nomes. A Câmara dos Representantes também pode ser chamada de Câmara dos Deputados (em três estados), Assembleia Estadual (em dois estados), Assembleia (em dois estados) e Assembleia Geral, em New Jersey. O número de componentes, a duração do mandato e a possibilidade de reeleição também são discrepantes entre os estados federados, como é discriminado em cada um dos cinquenta estados nas tabelas nos apêndices B e C em anexo.

Pelos exemplos extremos, New Hampshire, um dos estados menos populosos, tem 400 deputados para um mandato de dois anos. Nevada, com o triplo da população, comporta apenas 42 deputados. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]). A maioria dos estados permite reeleição de forma indefinida, sem número máximo de mandatos, mas em nove estados a reeleição só é permitida até um máximo combinado de oito anos, como visto na tabela no apêndice B, em anexo. Outros estados também definem um limite de reeleição até 12 anos ou mesmo até 16 anos no Arkansas, também visualizado na tabela de apêndice B.

Os Senados estaduais são típicos nos Estados Unidos, desde a gênese da sua formatação política. São câmaras com menor número de representantes e representam uma circunscrição eleitoral maior que a dos deputados. Dentro do sistema bicameral, auxiliam na proposição e na revisão das leis. A menor composição de Senadores estaduais é no Alaska, com 20; a maior é em Minnesota, com 67. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]). A maioria também permite indeterminadas reeleições, sendo a regra mandatos de quatro anos. Certos estados permitem reeleição por até oito anos de mandato, outros estados, doze, e no Arkansas, dezesseis anos, como discriminado na tabela de apêndice C, em anexo.

Do ponto de vista do Judiciário, todos os estados têm seu sistema de jurisdição estadual, que não se confunde com o escopo e com a competência de causas federais, pelos quais há a Suprema Corte dos Estados Unidos. Via de regra, um estado norte-americano comporta um triplo grau de jurisdição, isto é, um juízo de piso, uma Corte intermediária de apelação e uma Suprema Corte estadual, que dá por resolvida a celeuma no âmbito do próprio

estado. Apenas alguns estados comportam unicamente um duplo grau de jurisdição, o que implica dizer que nessas unidades federativas há somente um juízo de piso e uma Corte Suprema Estadual.

As eleições constituem a essência da nação norte-americana. De fato, o artigo primeiro, seção segunda, da Constituição dos Estados Unidos aduz que a Câmara dos Representantes deverá ser composta de membros escolhidos pelos eleitores nos estados, a cada dois anos, desde que atendidas as condições necessárias. (ESTADOS UNIDOS, [2023]). Na seção quarto do artigo, é definido que o tempo, as formas e lugares relativos as eleições deverão ser prescritas pela legislação de cada estado. (ESTADOS UNIDOS, [2023]).

O presidente da República também seria eleito e, portanto, decidido democraticamente pelos cidadãos, ainda sem o sistema operante de representação partidária. George Washington foi eleito como o primeiro presidente norte-americano, tendo sido o único não filiado a um partido, já que os considerava o pior inimigo a um governo constituído pelo povo. (HERSHEY, 2017). Até 1951 com a ratificação e promulgação da vigésima segunda emenda constitucional, que expressamente restringia a reeleição a uma única vez, não havia limites para que um presidente norte-americano pudesse se reeleger. (ESTADOS UNIDOS, [2023]).

No entanto, havia um precedente, solidificado pela tradição, de que os presidentes não se reelegessem por mais de um mandato. Tendo iniciado o costume com o próprio Washington e Thomas Jefferson, o terceiro presidente norte-americano. (KORZI, 2011). A partir de então, todos os presidentes seguintes seguiam as formalidades e permaneciam no máximo oito anos no cargo. O costume foi rompido com Franklin Delano Roosevelt, que se candidatou e venceu quatro eleições consecutivas, tendo permanecido no poder de 1933 a 1945, o que iniciou as preocupações com as reeleições indefinidas e chancelada a vedação no texto constitucional. (KORZI, 2011).

Não há menção na Constituição norte-americana sobre partidos políticos. Desse modo, é possível concluir que o sistema de contraposição entre dois principais partidos políticos também é baseado no costume constitucional e na tradição política. Como já visto, havia receio entre os *Founding Fathers* a respeito da segregação que partidos políticos poderiam causar a nação. (REICHLEY, 2000). No entanto, com a disputa de interesses pessoais, típicos da política, a divisão em facções e, depois, em partidos organizados tomou forma ainda e já na eleição de 1800 havia divisão partidária nas disputas nacionais e estaduais. (REICHLEY, 2000).

Tradicionalmente o sistema partidário norte-americano sempre prezou, em grande parte, pelo bipartidarismo. Não havia e até hoje não há vedação a outros partidos no sistema,

mas o impacto de terceiros partidos nas eleições, em geral, é mínimo. (MAISEL, 2007). Desde a eleição de 1864 (Lincoln contra McClellan), a alternância no poder (inclusive também na esfera estadual) se dá entre os partidos Republicano e Democrata. (MAISEL, 2007). Do momento em que a dualidade entre esses dois partidos foi estabelecida até os dias atuais, foram quarenta eleições presidenciais, sendo vinte e três vitórias republicanas e dezessete democratas.

Mesmo o Congresso Nacional já apresentava a dualidade Democrata-Republicana em meados do século XIX e historicamente tanto o Senado quanto a Câmara dos Representantes registram alternância democrática do controle das casas. Até 1930, por exemplo, afirma-se que os Republicanos, por maior número de vezes, obtinham a maioria dos representantes de ambas as casas. Até 1980, via de regra, o controle era Democrata. E desde então, há uma nítida e frequente alternância periódica entre os dois partidos, inclusive com o controle dividido das casas. (HERHSEY, 2017).

Existem dois principais períodos eleitorais nos Estados Unidos, os quais se alternam a cada dois anos. Na eleição presidencial, como em 2024, é eleito um terço do Senado Federal, todos os componentes da Câmara dos Representantes e 11 (onze) governadores, além de cargos estaduais, a disposição da Constituição estadual. (HERSHEY, 2017). Por sua vez, nas eleições de meio de mandato (*midterms*), elegem-se outro terço do Senado Federal, toda a composição da Câmara dos Representantes e 36 governadores, além de cargos a depender das disposições estaduais. Ao fim, o outro terço do Senado é eleito na eleição posterior e 5 governadores são eleitos em anos não-eleitorais. (HERSHEY, 2017). Ressalte-se que em New Hampshire e em Vermont o mandato para governador é bienal.

Finalmente, é relevante que se comente acerca do nível local nos Estados Unidos da América, vez que são importantes espaços de concretização da participação popular. Nesse ponto, há de se destacar duas discrepâncias quando comparados ao Brasil. Primeiro, a distribuição geográfica da população. Ao contrário do Brasil, cuja maior parte da população vive em capitais ou grandes cidades próximas ao litoral, apenas um terço da população norte-americana vive em grandes cidades ou aglomerados urbanos, de acordo com pesquisa do Pew Research Center, em 2016. (PARKER et al., 2018).

A segunda diferença diz respeito ao fato de que, ao contrário do Brasil, em que os Municípios são entes federados autônomos, nos Estados Unidos as localidades não desfrutam de autonomia política, sendo subdivididas pela legislação de cada estado e a estes dependentes, por decorrência interpretativa da décima emenda à Constituição norte-americana. Assim, cada estado divide administrativamente os espaços locais de seu território, utilizando nomenclaturas e formatos próprios.

Em termos gerais, nos Estados Unidos existem em geral os condados (*counties*) e as municipalidades (*municipalities*). Os *counties* podem ser definidos como ramos do governo estadual na administração de categorias como saúde, tributos, eleições, além de ter um papel de providenciar serviços locais, como policiamento, coleta de lixo e outras utilidades. (THOMAS, 1996). Os condados, de fato, têm maior extensão territorial, como pedaços de um estado. Já as municipalidades são territórios menores, que comportam um aglomerado de população, podendo ser constituídas a partir de *cities*, *towns* e *villages*.

Exemplifica-se o quão discricionária pode ser a delimitação de localidades nos EUA. O estado da Califórnia, o mais populoso do país, apresenta 58 condados e 482 municipalidades. Dentro dos condados californianos, existem uns com dezenas de municipalidades, como o Los Angeles County. Já outros não apresentam nenhuma municipalidade sequer, como Alpine County. (CALIFORNIA STATE ASSOCIATION OF COUNTIES, [2023]). Paralelamente, o estado de Indiana, apenas o décimo sétimo mais populoso do país, apresenta 92 condados. (INDIANA BUSINESS RESEARCH CENTER, [2023]).

De fato, a estrutura democrática, alicerçada nas eleições de cargos públicos, encontra-se enraizada em todas as camadas dos Estados Unidos. Além do presidente da República e do Congresso Nacional, a nível federal; do governador, da Câmara dos Representantes e do Senado Estadual, a nível estadual; os cidadãos também participam da votação para cargos públicos a nível local, de modo que além do prefeito (*mayor*), também podem se eleger cargos diversos, como juizes locais, promotores, xerifes, cargos em distritos escolares, entre outros.

4.2 Participação popular nos Estados Unidos da América

No tópico anterior, extraiu-se um panorama geral acerca das instituições democráticas norte-americanas, a sua delimitação federativa, a tripartição dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, as eleições periódicas, o bipartidarismo, as localidades. Este tópico tem o intuito de servir como transição entre o quadro geral democrático estadunidense e o aprofundamento da análise acerca das *ballot measures*. Por isso, faz-se necessário abordar formas de participação popular nos Estados Unidos, entre as quais as *ballot measures* se inserem.

A atual época é descrita como a era da participação popular. Intensificada nas últimas décadas, como esforço de reformas neoliberais, os mecanismos de participação na democracia dos países aumentaram significativamente, sobretudo sob a égide local, em

contrapartida a diminuição dos governos. (BAIOCCHI; GANUZA, 2017). Um cidadão pode contribuir com a política de seu país de diversas formas além das eleições, como, por exemplo, filiar-se a um partido político ou até mesmo organizar um protesto ou fazer parte de um movimento social.

No entanto, para os fins teóricos abaixo delineados, o que se considera neste trabalho como formas de participação popular são mecanismos, previstos em lei ou assentados pelo costume, devidamente organizados, os quais diretamente implicam na participação de um cidadão em um processo decisório ou no seu resultado, sem contar com o intermédio de instituições intermediárias, como movimentos sociais ou partidos políticos.

Por essa definição, delimitam-se principalmente quatro espécies de participação popular nos Estados Unidos da América: as *ballot measures*, o *recall*, as *petitions* e as *town-meetings*. As *ballot measures* compreendem um conjunto de questões a serem submetidas em cédula para opinião e decisão dos cidadãos norte-americanos, as quais, por sua natureza e sua implicação legislativa subdividem-se de várias espécies. Sua análise pormenorizada se dará nos tópicos seguintes. Examine-se antes as outras três espécies de participação popular.

4.2.1 Recall: eleições extraordinárias revocatórias de mandatos eletivos

O *recall* na acepção técnica do termo também se realiza como uma consulta em cédula, configurando-se, para algumas obras, como uma forma de *ballot measure* ou de democracia direta. (FINE, 2010). No entanto, optou-se neste trabalho por separar o *recall* das demais formas de participação popular. Isso se deve às suas características singulares de procedimento, ao fato de constituir uma nova eleição, a parte do calendário eleitoral previsto, e pela natureza jurídica de seu resultado que, em caso de procedência, implica na destituição de um representante eleito e a definição de um novo.

Nas definições de Dallari (2011), o *recall* é um instituto tipicamente norte-americano que, por iniciativa de um número determinado de eleitores, realiza-se uma consulta de opinião de todo o eleitorado acerca da manutenção ou revogação de um mandato eletivo conferido a alguém. Se a maioria optar pela revogação, esta se efetivará e o representante será removido do seu ofício antes do prazo até então definido. Em caso contrário, o representante mantém o mandato até o final. (DALLARI, 2011).

Dessa forma, o procedimento desse instituto é dividido em duas principais etapas. A primeira é a coleta de assinaturas idôneas de cidadãos em um prazo máximo definido em lei. A segunda, se alcançados os requisitos exigidos na primeira, é a realização de uma nova eleição, extraordinária, que submeterá a vontade de todos os eleitores da região acerca da destituição

antecipada do mandato do representante ou se terá a oportunidade de concluir o prazo que lhe fora designado. Diante disso, o *recall* é um procedimento que culminará em cédula, já que a segunda etapa mencionada nada mais se trata do que a votação na urna pelo “sim” ou “não” concernente a destituição do representante.

Embora seja um instituto previsto em outras nações, o *recall* político tem suas raízes modernas oriundas dos Estados Unidos, sobretudo no começo do século XX. A utilização do instituto remonta a 1910. Na época, a *Southern Pacific Railroad* era uma das companhias mais importantes do oeste dos EUA, havendo indícios de que a empresa tinha ingerência e controle sobre o governo do estado da Califórnia, fazendo prevalecer os seus interesses privados. (SPIVAK, 2004). Tal situação fez levantar a bandeira de que os estados deveriam assegurar aos seus cidadãos uma forma de destituir funcionários públicos antes do fim do seu mandato.

Assim, o *recall* é um instituto que não alcança cargos federais, uma vez que não há previsão na Carta norte-americana, mas que só é possível em estados que expressamente determinam em sua legislação estadual. Os estados da Califórnia e do Oregon, ambos no começo do século anterior, foram os primeiros a possibilitarem o *recall* de representantes eleitos. (SPIVAK, 2004). Atualmente, dezenove dos cinquenta estados, além do distrito da Columbia preveem essa possibilidade para cargos estaduais. (QUEIROZ, 2021).

A possibilidade da revogação do mandato não alcança cargos federais, como Presidente da República. Desse modo, não estão sujeitos a *recall* deputados federais ou senadores federais eleitos ao Congresso Nacional. Por outro lado, é amplamente possível o *recall* de cargos estaduais, como deputados e senadores estaduais e governadores. Esse entendimento depreende-se do firmado pela Suprema Corte no caso *U.S. Term Limits, Inc v. Thomson*, em que os estados não podem alterar as condições dos cargos do Congresso Nacional. (CORNELL LAW SCHOOL, [2023]).

Alguns estados estabelecem motivações mínimas a ensejar o pedido de destituição do representante eleito, como prevaricação e improbidade, aos que se citam os estados da Geórgia e Kansas. Outros estados não instituem reservas a destituição, como Arizona e Nevada. (QUEIROZ, 2021). A quantidade mínima de assinaturas e o prazo máximo em que devem ser recolhidas para a instituição de uma eleição de *recall* também é variável em termos estaduais. O número oscila entre 15% (quinze por cento) a 25% (vinte e cinco por cento) do eleitorado, sendo o prazo médio estipulado o de 90 (noventa) dias. (QUEIROZ, 2021).

São vinte estados que preveem o *recall* para cargos estaduais. Existem ainda outros dez estados que preveem o *recall* apenas para cargos locais, mas não para funções estaduais. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]). Nos Estados Unidos, são

cerca de meio milhão de cargos eletivos em todo o país, entre governadores, deputados, senadores, *lieutenant governors*, juizes, entre outros. (MAISEL, 2007). E muitos destes estão sujeitos a *recall* pelos cidadãos, desde que aprovado o número mínimo de assinaturas no tempo previsto e com a concordância da maior parte dos eleitores na eleição designada para este fim, aqui não se limitando aos cargos do Executivo e do Legislativo.

Deste modo, o *recall* é um elemento costumeiro e típico da participação popular nos Estados Unidos. Os cidadãos podem requisitar a imediata remoção de um funcionário público que tenha sido eleito, estadual ou local, seja do Executivo, do Legislativo ou mesmo de cargos administrativos e que não tenha aprovação das suas atividades pelos eleitores, sem ter que esperar pelo término do seu mandato. Não há registros unificados oficiais do governo norte-americano sobre as eleições de *recall* estaduais e locais. No entanto, a prática é bastante comum e ocorre anualmente para diversos cargos, inclusive de governador. Em 2021, o governador da Califórnia, Gavin Newsom, foi alvo de eleição de *recall*, mas conseguiu obter os votos necessários para permanecer no cargo. (RONAYNE; BLOOD, 2021).

4.2.2 *Petitions*: direito constitucional para reivindicação de mudanças

As *petitions*, ou petições, mais do que uma forma de exercício da participação popular, tratam-se de um direito e garantia constitucional a todos os cidadãos norte-americanos previsto na Primeira Emenda à Constituição, em 1791. Estabelece a Carta norte-americana, em livre tradução, que o Congresso não poderá elaborar legislação restringindo aos cidadãos o direito de peticionar ao governo. (ESTADOS UNIDOS, [2023]).

O exercício desse direito inicialmente foi mais de compreensão e aplicação mais restrita. No entanto, o direito de petição ganhou força pelo costume e pela consolidação jurisprudencial do sistema de *common law* ao longo dos séculos e se confunde com a própria de participação política nos Estados Unidos. (MARK, 1998). Atualmente, há um muito abrangente direito de peticionar nos Estados Unidos da América, o que solidifica a participação popular, vez que o cidadão pode efetivamente requisitar ao governo por mudança em determinado setor ou atividade.

O direito de peticionar não encontra limitações federativas ou em relação a divisão dos poderes. Qualquer cidadão pode peticionar solicitando uma mudança ou uma atitude do Executivo, Legislativo ou Judiciário, seja de sua localidade, estado ou mesmo no âmbito federal. A construção cultural e a interpretação jurisprudencial da Suprema Corte tornaram o direito tão abrangente que hoje é praticamente uma salvaguarda a toda forma de manifestar insatisfação com as autoridades públicas e exigir mudanças.

Assim, o direito de petição não se limita ao seu sentido estrito, ou seja, de protocolar um documento escrito em uma repartição pública, reportando uma situação e aguardando uma resposta. Envolve também hoje as discussões em caráter judicial e o discurso político. (MARK, 1998). Não há, no entanto, garantias legais de que a petição deverá ser respondida, como firmado no *Minnesota Board for Community College v Knight*. (CORNELL LAW SCHOOL, [2023]). Além disso, o peticionante também poderá ser responsável em caso de injúria e difamação como estabelecido em *McDonald v. Smith*. (CORNELL LAW SCHOOL, [2023]).

O direito de petição está enraizado na própria história norte-americana, conectado às transformações sociais, que ocorreram como forma de expressão do direito. Foi com suporte nele que, em 1897, habitantes do Havaí conseguiram temporariamente a não anexação do seu território ao norte-americano, após petição ao Congresso. (NATIONAL ARCHIVES, 2021). Em outro exemplo, com lastro nesse direito, a Suprema Corte no caso *NAACP v. Button* definiu que poderia revisar decisões de cortes federais em relação a questões de segregação racial, nos meados anos 1960. (CORNELL LAW SCHOOL, [2023]).

Em tempos recentes, já com o impacto da forma *online*, notórias petições guiaram a luta por direitos nos Estados Unidos. Cita-se o caso *Justice for Trayvon Martin*, sobre brutalidade policial e direitos civis (HAGEN et al., 2015). Houve também a luta pela responsabilidade e negligência do cuidado dos pais em relação aos filhos, que resultou em proposição de leis punitivas aos responsáveis em dezesseis estados norte-americanos, chamadas de *Caylee's Laws*. (LOS ANGELES TIMES, 2011).

Desse modo, o direito de petição se configura como um exercício da participação popular no poder, vez que permite ao cidadão exigir do Poder Público a transformação da realidade social ao qual se encontra, como exercício de uma garantia constitucional assentada pelo costume e pela jurisprudência. Esse pleito poderá ser requisitado das mais diversas formas, seja administrativa, seja judicialmente, seja pela mobilização de um protesto, seja pela movimentação *online* e nas redes sociais.

E o pleito individual pode se replicar na sua comunidade, engajando mais cidadãos a adesão da causa da petição e tornando a questão mais urgente de resposta e de intervenção dos poderes norte-americanos. Por isso, que o direito de petição norte-americano hoje evoluiu para ser considerado como uma ferramenta para as políticas de massa na democracia. (MARK, 1998). São justamente as causas que adquirem maior repercussão que exercem pressão para uma rápida mudança pelo Poder Público da situação a que se apresenta.

Essa adesão atual mais ampla da sociedade em relação ao direito de peticionar é facilitada nos espaços *online*, através de plataformas como a *Change.org*. Foi o que aconteceu

com reivindicações de justiça social e discriminação racial nas duas petições mais assinadas do mecanismo, com mais de dezenas de milhões de assinaturas: *Justice for George Floyd* e *Justice for Breonna Taylor*. (AKLILU, 2020). O governo Barack Obama também havia criado uma plataforma da Casa Branca, de nome *We The People* que garantia resposta a petições formuladas, desde que alcançasse o mínimo assinaturas de cidadãos em trinta dias, mas a ferramenta foi descontinuada pelos governos seguintes. (OBAMA WHITE HOUSE, [2023]).

Assim, considera-se o direito de peticionar uma forma de participação popular já consolidada na cultura norte-americana, de caráter multiforme, e com relevante impacto na transformação dos processos decisórios de uma localidade ou da nação. Ainda que não sejam levados às urnas, como nas espécies de *ballot measures* ou no *recall*, trata-se de um mecanismo que movimentam a comunidade e que exercem a pressão da participação popular sobre o Poder Público e os representantes eleitos.

4.2.3 *Town-meetings*: reuniões da cidade para decisões coletivas

Finalmente, comenta-se das *town-meetings*. Em livre tradução, reuniões das cidades. São, certamente, de muito mais restrita aplicação do que as duas formas anteriores. Em síntese, tratam-se de reuniões, notadamente em menores cidades, nos quais os membros de uma comunidade são capazes de legislar e decidir acerca dos destinos de sua localidade, tanto em caráter administrativo quanto orçamentário.

Existem duas restrições que explicam a limitação de proeminência das *town-meetings*. A primeira é cultural. Historicamente, esse mecanismo está enraizado na cultura política do nordeste dos Estados Unidos, na região de New England, que engloba seis estados: Massachussets, Rhode Island, Connecticut, Maine, New Hampshire e Vermont. De fato, nos relatos da clássica obra *Democracia na América*, Tocqueville (2000) já havia ficado impressionado, em meados do século XIX, com a organização política e participação da população nas reuniões comunais dos estados dessa região, e que se cristalizou com o tempo. (TOCQUEVILLE, 2000).

Os estados de New England são justamente os primeiros politicamente organizados no contexto após a independência e configuram a base da construção dos Estados Unidos como nação. A gênese da cultura política norte-americana e da Democracia na América se consolidou pela prática das reuniões dos cidadãos nas comunas, como notado pelos escritos de Tocqueville (2000). Os cidadãos podiam participar dos destinos de sua localidade e serem eleitos para atribuições específicas. As *town-meetings* eram comuns nesses estados e, pela força da cultura, ainda ocupam os seus espaços de relevância nas cidades menores. Essa prática, no entanto, não

migrou para outros estados da federação, havendo mínimos registros de *town-meetings* fora do nordeste dos Estados Unidos.

A segunda restrição das *town-meetings* se refere as limitações do seu próprio formato. Como envolve a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios da localidade, não comporta, por consequência, sua realização em maiores centros urbanos, certamente um empecilho no maior fomento do instituto no país.

De todo modo, nos estados da região de New England, as *town-meetings* ainda são forma muito utilizadas de participação popular. Na Constituição do estado de Connecticut, por exemplo, há expressa previsão que todo município deverá realizar anualmente uma *town-meeting*, possibilitando ainda reuniões extraordinárias quando requisitado previamente. Os cidadãos se reúnem em um canto previamente acordado e podem votar diretamente em questões previamente suscitadas de interesse público em reunião anual. (ZIMMERMAN, 1999).

Massachussets é um dos estados mais proeminentes em relação a *town-meetings*. Em cidades menores qualquer um dos cidadãos pode participar das reuniões anuais definidas, enquanto os representantes para *town-meetings*, chamados de *selectperson*, podem convocar *town-meetings* extraordinariamente. (ZIMMERMAN, 1999). Cada *town-meeting* tem uma programação definida por vários artigos de mandados (*warrant articles*) que, em síntese, são os artigos que devem ser votados pelos cidadãos. Um *warrant article* pode ser uma nova lei municipal, uma ação a ser tomada pelo Poder Público ou uma questão orçamentária, desde que sejam relevantes, dentro da agenda para a cidade. (ZIMMERMAN, 1999).

Cada um desses estados tem sua própria forma de organização das *town-meetings*. Em New Hampshire geralmente há uma por ano na segunda terça de março, para aprovação do orçamento e escolha de funcionários públicos locais, mas há previsão de que um número determinado de cidadãos pode peticionar por *town-meetings* extraordinárias. (ZIMMERMAN, 1999). Já em Vermont, com as mudanças da atualidade, já existe a possibilidade de *town-meetings online*, de forma a permitir o acesso dos cidadãos pelo celular às reuniões, (VERMONT LEAGUE OF CITIES AND TOWNS, [2023]), que também se aplica à decisão de questões orçamentárias e eleição de funcionários públicos, além de outras demandas da comunidade. (ZIMMERMAN, 1999).

Ainda que não ocorram em todo o território norte-americano, é perceptível que as *town-meetings* são uma forma de participação popular nos processos decisórios de sua localidade, vez que possibilitam a intervenção direta dos cidadãos na análise do orçamento da cidade, oportunizam sua opinião em contratos adquiridos pelo Poder Público e participam na eleição de funcionários locais, além da decisão de outras questões relevantes nos encontros

anuais. Podem até mesmo convocar *town-meetings* extraordinárias, de modo que sua opinião e seu voto certamente impactam nas questões públicas.

Em arremate, o *recall*, as *petitions* e as *town-meetings* são exemplos do exercício da ativa participação popular nas localidades. Ainda que, por vezes, restritas a certos estados ou municipalidades, tais mecanismos permitem ao cidadão a intervenção direta no Poder Público. Possibilitam a retirada antecipada de um representante incompetente, por iniciativa popular. Além disso, permitem demandar mudanças legais, judiciais ou administrativas. Finalmente, possibilitam participar, com toda a cidade, com direito de voto, sobre o orçamento e demais questões relevantes.

Tudo isso permite ao cidadão não apenas terceirizar sua responsabilidade decisória aos representantes eleitos, mas a fazer parte da construção da sua localidade. No entanto, nada há de tão significativo, tão enraizado, tão comum nos múltiplos estados norte-americanos, como a consulta dos cidadãos sobre a questão pública em cédula, as *ballot measures*, a ser tratadas a seguir.

4.3 Conceito de *Ballot Measures* e natureza jurídica

Este trabalho divide o exame mais aprofundado das *ballot measures* norte-americanas em três momentos. O primeiro refere-se à conceituação do objeto, a partir do aporte teórico necessário, e da definição de sua natureza jurídica. O segundo concerne a uma proposta de classificação das espécies de *ballot measures*, utilizando como prisma o propósito de sua utilização. Finalmente, a terceira parte refere-se a análise concreta de dados, obtidos da utilização das questões em cédulas últimas eleições norte-americanas, a fim de visualizar como os institutos são utilizados na prática.

Ao longo do trabalho, já se mencionou que as *ballot measures* se tratam, assim como aponta sua livre tradução do inglês, de questões em cédulas. São, portanto, consultas populares sobre os mais diversos temas e com múltiplos objetivos, podendo ser suscitadas por iniciativa popular ou pelo Legislativo local. Sucedem-se em concomitância as eleições norte-americanas e acarretam significativo impacto no poder dos cidadãos em construir os processos decisórios da localidade ou do estado.

No entanto, é necessário que se realize breve esboço conceitual a respeito do que se entende sobre *ballot measures*. Em termos gerais, é possível afirmar que as *ballot measures* não são propriamente exploradas como conceito político singular na cultura literária norte-americana, mas como uma designação semântica para um conjunto de mecanismos de participação popular da Democracia direta.

Em geral, a maior atenção conceitual recai sobre as espécies de consultas populares em si, vez que são institutos mais bem definidos de forma teórica. Assim, explora-se muito mais conceitualmente o “referendo”, a “iniciativa”, o “*recall*”, o “plebiscito” do que a designação semântica, “consultas em cédulas”. Nesse sentido, a história do gênero “*ballot measures*” se confunde com o das suas espécies, como a iniciativa e o referendo.

Em investigação realizada durante o final do século XIX, Sullivan (2019) havia apontado para o crescimento da Democracia direta norte-americana, concretizado por *ballot measures*. Com uma pesquisa concreta, o autor havia notado um sistema de perguntas nas urnas aos cidadãos em Rockland, uma cidade no leste de Massachussets, na região de New England. Após a eleição para cargos públicos, houve debate entre os cidadãos para a votação de *warrant* com quarenta e quatro artigos, ou seja, quarenta e quatro matérias de votação. Entre as questões em cédula, estavam decisões sobre a coleta de tributos, mudança na estrutura de ruas e até mesmo a destinação de recursos para uma fonte pública. Tudo isso em março de 1891. (SULLIVAN, 2019).

O estado do Oregon teve papel central no fortalecimento das *ballot measures* e, assim, da participação direta da população em questões de interesse público. Neste estado, William Simon U'Ren encabeçou o chamado movimento Populista, para permitir mecanismos de participação popular aos cidadãos. (GOEBEL, 1997). Com o avanço dos ideais, em 1906 foi promulgada emenda à Constituição estadual para possibilitar a iniciativa e os referendos nas localidades do estado. Em 1908, nova reforma constitucional permitiu *recall* de cargos públicos. (GOEBEL, 1997). Como consequência das mudanças legislativas, em 1912, no Oregon foi aprovada iniciativa popular que previa o direito de voto feminino. Em 1914, também por iniciativa, foi banida a pena de morte. (OGBORNE; GOLTRA, 1919)

O protagonismo de Oregon em relação ao movimento pelo voto de questões em cédulas no início do século XX foi designado de “*Oregon System*”. (OGBORNE; GOLTRA, 1919). O modelo se espalhou aos demais estados norte-americanos nos anos posteriores, como California (1911), Arizona (1911) e Washington (1912). Após a contenção dos avanços, as legislações que previam espécies de *ballot measures*, como a iniciativa e o referendo, só ganharam nova força na segunda metade do século, como em Wyoming (1968), Illinois (1970) e Flórida (1972) (DONOVAN, 2014). E desde então consolidaram sua influência como prática consistente nos estados norte-americanos, inclusive na atualidade.

McKay (2019) define, em obra que propõe uma teoria democrática das *ballot measures*, a conceituação destas por associação com o termo Democracia direta. (MCKAY, 2019). Ou seja, como dispositivos, como referendos ou iniciativas populares, que permitem os

cidadãos a decidir sobre questões políticas específicas ou demais situações. Em outras palavras, são uma forma de que os cidadãos possam exercer controle direto em políticas públicas, em larga escala. (MCKAY, 2019).

As *ballot measures* são então retratadas como espécie de sinônimo para essa forma de exercício de Democracia direta que se sucede nos Estados Unidos. Smith e Tolbert (2015), ao discutirem sobre os impactos educativos das *ballot measures* no contexto social norte-americano, trabalham o termo como espécie de sinônimo de Democracia direta. Relatam como essas questões aos cidadãos norte-americanos começaram a ser muito utilizadas no final dos anos 1970 e como especialmente nas últimas décadas, isto é, no século XXI, tem constituído um importante meio de mobilização do eleitorado e de participação política. (SMITH; TOLBERT, 2015).

Também trabalhando o termo como sinônimo de Democracia direta nos Estados Unidos, Moses e Saenz (2012), denotam que as *ballot measures*, que ganharam maior força no país no final dos anos 1970, são formas de permitir aos cidadãos a oportunidade de impactar diretamente em políticas públicas, através da iniciativa, do referendo ou do *recall*. Mencionam ainda a possibilidade de análise de emendas constitucionais estaduais pelos cidadãos, embora estas sejam de mais difícil aprovação. (MOSES; SAENZ, 2012).

Altman (2019) também aborda as *ballot measures* como a concretização da Democracia Direta norte-americana. Em interessante classificação proposta pelo autor, existem duas formas principais de mudança através do envolvimento civil: Democracia Participativa, como em Assembleias Populares; e Democracia Direta, exercida pelos Mecanismos de Democracia Direta (MDDs), as quais cita a iniciativa e o referendo. Esses mecanismos nada mais são do que *ballot measures*, isto é, consulta de questões em cédulas, através do voto universal e secreto, em um procedimento institucionalizado no qual os cidadãos registram a sua opinião sobre uma matéria. (ALTMAN, 2019).

A definição por similaridade com a Democracia direta norte-americana já aponta por uma definição da natureza jurídica das *ballot measures*. No entanto, é necessário ponderação acerca das diferenças conceituais entre as obras estrangeiras e a doutrina brasileira. Como visto, em Altman (2019), as *ballot measures* nada mais são do que a forma pelo quais os Mecanismos de Democracia Direta se realizam, o que faz concluir que no pensamento doutrinário norte-americano as *ballot measures* se encaixam como um exercício da Democracia Direta.

Por outro lado, essa abordagem difere da classificação tradicional compreendida pela doutrina brasileira. Bonavides (2011) compreende três espécies de Democracia, a partir de

uma compreensão historiográfica: Direta, Indireta e Semidireta. Pela perspectiva do autor, a Democracia Direta refere-se, portanto, somente ao modelo clássico grego da Antiguidade, do qual havia devoção à coisa pública. Atualmente, o que se presenciaria é a Democracia semidireta, a qual mescla o formato representativo de Democracia com mecanismos de participação popular, como o referendo e a iniciativa. (BONAVIDES, 2011).

Dallari (2011) segue a mesma tripartição de Bonavides, denotando que a Democracia semidireta é aquela que apresenta instituições de participação popular, como o referendo, a iniciativa, o *recall* e o plebiscito. Há inclusive menção expressa pelo autor que embora alguns doutrinadores considerem a hipótese, tais mecanismos não podem ser considerados como de Democracia direta, porquanto “não dão ao povo a possibilidade de ampla discussão antes da deliberação” (DALLARI, 2011, p. 153). Assim, a maioria da doutrina classifica esses institutos como de Democracia semidireta.

Azambuja (2014) também adota a classificação tripartite pela análise historiográfica da Democracia. Depreende o autor que na Democracia semidireta os cidadãos não governam diretamente, mas que possibilitam a intervenção do povo em momentos decisivos, elencando como suas instituições o referendo e a iniciativa popular. No mesmo entendimento, Acquaviva (2010), que adiciona o plebiscito, o *recall* e o veto popular como institutos da Democracia semidireta. (ACQUAVIVA, 2010).

Muitos da doutrina brasileira, como aponta Macedo (2008), compreendem que a Democracia participativa é sinônimo da Democracia semidireta, assim entendido como esse formato institucional que possibilita a participação popular direta em relação ao governo. No entanto, o autor discorda, ao observar a Democracia participativa como um conceito mais abrangente do que a Democracia semidireta, já que implica na participação popular em diversas instâncias do governo e da Administração Pública. (MACEDO, 2008). Nesse sentido também Silva (2016), pelo qual o referendo, a iniciativa e o plebiscito são institutos da Democracia semidireta, e que constituíram as primeiras manifestações da Democracia participativa. No entanto, hoje há previsão na Carta brasileira de outros dispositivos, não somente daqueles três. (SILVA, 2016).

De todo modo, até para aqueles que fazem a distinção, a Democracia participativa englobaria a Democracia semidireta (MACEDO, 2008). Em sendo assim, por consequência lógica, se um mecanismo é de Democracia semidireta também este se encaixaria dentro do conceito de Democracia participativa. Em arremate, o plebiscito, o referendo e a iniciativa seriam espécies de Democracia participativa, ao lado de outras formas de manifestação, como a fiscalização das contas municipais pelo contribuinte (art. 31, §3º, CF) e meios de participação

do usuário na Administração pública direta e indireta (art. 37, §3º, CF), por exemplo. (MACEDO, 2008).

Fica claro, portanto, que embora o termo “Democracia direta” seja o utilizado pelas obras norte-americanas como sinônimo de *ballot measures*, no Brasil, por outro lado, a sua natureza jurídica deverá se encaixar como instrumentos típicos da Democracia semidireta ou Democracia participativa, a atualmente utilizada no país.

Com efeito, a iniciativa, o referendo e o plebiscito são exemplos de *ballot measures* e implicam em uma participação direta dos cidadãos nos processos decisórios da localidade, mas não podem ser consideradas como a Democracia direta, já que esse conceito no Brasil é utilizado restritivamente para designar somente o formato de Democracia ateniense. De fato, malgrado a presença desses mecanismos no país, é fato que, em larga medida, a Democracia brasileira ainda funciona sob o parâmetro de representação.

4.4 Espécies de *Ballot Measures*

Existem diversas formas de se classificar as *ballot measures* norte-americanas. Moses e Saenz (2012) definem uma forma tripartite: iniciativa, referendun e *recall*. Essa também é a classificação utilizada por Reilly (2018). Serdült e Welp (2012), utilizando o termo Democracia direta, classificam os mecanismos sob o prisma de quem os iniciou, também identificando três espécies: *mandatory referendum* (iniciado por previsão legal); *referendum by legislatures (top-down)*, isto é, iniciado por convocação dos membros do Legislativo; e *citizen referendum* ou *initiative (bottom-up)*, ou seja, iniciado por provocação dos próprios cidadãos.

Interessante proposta de classificação quadripartite é feita por Vatter (2009), também ao se referir a Democracia direta, o qual denota: plebiscitos, *mandatory referendum*, *optional referendum* e iniciativas populares. O autor segue dois parâmetros para sua subdivisão: quem cabe iniciar esses mecanismos de participação direta e a quem tem a autoridade de decisão final em relação ao procedimento. (VATTER, 2009).

Embora tais classificações anteriores sejam de considerável valor teórico, relacionadas as espécies de Democracia direta, propõe-se aqui uma divisão mais enxuta das *ballot measures*, de forma bipartite e com o único critério de distinção em relação a quem iniciou as questões em cédulas. Se formuladas por iniciativa dos cidadãos, há a *Citizen initiative*; se, por outro lado, elaboradas por iniciativa do Legislativo, fala-se de *Legislative referral*.

Essa divisão se explica em dois motivos: um teórico e outro mais pragmático. Do ponto de vista teórico, é mais didático exercer uma classificação bipartite, com a distinção única

em relação a quem iniciou o procedimento de consulta em cédulas, do que as outras classificações acima mencionadas, que adotam múltiplos critérios para definição da consulta nas diferentes categorias. Além disso, existem múltiplas subdivisões em relação a *ballot measures*, notadamente em relação a matéria ou forma legislativa submetidas a análise popular e essa bipartição auxilia no processo de classificação das subespécies, como será feito abaixo.

Finalmente, do ponto de vista prático, a adoção da classificação por esse modelo tem também relação com a apuração e sistematização dos resultados concretos a serem verificados da utilização das *ballot measures* nos estados norte-americanos nas últimas eleições, como se fará no último subtópico deste capítulo. Em geral, os mecanismos de divulgação norte-americanos não costumam sistematizar o exame das *ballot measures*, mas apenas de informar o teor da pergunta submetida à população e o resultado das cédulas. Nesse sentido, seria mais pragmático adotar o referido sistema classificatório, vez que possibilita uma organização mais simples dos resultados a serem discutidos no trabalho.

4.4.1 *Citizen Initiated*: questões nas cédulas formuladas pelos cidadãos

Quando se menciona o mecanismo da iniciativa popular, geralmente se refere a um projeto de lei ou uma proposição de questão que parte dos próprios cidadãos. No caso do Brasil, por exemplo, esse instituto previsto no art. 14, III da Constituição Federal é disciplinado pela Lei n. 9.709/98. Para a referida legislação, no art. 13, a iniciativa refere-se a um projeto de lei à Câmara dos Deputados que seja assinado por pelo menos um por cento de todo o eleitorado nacional, com representação mínima em pelo menos cinco estados da federação. (BRASIL, [2023]). Trata-se, portanto, de proposta legislativa de iniciativa popular, mas que deve enfrentar todo o rito legislativo e ser aprovado pelos membros do Congresso Nacional.

Nos Estados Unidos, as proposições submetidas a *ballot measures* por iniciativa dos cidadãos são substancialmente mais comuns do que registradas em demais Democracias do globo. Reúnem uma série de possibilidades de matérias que podem ser suscitadas pelos próprios cidadãos na maioria dos estados norte-americanos, seja de caráter constitucional ou legal. (DONOVAN; BOWLER, 1998).

Identificam-se na proposição deste trabalho pelo menos três subespécies de *ballot measures* do gênero *Citizen Initiated*, cuja prerrogativa de início é dos cidadãos da localidade. A *Initiated constitutional amendments*, a *initiated state statutes* e o *Popular referendum*. Embora tenham em comum o sujeito ativo da proposição, essas *ballot measures* diferem em relação a mudança legislativa intentada.

Em síntese, se o objetivo da iniciativa é alterar dispositivo da Constituição estadual trata-se de *Initiated constitutional amendment*. Por outro lado, se o fito é alterar dispositivo da Legislação estadual, trata-se de *Initiated State Statutes*. Ao fim, se o objetivo é o de, por iniciativa popular, vetar proposição já estabelecida pelo Legislativo, chama-se de *Popular referendum*. Examine-se cada uma das espécies a seguir.

A *Initiated constitutional amendment* (em tradução livre do inglês, Iniciativa para emenda constitucional), como o nome sugere, é uma *ballot measure* de proposição iniciada pelos cidadãos com o objetivo final de reformar uma disposição da constituição estadual. Dezoito dos cinquenta estados norte-americanos têm previsão para mudança de sua constituição por iniciativa dos próprios cidadãos. Os requisitos mínimos para convocação desta forma de *ballot measure* e para aprovação da medida dependem de cada estado.

Em relação a convocação, o estado de Oklahoma prevê um número de 15% (quinze por cento) de assinatura do eleitorado para a iniciativa de emenda constitucional, nos termos do art. 5º, seções 1 e 2 da sua Constituição. (ESTADO DE OKLAHOMA, [2023]). Essa porcentagem é o número máximo que um estado norte-americano exige para convocação da iniciativa nesses casos. No outro extremo, o mínimo necessário ocorre em North Dakota, sendo exigido somente assinatura de 4% (quatro por cento) do eleitorado para essa reforma constitucional, pelo o art. 3º, seção 9 da Constituição desse estado. (ESTADO DE NORTH DAKOTA, [2023]). Na maior parte dos estados, a porcentagem mínima necessária é de 10% (dez por cento), como ocorre em Nevada, pelo o art. 19, seção 2.2 da Constituição estadual. (ESTADO DE NEVADA, [2023]).

Alcançada a porcentagem necessária de subscrições, o procedimento para o trâmite da *ballot measure* é estipulado por cada estado, que em geral deve obedecer a certos requisitos administrativos. Quanto ao prazo limite, em North Dakota, por exemplo, uma iniciativa só poderá ser submetida em até 120 (cento e vinte dias) das eleições, artigo 5º, seção 5, da Constituição desse estado. (ESTADO DE NORTH DAKOTA, [2023]). Também esse é o prazo previsto em Nevada, artigo 19, seção 1.2, da Constituição estadual. (ESTADO DE NEVADA, [2023]).

Em relação ao quórum de aprovação, na maior parte dos estados basta a maioria simples dos votos para aprovação de *ballot measure* de iniciativa popular que verse sobre emenda constitucional. Em exceção, no estado da Flórida é necessária a aprovação da medida por sessenta por cento dos eleitores, pelo art. 11, seção 5.e da Constituição estadual. (ESTADO DA FLORIDA, [2023]). Em Illinois, fora do voto da maioria simples dos eleitores, a emenda constitucional também é considerada aprovada se teve o voto de três quintos do total de

cidadãos que votaram na *ballot measure*, pelo art. 14, seção 3, da Constituição desse estado (ESTADO DE ILLINOIS, [2023]). Assim, ainda que o número de votantes da *ballot measure* seja menor do que aqueles que participaram na eleição geral, a medida será aprovada se sessenta por cento dos votantes da questão aprovarem a reforma da constituição.

É importante destacar, ao fim, que em dois estados dos dezoito que preveem a iniciativa para emenda constitucional, o procedimento é indireto. Uma vez recolhidas as assinaturas necessárias, a questão deverá ainda enfrentar prévia análise do Legislativo estadual antes de ser submetidas em urnas. É o que ocorre no Mississippi. Após recolhidas assinaturas de 12% (doze por cento) dos cidadãos, o Legislativo poderá aprovar a questão ou rejeitá-la, ou ainda poderá propor uma diferente versão da *ballot measure* a ser indagada aos cidadãos, pelo art. 15, seção 273, da Constituição estadual. (ESTADO DO MISSISSIPPI, [2023]). Trata-se, no entanto, da exceção. A regra utilizada nos estados federados é pela forma direta de iniciativa para reforma da constituição, sem que haja a interferência do Legislativo.

Outra subespécie das *ballot measures* de tipo *Citizen initiated* são as *Initiated state statutes*. Em adaptação do inglês, sugere-se Iniciativa para reforma da legislação estadual. São as questões em cédulas iniciadas também pelos próprios cidadãos, desta vez com o objetivo de alterar disposição da Legislação estadual, que não esteja necessariamente em disposição constitucional. Previsto em vinte e um estados norte-americanos e com requisitos mais flexíveis que a *ballot measure* anterior, são os tipos mais comuns de iniciativa popular.

O estado da Califórnia exige tão somente a subscrição de cinco por cento do eleitorado para convocação de uma questão em cédula sujeita a reformar uma disposição legal, segundo o art. 2, seção 8b, da Constituição desse estado (ESTADO DA CALIFORNIA, [2023]). O Missouri segue os mesmos parâmetros, nos termos do art. 3, seção 50, da Constituição estadual (ESTADO DO MISSOURI, [2023]). O Wyoming é o estado que estabelece a maior exigência, com subscrição de 15% (quinze por cento) do eleitorado para uma iniciativa de reforma legal, conforme art. 3, seção 52c, da sua Constituição. (ESTADO DO WYOMING, [2023]).

É importante que novamente se faça a distinção entre as formas direta e indireta. Em quatorze dos vinte e um estados, a *Initiated state statutes* é considerada direta, sem intervenção do Legislativo. Nos outros sete, o Legislativo tem participação no procedimento. Pode, inclusive, de imediato já aprovar a iniciativa popular sobre questão legal sem que antes haja o crivo popular nas *ballot measures*, a serem realizadas no período eleitoral.

O estado de Michigan é um daqueles em que o Legislativo tem o maior poder de intervenção sobre a iniciativa. Mesmo com a subscrição de oito por cento do eleitorado para a

reforma ou introdução de uma lei estadual, é necessário o crivo do Legislativo, o qual poderá de imediato aprovar a medida ou submetê-la ao voto popular. Neste último caso, a *ballot measure*, ou seja, a questão submetida às urnas poderá ser substancialmente alterada, de modo que o Legislativo poderá propor medida alternativa sobre a matéria, pelo artigo 2, seção 9 da Constituição deste estado. (ESTADO DE MICHIGAN, [2023]).

No Ohio, após a assinatura de três por cento do eleitorado, a *ballot measure* será analisada pelo Legislativo e só poderá ser colocada para votação popular após a aprovação do primeiro, que também terá o poder de alterar a proposição da iniciativa. No entanto, há previsão de que mesmo com a rejeição da proposta pelo Legislativo, a coleta de assinatura de mais três por cento do eleitorado é capaz de submeter a proposta a votação popular, nos termos do art. 2, §1b, da Constituição estadual. (ESTADO DE OHIO, [2023]).

Alguns estados norte-americanos também preveem em sua Constituição a possibilidade de o Legislativo posteriormente alterar ou rejeitar uma *Initiated state statute* aprovada nas urnas pela população, desde que diante de um prazo mínimo em que nenhuma alteração legislativa nesse sentido poderá ser feita. No estado do Alaska, por exemplo, a *Initiated state statute* aprovada pela população poderá ser reformada a qualquer momento, mas só poderá ser rejeitada após dois anos de vigência, pelo art. 11, §6 da Constituição estadual. (ESTADO DO ALASKA, [2023]).

Em North Dakota, após a aprovação desta iniciativa popular, o Legislativo não poderá reformar ou rejeitar a medida durante sete anos, a não ser que conte com a maioria qualificada de dois terços dos membros de cada uma das casas do Legislativo estadual. (ESTADO DE NORTH DAKOTA, [2023]). A utilização de maioria qualificada como forma de reformar uma *Initiated state statute* também é empregada em outros estados. No Arkansas, a iniciativa aprovada pelo povo só poderá ser reformada ou rejeitada pelo Legislativo com o voto de dois terços de cada uma das casas Legislativas, pelo art. 5, seção 1, da Constituição estadual. (ESTADO DO ARKANSAS, [2023]).

Finalmente, a última subespécie de *Citizen Initiated* é o *Popular referendum*. Trata-se da possibilidade de a população, por iniciativa própria, submeter em *ballot measure* uma lei aprovada pelo Legislativo local, a fim de ser indagado aos cidadãos acerca da continuidade ou da rejeição desta mudança legislativa. Essa forma de *ballot measure* também é chamada de *Citizen veto*, o que ilustra o teor da questão em cédula, isto é, da possibilidade de a população vetar uma lei previamente aprovada pelo Legislativo.

Vinte e três estados preveem essa possibilidade de *ballot measure*, interessadamente a maior parte deles concentrados no oeste norte-americano. Assim como nas

demais iniciativas populares, deve-se no *Popular referendum* recolher uma porcentagem mínima de subscrições do eleitorado para a proposta ser submetida à apreciação de todos os cidadãos. Tudo isso em um prazo delimitado de dias, a contar da promulgação da lei.

Em geral, é necessária a subscrição de cinco por cento do eleitorado. É assim que ocorre, por exemplo, na constituição da Califórnia, pelo art. 2º, seção 9, (ESTADO DA CALIFÓRNIA, [2023]). e do Missouri, pelo art. 3º, seção 52a (ESTADO DO MISSOURI, [2023]). O Wyoming é o estado que mais exige assinaturas, de 15% (quinze por cento) do eleitorado, pelo art. 3º, seção 52e, da sua Constituição. (ESTADO DE WYOMING, [2023]).

O prazo máximo para coleta das subscrições é o de 90 (noventa) dias, em geral, como ocorre nos já citados estados da Califórnia e do Missouri, nos dispositivos acima mencionados. Um dos únicos cinco estados que não segue a regra dos 90 (noventa) dias é Nevada. Este institui norma diferente, pelo qual a nova lei poderá ser questionada em referendo por iniciativa dos cidadãos até cento e vinte dias antes da eleição geral, pelo art. 19, seção 1.2. (ESTADO DE NEVADA, [2023]).

4.4.2 Legislative Referral: questões nas cédulas iniciadas pelo Legislativo

A outra espécie de *ballot measure* são as nomeadas de *Legislative Referral*. De forma simples, a distinção dessa espécie com a anterior é da iniciativa. Como já visto, as *Citizen Initiated* são *ballot measures* de iniciativa popular, enquanto as *Legislative Referral* derivam de uma iniciativa do Legislativo. Tratam-se dos casos em que o Legislativo deseja consultar a população sobre determinada medida legal, reforma da legislação ou mesmo da constituição estadual e o fazem em questão formulada em cédula para os cidadãos durante as eleições.

De panorama geral, existem também três subespécies de *Legislative Referral*. As duas primeiras lembram a da divisão vista anteriormente. *Legislative constitutional amendment*, quando a consulta versa sobre a reforma de norma da constituição estadual, e *Legislative state statute*, se a consulta diz respeito à apreciação de uma norma da Legislação estadual. A terceira subespécie, por sua vez, são as *Bond issues*, que se referem a consulta especificamente sobre questões orçamentárias submetidas à análise dos cidadãos.

A *Legislative constitutional amendment* (em tradução proposta do inglês, Proposição legislativa para emenda constitucional) são, com margens, as formas mais comuns, consideradas todas, de *ballot measures* nos Estados Unidos da América. Discorrer sobre suas múltiplas possibilidades excederiam os objetivos deste trabalho. No entanto, busca-se pincelar as noções principais sobre essa *ballot measure*, a começar pelo fato de que, ao contrário da iniciativa, previstas em metade dos estados norte-americanos, essa espécie de *ballot measures*

são possíveis em quarenta e nove estados. Ou seja, todos a exceção do estado de Delaware, cuja constituição só pode ser reformada pelo seu Legislativo.

As regras para que os Legislativos aprovem *Legislative constitutional amendment* são significativamente variáveis de acordo com o estado, com diferentes requisitos em relação ao número de sessões legislativas necessárias e ao tamanho do quórum a ensejar a aprovação da medida, a fim de ser submetida nas urnas. Além disso, há ainda de se mencionar a variação do quórum necessário para aprovação popular da medida nas urnas, que não se restringe somente a maioria simples.

Em relação ao número de sessões legislativas para aprovação da medida, na maior parte dos estados é possível que a questão seja aprovada pelo Legislativo para consulta nas urnas em apenas uma sessão, como no Arkansas, pelo art. 19, seção 22 da sua Constituição (ESTADO DO ARKANSAS, [2023]). Em menor parte, para alguns estados, como em New York, é necessário o número de duas sessões legislativas para a *ballot measure* ser submetida às urnas, pelo art. 19, seção 1, da Constituição estadual (ESTADO DE NEW YORK, [2023]). Existem estados, como em Connecticut, cujo sistema é misto. Ou seja, a medida pode ser aprovada em maioria simples em duas sessões legislativas ou com quórum qualificado em uma única sessão, como previsto no art. 12 da Constituição estadual (ESTADO DE CONNECTICUT, [2023]).

O quórum necessário dentro do Legislativo para submissão de *Legislative constitutional amendment* nas eleições também é bastante variável. Existem locais, como em South Dakota, que basta a maioria simples em uma única sessão legislativa, pelo art. 23, §1 da sua Constituição estadual. (ESTADO DE SOUTH DAKOTA, [2023]). Em outros, como em Iowa, é necessário maioria simples em duas sessões legislativas, pelo art. 10 da Constituição estadual. (ESTADO DE IOWA, [2023]).

Na Florida, é necessário um quórum qualificado de 60% (sessenta por cento) de aprovação da legislatura, pelo art. 11, seção 1 da sua Constituição (ESTADO DA FLORIDA, [2023]). Em dezesseis estados, é necessário um quórum qualificado de dois terços, como ocorre na Califórnia, a qual deve alcançar essa proporção em cada uma das duas casas legislativas do estado, pelo art. 18, seção 1 da Constituição do estado. (ESTADO DA CALIFORNIA, [2023]).

Uma vez alcançado o quórum no Legislativo no número de sessões necessárias, a *Legislative constitutional amendment* é submetida para consulta popular nas urnas durante as eleições. Em trinta e sete dos quarenta e nove estados, basta a maioria simples dos votantes para aprovação da medida de reforma constitucional.

Quanto às exceções, no Colorado, é necessário 55% (cinquenta e cinco por cento) dos votos, pela emenda constitucional 71 (ESTADO DO COLORADO, [2023]). Na Flórida, é necessário 60% (sessenta por cento) dos votantes, pelo art. 11, seção 5e da Constituição estadual (ESTADO DA FLORIDA, [2023]). Em New Hampshire, precisa-se de dois terços, pelo art. 100 da Constituição do estado. (ESTADO DE NEW HAMPSHIRE, [2023]). Os outros estados remanescentes tem disposições singulares. Em Nebraska, a aprovação da emenda constitucional, além do voto da maioria simples dos votantes da questão, precisa contar ainda com o requisito do voto de 35% (trinta e cinco por cento) dos votantes gerais daquela eleição, pelo art. 3, seção 4 da Constituição desse estado. (ESTADO DE NEBRASKA, [2023]).

Duas últimas disposições interessantes remanescem ao se examinar as *Legislative constitutional amendment*. A primeira é acerca da possibilidade de análise pela população da emenda constitucional em eleições extraordinárias ou se esse exame deve ocorrer somente durante a época das eleições ordinárias. A divisão de estados, neste caso, é parelha. Em vinte estados, como em Minnesota, essa *ballot measure* só é possível durante eleições ordinárias, pelo art. 9, seção 2 da Constituição desse estado. (ESTADO DE MINNESOTA, [2023]). Em vinte e cinco estados, como na Califórnia, é possível o ensejo durante eleição extraordinária, conforme art. 18, seção 2, da Constituição estadual. (ESTADO DA CALIFORNIA, [2023]).

A segunda disposição busca compreender se existe uma limitação de artigos a serem reformados na Constituição estadual em uma única eleição. A maior parte dos estados não apresenta dispositivo a tratar do tema, o que implica em não haver delimitação de reforma. Quatro estados, no entanto, impõem um número máximo de quesitos constitucionais a serem indagados a população na mesma eleição: Arkansas, Kansas, Illinois e Kentucky. No Illinois, assim como em Arkansas, o número máximo de quesitos é de três, pelo art. 14, seção 2c da sua Constituição (ESTADO DE ILLINOIS, [2023]). No Kentucky, o limite são quatro, pela seção 256 da Constituição estadual (ESTADO DO KENTUCKY, [2023]). Em Kansas, cinco, pelo art. 14, §1 da Constituição desse estado. (ESTADO DE KANSAS, [2023]).

A *Legislative state statute* (em tradução adaptada, Proposição legislativa para reforma legal), diz respeito a alteração de uma norma estadual a partir de uma proposição iniciada na Legislativo de consulta à população nas *ballot measures*. São significativamente menos comuns do que as Proposições legislativas para emendas constitucionais e também menos usuais do que a subespécie de sua semelhança de iniciativa popular.

Vinte e três estados norte-americanos possibilitam esse formato de consulta em cédula. Em geral, as Constituições estaduais não dedicam tamanha atenção a *Legislative state statute*. A sua análise, portanto, ocorre possibilitada pela depreensão do termo amplo

“referendum”. No estado de Illinois, por exemplo, dispõe-se que proposições a serem submetidas em referendo, tanto por iniciativa como pelo Legislativo, se darão apenas nas eleições ordinárias com a aprovação da maioria simples, pelo art. 7º, seção 11, da Constituição estadual. (ESTADO DO ILLINOIS, [2023]).

Na constituição do estado da Califórnia, essa forma de *ballot measure* é tratada como sinônimo ao referendo, sendo este definido como o poder que os eleitores tem de aprovar ou rejeitar leis estaduais ou dispositivos de leis estaduais. (ESTADO DA CALIFORNIA, [2023]). Ohio define essa *ballot measure* como um referendo para promulgação de lei estadual, o que sucederá com a aprovação do Legislativo em procedimento próprio, como estabelece o art. 2º, §1b. (ESTADO DE OHIO, [2023]).

Em linhas gerais, a *Legislative state statute*, ainda que não propriamente explorada em específica nos textos constitucionais, segue os mesmos padrões comentados anteriormente em relação a *Initiated state statutes*, com o mesmo quórum de aprovação pela população acima estabelecido. A única diferença substancial entre essas duas formas, é que na *Legislative state statute* não é necessária subscrição de quantidade mínima de eleitores, porquanto a pergunta em cédula é submetida por livre deliberação do Legislativo.

Finalmente, a última subespécie de *Legislative Referral* são as *Bond Issues* (em livre tradução do inglês: questões orçamentárias). As *Bond Issues* são *ballot measures* propostas pelo Legislativo dispendo uma única matéria: a orçamentária. Aqui, portanto, não há discussão sobre emenda à Constituição ou reforma legal, mas são proposições do Legislativo para consultar se a população aprova ou não uma proposta de gasto extra a ser dispendido por determinado propósito na localidade. Sua classificação em apartado se justifica na recorrência dessas questões em cédulas nas eleições ordinárias norte-americanas e na sua natureza distinta, vez que o debate não é sobre medidas legais, mas sobre a destinação de recursos financeiros.

Nos Estados Unidos, tanto estados quanto municipalidades podem emitir uma questão em cédula aos cidadãos, a fim de consultar sobre aprovação de proposição no orçamento daquele ano considerada necessária. Cerca de quarenta estados preveem a possibilidade de *Bond Issue* em *ballot measure*, seja em decorrência de um dispêndio financeiro estadual ou das municipalidades. Cita-se, como exemplo, o estado da Florida, pelo art. 19, seção 3c, previsto na sua Constituição. (ESTADO DA FLORIDA, [2023]). Existem sete estados que além de indagar pelo Legislativo aos cidadãos sobre *bond issues*, também permitem iniciativa sobre questões orçamentárias, como é o caso do estado da Califórnia, como previsto no art. 16, seção 11 da Constituição estadual. (ESTADO DA CALIFORNIA, [2023]).

As matérias orçamentárias a serem indagadas aos cidadãos nas *ballot measures* são de leque variável e serão examinadas no tópico seguinte. Mas a título de imediata exemplificação das possibilidades, em Ohio já se discutiu sobre orçamento para conservação ambiental, em 2000. Em Rhode Island, questão orçamentária para exploração marítima, em 2004. Já no Texas, sobre projetos de construção civil em maior escala, em 2007. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

4.5 Aplicação da *Ballot Measures* nos Estados Unidos

Estabelecido os pressupostos teóricos acerca das espécies de *ballot measures*, o seu ensejo e em que estados federados se sucedem, é necessário que se examine de forma mais apurada os resultados concretos das *ballot measures* nos Estados Unidos da América. Ou seja, o conteúdo das perguntas nas cédulas e notadamente a sua frequência no país, de forma a compreender as tradições nos estados norte-americanos.

A abordagem em concreto poderia ser realizada por múltiplos recortes temporais, já que as *ballot measures* são continuamente realizadas nos Estados Unidos de forma consistente nas últimas décadas. A fim de que se possa delimitar um período recente e de resultados expressivos, sem ampliar desnecessariamente o lapso temporal, optou-se por seleccionar os resultados das últimas quatro eleições: 2022, 2020, 2018 e 2016 para apuração de dados gerais. E para os exames em concreto dos resultados nas urnas de questões específicos, os anos de 2022 e de 2020.

Como já explicado acima, nos EUA as eleições ordinárias são realizadas periodicamente a cada dois anos, alternando as possibilidades de decisão a cada quatro. Nesse sentido, os anos de 2016 e de 2020 foram das chamadas eleições gerais, e 2018 e 2022, das eleições de meio de mandato ou *midterms*. Dessa forma, esse recorte permite analisar dois ciclos eleitorais em oportunidades distintas.

O banco de dados da *National Conference of State Legislatures – NCSL* ([2023]) será utilizado de base em todo este subtópico. De acordo com esta apuração, em 2022 foram o total de 141 (cento e quarenta um) *ballot measures*; em 2020, foram 133 (cento e trinta e três); em 2018, foram 166 (cento e sessenta e seis); e em 2016, foram 162 (cento e sessenta e dois) *ballot measures*. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]). Isso totaliza em média, nos últimos oito anos, pouco mais de 150 (cento e cinquenta) questões em cédula aos cidadãos nos diversos estados norte-americanos.

Para que seja mais didático, em correspondência com a classificação proposta anteriormente, analisar-se-á os resultados em concreto de cada uma das seis subespécies

elencadas de *ballot measures*. Ou seja, das três de caráter *Citizen Initiated* e as outras três de *Legislative Referral*, na mesma ordem do tópico anterior, logicamente extraindo tão somente os pontos de principal destaque de cada uma das consultas em cédulas.

Começa-se pelas *Initiated constitutional amendment*. Foram aproximadamente onze destas *ballot measures* na eleição de 2022, quinze na de 2020, vinte e seis na de 2018 e vinte e cinco na de 2016. Como média, cerca de vinte *ballot measures* de iniciativa dos cidadãos para emenda constitucional nos últimos oito anos.

No Arkansas, em 2022, a propositiva popular, sendo de assunto constitucional, era pela legalização do uso e comercialização da maconha para residentes acima de 21 anos no estado, tendo o “não” prevalecido com 56% (cinquenta e seis por cento) dos votos. No mesmo ano, a população do estado do Missouri, acerca do mesmo tema, também propôs iniciativa, tendo o “sim” prevalecido com 53% (cinquenta e três por cento) dos votos. A aprovação desta medida se referia a produção, comercialização e uso da maconha no estado, da aplicação de imposto de seis por cento sobre a substância e do desencarceramento de quem havia utilizado. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

No estado da Florida, em 2020, foram submetidas para votação nas cédulas quatro iniciativas populares para emenda constitucionais. O “sim” prevaleceu em duas. Com 56% (cinquenta e seis por cento) para aumento do salário mínimo e a definição que este seja sempre reajustado no estado de acordo com a inflação. E com 79% (setenta e nove por cento) para definir que qualquer cidadão norte-americano acima de dezoito anos e com residência permanente na Florida pudesse votar nas eleições estaduais. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

O “não” prevaleceu nas outras duas. Com 57% (cinquenta e sete por cento) de votos negativos, para impedir, como era proposto, que qualquer um pudesse votar nas eleições primárias, mesmo sem ser filiado a um dos partidos políticos. Também prevaleceu com 53% (cinquenta e três por cento) de votos negativos na proposição que dispunha que as emendas constitucionais deveriam passar a serem aprovadas em duas votações populares. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]). Com a rejeição, remanesce no estado o atual sistema em que basta uma única votação popular para aprovação da emenda.

Entre outros destaques: 2020, em Oklahoma, iniciativa constitucional para impedir que crimes anteriores de um indivíduo sejam contabilizados para eventuais penas futuras. O “não” venceu com 61% (sessenta e um por cento) dos votos. Em 2022, no Oregon, iniciativa para exigir autorização da polícia local para compra de armas de fogo, com identificação, treinamento prévio e ficha criminal, o “sim” venceu pela margem mínima de 51% (cinquenta e

um por cento) dos votos. Em 2022, em South Dakota, iniciativa para ampliar o serviço público de saúde a fim de alcançar indivíduos adultos com reconhecida pobreza, tendo o “sim” prevalecido com 56% (cinquenta e seis por cento). (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

Mais à frente, os dados das *Initiated state statute*. Nos últimos oito anos, foram aproximadamente dezessete *ballot measures* desta espécie na eleição de 2022, vinte e cinco na de 2020, trinta e sete em 2018 e quarenta e seis na de 2016. Como média, cerca de trinta e uma *ballot measures* de iniciativa dos cidadãos para reforma de uma disposição legal. É de se notar a média de decréscimo do instituto progressivamente nos últimos anos.

Uma das mais interessantes *Initiated state statute* se deu em 2020, na Califórnia. Indagou-se aos cidadãos se os motoristas de aplicativo poderiam ser considerados como autônomos, mas receber garantias trabalhistas, como salário mínimo, duração da jornada de trabalho e seguro-desemprego. O “sim” vencendo com 59% (cinquenta e nove por cento). (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

No Nebraska, em 2020, duas proposições populares foram vitoriosas nas urnas, ambas com 65% (sessenta e cinco por cento), relativo a aprovação de jogos de aposta envolvendo esportes de corrida. No mesmo ano, o estado do Colorado aprovou por *Initiated state statute*, com 58% (cinquenta e oito por cento) dos votos, em estabelecer um programa de licença paga do trabalho por motivos médicos ou familiares. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

Em Massachusetts, em 2022, duas *Initiated state statutes* sucederam. Uma pela limitação da licença para venda de álcool em estabelecimentos e a proibição em lojas de atendimento automatizado, cuja compra dispensa funcionários. O “não” venceu com 55% (cinquenta e cinco por cento). A outra medida questionava aos cidadãos acerca da necessidade de ampliação de seguro odontológico pelas empresas responsáveis, pelo que o “sim” prevaleceu com larga margem de 71% (setenta e um por cento). (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

A seguir, o *Popular Referendum* ou *Citizen Veto*, isto é, a iniciativa dos cidadãos para o veto de propostas legislativas. Estimam-se dois em 2022, quatro em 2020, cinco em 2018 e cinco em 2016. Ao total, média de quatro dessas *ballot measures* nos últimos oito anos em todos os Estados Unidos. Como se vê, sua utilização é esparsa, a despeito de paradoxalmente ser o instituto de iniciativa previsto no maior número de estados norte-americanos.

Em 2022, os dois *Popular Referendum* se sucederam na Califórnia e em Massachusetts. No primeiro, a iniciativa popular foi para questionar lei do Senado estadual que

baniria a venda de produtos de tabaco saborizados. O “sim”, para manter a proposição legal, venceu com 64% (sessenta e quatro por cento) dos votos do eleitorado. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

No segundo, ainda em 2022, a iniciativa popular foi sobre proposição da Câmara dos Representantes local que permitiria aos imigrantes que ainda não procederam pelo regular trâmite do processo de cidadania, a inscrever outros documentos como válidos a obter uma carteira de motorista. O “sim”, para manter a referida lei, venceu com 54% (cinquenta e quatro por cento). (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

Em 2020, quatro *Popular Referendum* iriam às urnas, mas a *ballot measure* no estado do Arkansas foi vetada pela Suprema Corte estadual, por não ter atendido aos requisitos formais exigidos. Na Califórnia, a iniciativa de veto foi sobre proposta do Senado estadual para substituir a medida de fiança em dinheiro por uma avaliação pré-julgamento do suposto sujeito ativo do crime. O “não” prevaleceu para repelir a Legislação, com 56% (cinquenta e seis por cento) dos votos. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

As outras duas *ballot measures* desta espécie, em 2020, foram no Colorado e em Washington. No primeiro, acerca de decisão do estado do Colorado em se juntar ao *National Popular Vote Interstate Compact*, um acordo entre estados norte-americanos, que permitiria o estado acrescentar nove votos de delegados eleitorais na eleição para presidente da República. O “sim”, para manter a decisão estadual, venceu com 52% (cinquenta e dois por cento). Em Washington, tratava-se de possibilidade de veto sobre lei do Senado estadual para permitir que as escolas públicas pudessem providenciar aulas sobre educação sexual aos estudantes, ressalvada a possibilidade de dispensa dos alunos dessas aulas, em caso de preferência dos pais. O “sim”, para manter a proposta legislativa, venceu com 58% (cinquenta e oito por cento). (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

Analisa-se doravante a aplicação e o resultado concreto das subespécies de *Legislative Referral* nos estados norte-americanos. Começa-se com a espécie de *ballot measure* que é, com sobras, a forma mais comum de consulta em cédula aos cidadãos nos Estados Unidos: a *Legislative Constitutional Amendment*. Trata-se, como já visto, de uma proposição de iniciativa do Legislativo estadual acerca de alteração em dispositivo da Constituição estadual.

Em 2022, registrou-se o relevante número de 89 (oitenta e nove) *Legislative Constitutional Amendment*. Em 2020, o número foi de 69 (sessenta e nove). Em 2018, registrou-se 66 (sessenta e seis). E em 2016, 69 (sessenta e nove). Nesse sentido, a média de *ballot*

measures desta subespécie nos últimos oito anos foi de pouco mais de 73 (setenta e três) por eleição, mais do que o dobro da segunda subespécie mais utilizada, a *Initiated State Statute*.

No estado do Arizona só no ano de 2022 foram às urnas cinco *Legislative Constitutional Amendment*. Duas delas dispunham justamente sobre o instituto das *ballot measures* em si. Uma propunha que todas as *Citizen Initiated ballot measures*, de proposição dos cidadãos, devessem versar sobre um único tema. A proposta venceu com o voto popular de 55% (cinquenta e cinco por cento) do eleitorado. A outra, aumentava o quórum de aprovação para 60% (sessenta por cento) do eleitorado para *ballot measure* no estado que versassem sobre tributos. A proposição prevaleceu com 51% (cinquenta e um por cento) dos votos. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

Questões constitucionais diversas também foram às urnas para análise popular em 2022. Em Connecticut, foi aprovada *Legislative Constitutional Amendment* com 60% (sessenta por cento), para possibilitar a votação antecipada no estado. O estado era um dos únicos cinco remanescentes a não permitir formas de votação antecipada ao dia da eleição. Em Iowa, a proposição era de que fosse acrescentada na Constituição do estado em específico o direito dos cidadãos a portar armas de fogo, como garantia ampla mesmo quando desafiada judicialmente. Venceu com 65% (sessenta e cinco por cento) dos votos. No Oregon, a proposição é de que a escravidão e trabalhos forçados, ainda escritos no texto constitucional do estado, fossem dele retirados como penas criminais. A proposição prevaleceu com 56% (cinquenta e seis por cento). (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

Em 2020, certas *Legislative Constitutional Amendment* foram rejeitadas pelos cidadãos. Na Califórnia, 56% (cinquenta e seis por cento) rejeitaram proposta que permitiria que pessoas com dezessete anos e que completariam dezoito no ano da votação votassem. No Missouri, a proposição para delimitar a reeleição a uma única vez em cargos como de governador e secretário de estado foi denegada por 53% (cinquenta e três por cento) dos eleitores. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

Em North Dakota, a proposta era de que *Initiated Constitutional Amendment*, caso aprovadas pela população, devessem também ser aprovadas pelo Legislativo. Em caso de rejeição da proposta pelo Legislativo, deveria ser submetida em *ballot measure* pela segunda vez, só então sendo aprovada com a segunda chancela popular. Essa proposição falhou, tendo o “não” vencido com 62% (sessenta e dois por cento) dos votos. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

Outras *Legislative Constitutional Amendment* foram aprovadas pelo povo em 2020. No Oregon, a proposição de que leis poderiam ser criadas no sentido de limitar gastos de

campanhas eleitorais e exigir que os patrocinadores fossem devidamente identificados foi aprovado com 78% (setenta e oito por cento) dos votos. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

Em Michigan, proposta que define a exigência de mandado judicial para acessar a comunicação eletrônica e armazenamento de mídia do cidadão foi aprovada com 89% (oitenta e nove por cento). Em Idaho, a proposição para que se fixasse no texto constitucional o número de distritos legislativos em trinta e cinco foi aprovado pelos cidadãos com 68% (sessenta e oito por cento) dos votos. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

Fala-se dos resultados das *Legislative State Statute*, proposições do Legislativo para consulta popular acerca de questões legais, isto é, que não se referem à Constituição estadual. Não são as espécies de *ballot measures* mais utilizadas no país, pelo fato de que muitas das questões centrais nos estados norte-americanos se encontram versadas em suas Constituições estaduais. Nas últimas quatro eleições, registraram-se oito *Legislative State Statute* em 2022, seis em 2020, nove em 2018 e duas em 2016, com uma média de pouco mais de seis questões nos últimos oito anos.

Em 2022, no Colorado, duas *Legislative State Statute* foram aprovadas. A primeira, visava reduzir os limites das deduções de impostos de renda dos cidadãos que ganham mais de trezentos mil dólares anuais, alocando esse dinheiro para financiamento de Refeições Escolares Saudáveis no estado, tendo prevalecido com 56% (cinquenta e seis por cento) dos votos. A segunda, que concernia à inclusão de tabela descrevendo mudanças de variações de imposto de renda em iniciativa cidadã foi aprovada com 71% (setenta e um por cento). (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

No mesmo ano, no Arizona, duas *Legislative State Statute* foram reprovadas. A primeira dizia respeito a uma série de mudanças em relação a identificação do eleitor no voto à distância, passando a requisitar a data de nascimento e o título de identificação eleitoral, entre outros. A proposta dividiu-se fortemente, sendo rejeitada por pouco mais de cinquenta por cento dos eleitores. A segunda, concernia a criação de um tributo de 0,1% (um décimo de um por cento) sobre o comércio para financiar por vinte anos o distrito relativo ao corpo de bombeiros no estado. Foi rejeitado pela população por 52% (cinquenta e dois por cento). (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

Em 2020, no Mississippi, a *Legislative State Statute* indagou aos cidadãos acerca de um novo *design* para a bandeira do estado, que foi aprovado com 73% (setenta e três por cento) dos votos. Com a mesma porcentagem, foi aprovado, no estado da Geórgia, no mesmo ano, a proposta para isentar tributos relacionados a propriedade de caridades públicas que

tivessem a finalidade de auxiliar habitacionalmente famílias e indivíduos. No Colorado, a questão proposta para aumento da tributação em cigarros, produtos com tabaco e cigarros eletrônicos e destinar esse fundo para programas de educação e saúde foi aprovado com 68% (sessenta e oito por cento). (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

Por último, a outra subespécie de *Legislative Referral* são as *Bond Issues*, relativas a propostas do Legislativo aos cidadãos, especificamente no que se refere a questões orçamentárias. São mais comuns que a *Legislative State Statute*. Na eleição de 2022, foram registradas 7 (sete) *Bond Issues*, em 2020, foram 6 (seis), em 2018, ocorreram 14 (catorze), e 11 (onze) em 2016.

Em 2020, no estado de New Mexico foram aprovadas três *Bond Issues*. Primeiro, US\$ 33 (trinta e três) milhões de dólares para asilos públicos (com 68%, sessenta e oito por cento de aprovação). Cerca de US\$ 10 (dez) milhões de dólares para bibliotecas públicas (com 66%, sessenta e seis por cento de aprovação). E, por último, US\$ 156 (cento e cinquenta e seis) milhões de dólares destinados a escolas públicas especiais e de ensino superior (com aprovação de com 65%, sessenta e cinco por cento). (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

Em 2022, Rhode Island aprovou também três *Bond Issues*. Primeiro, US\$ 50 (cinquenta) milhões de dólares para parques e propósitos ambientais (com 67%, sessenta e sete por cento de aprovação). Além disso, US\$ 250 (duzentos e cinquenta) milhões de dólares para construção e reformas das escolas públicas do estado (com 73%, setenta e três por cento de aprovação). E, por último, US\$ 100 (cem) milhões de dólares destinados a Universidade de Rhode Island e a necessidades de pesquisa científica (com aprovação de 58%, cinquenta e oito por cento). (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

É válido ainda mencionar outro destaque de *Bond Issue*. Em 2022, os cidadãos do estado de New York aprovaram a proposta de US\$ 3 (três) bilhões de dólares para projetos relacionados ao meio-ambiente, infraestrutura de água e mudança climática, por 68% (sessenta e oito por cento) dos votos. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

Em suma, como se percebe, a utilização das *ballot measures* é bastante prolífica nos Estados Unidos da América, seja pela forma de iniciativa popular, seja por proposições do Legislativo. Dos cinquenta estados, todos a exceção de Delaware, tem alguma previsão pela consulta em cédula de questões públicas. Desses, vinte e cinco, a maior parte concentrados no oeste norte-americano, apresentam a *ballot measure* de iniciativa popular (*Citizen Initiated*).

Existem estados com a prática consolidada dessas consultas populares. A Califórnia tradicionalmente em suas eleições realiza múltiplas questões aos seus cidadãos, tanto por iniciativa popular quanto pelo Legislativo. Outros estados proeminentes: Alabama, Colorado, Florida, Louisiana. Outros estados, embora coloquem em cédula menor número de questões, regularmente utilizam das *ballot measures* como forma de participação popular: Arizona, Idaho, Kentucky, Michigan, Nevada, para citar alguns. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, [2023]).

Tradicionalmente as *ballot measures* de mais ampla utilização pelos estados norte-americanos são as *Initiated State Statute* e as *Legislative Constitutional Amendment*. Ou seja, reformas legais propostas pelos cidadãos e a reforma de dispositivos constitucionais proposta pelo Legislativo, respectivamente. Nas últimas quatro eleições, de 2016 a 2022, foram um total de 598 (quinhentos e noventa e oito) *ballot measures*, das quais 418 (quatrocentos e dezoito) foram de uma dessas duas espécies, o que corresponde a um total de quase 70% (setenta por cento).

Em relação à participação popular, em geral, o número de eleitores que efetivamente votam nas *ballot measures* é muito semelhante à eleição principal, no voto para os representantes, o que revela uma adesão à prática e o interesse na participação da coisa pública. Em 2022, no estado da Califórnia, por exemplo, quase onze milhões de cidadãos votaram para governador, número quase idêntico para a participação em voto das sete *ballot measures* propostas no estado, oscilando-se o número de eleitores votantes apenas na casa dos duzentos mil.

A massiva participação em *ballot measures*, de fato, não altera, independentemente do tamanho populacional do estado. Em 2022, Idaho, um dos estados menos populosos, registrou cerca de 592 (quinhentos e noventa e dois) mil votos para governador e 554 (quinhentos e cinquenta e quatro) mil votos para a única *ballot measure* proposta no estado naquele ano. Na Flórida, o terceiro estado mais populoso, cerca de 7,770,000 (sete milhões e setecentos mil) votaram para governador. Enquanto cerca de 7 (sete milhões) de cidadãos participaram em voto das três *ballot measures* propostas no ano de 2022, com oscilação do número de eleitores apenas na casa dos setecentos mil.

5 PERSPECTIVAS DO PLEBISCITO E DO REFERENDO NO BRASIL

Neste derradeiro capítulo, busca-se examinar as perspectivas da utilização do plebiscito e do referendo no Brasil, após a promulgação da Emenda Constitucional n. 111/21 e diante do estudo do Direito Comparado sobre as *ballot measures* norte-americanas. Em primeiro lugar, cumpre examinar o cenário fático e a projeção de como esses institutos podem ser manejados diante do novo arcabouço normativo.

Após, analisar-se-ão as semelhanças face o modelo de consultas populares concomitante às eleições formulado nos Estados Unidos e quais lições poderão ser extraídas daquele sistema para o caso brasileiro. Então, abordar-se-á os possíveis óbices ao fortalecimento do plebiscito e do referendo no Brasil, tanto sendo estes tanto políticos, quanto legislativos e informacionais. Ao fim, em correlação com os problemas identificados, busca-se reunir possíveis soluções a contornar tais obstáculos, de modo tal a consolidar essas formas de Democracia participativa no Brasil.

5.1 Fortalecimento dos institutos do plebiscito e do referendo com a promulgação da Emenda Constitucional n. 111/2021, a partir das projeções de sua utilização no país

No segundo capítulo desta dissertação, abordou-se as novidades normativas introduzidas pela Emenda Constitucional n. 111/2021 no Brasil. Viu-se a possibilidade de convocação de plebiscitos ou referendo sobre questões municipais locais, desde que aprovadas previamente pelas Câmaras Municipais, a ocorrer em concomitância às eleições municipais, começando-se em 2024. Embora esse ensejo não fosse anteriormente vedado pela legislação, a introdução no texto constitucional traz nova força a utilização desses institutos.

Neste subtópico, far-se-á uma atividade de projeção. Já que as eleições municipais de 2024 ainda não ocorreram, cumpre analisar sobre a perspectiva de utilização de tais institutos no Brasil, diante do novo cenário normativo. Tal atividade envolverá a análise dos requisitos normativos. No entanto, utiliza-se ainda a comparação e apuração de dados concretos do histórico de plebiscitos ou referendos já realizados no Brasil.

Como destacado, não havia o que impedisse a realização de consultas populares de forma simultânea as eleições brasileiras. No entanto, o expresso ensejo dessa ocasião foi prevista normativamente pela primeira vez com a edição da Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral. Sob a égide desta Resolução do TSE, pouquíssimas consultas populares em paralelo as eleições ocorreram no país, mais precisamente cinco, a seguir listadas.

Campinas, durante as eleições gerais de 2014 e Rosana, nas eleições municipais de 2016, ambas no estado de São Paulo e a versar sobre a criação de distritos. (TRIBUNAL

REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO, 2016). Em 2018, durante as eleições gerais, plebiscitos no Município de Campo Grande (RN) (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018) e em Taboão (TO) (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019), acerca da mudança de nomes dos referidos Municípios. Finalmente, em Petrópolis (RJ) (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019), sobre a utilização de animais como tração em charretes, ferramentas do turismo municipal.

Traz-se a comparação com um plebiscito que se sucedeu fora da época eleitoral no país com aqueles realizados sob a vigência da Resolução n. 23.385/12 do TSE, os quais sucederam em concomitância às eleições municipais. Para o primeiro caso, cita-se o referendo realizado no Pará, acerca da divisão do estado, em 2011. Para o segundo, menciona-se o plebiscito municipal ocorrido em Rosana (SP), em concomitância às eleições municipais de 2016. Objetiva-se comparar as características diferentes das consultas populares realizadas durante as eleições face aquelas que ocorreram quando convocadas extraordinariamente.

O plebiscito realizado no Estado do Pará, em 2011, indagava à população acerca do desmembramento do estado em três: o estado do Pará e os novos estados de Carajás e Tapajós. O Decreto Legislativo de ensejo dos institutos foi aprovado pela Câmara dos Deputados, sendo os de n. 136/2011 e 137/2011 referente, respectivamente, a possibilidade de criação dos estados do Carajás e Tapajós. Foram promulgados entre o final de maio e o começo de junho de 2011, com o prazo máximo de realização das eleições para consulta à população em no máximo seis meses da publicação do Decreto. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011). As eleições ocorreram em 11 de dezembro de 2011.

O conteúdo dos Decretos Legislativos é praticamente idêntico, dividido em quatro artigos. O primeiro estabelece a área a qual se indagará a população acerca da divisão. O segundo artigo delineia que caberá ao Tribunal Superior Eleitoral expedir instruções ao Tribunal Regional Eleitoral do Pará para organização do plebiscito. O artigo 3º estabelece que, em caso favorável o resultado do plebiscito para criação dos estados, a Assembleia Legislativa do Pará deverá questionar os seus membros sobre a medida. Finalmente, o artigo 4º dispõe que o referido Decreto Legislativo entrará em vigor na data da publicação. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

No calendário divulgado pelo TSE (Resolução n. 23.343/11), sobre a realização desse plebiscito extraordinário, foi definido que integrantes do Legislativo teriam até o início de setembro para participar das chamadas frentes de pensamento, à semelhança do que posteriormente foi consolidado com a Resolução n. 23.385/12 do TSE. Além disso, 13 de setembro foi a data marcada para o início da propaganda eleitoral e para a realização de

pesquisas de opinião. Em 11 de novembro, iniciou-se a propaganda gratuita no rádio e na televisão para apresentação das propostas. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, [2023]).

O restante do cronograma eleitoral organizou, por inteiro, meticulosamente em um documento de quinze páginas a organização de toda a estrutura eleitoral no estado. A diferença principal em relação às eleições comuns é da substituição do papel dos partidos políticos pelas frentes de corrente de pensamentos, nome esse cunhado pela Resolução n. 23.385/12 do TSE seu art. 14, devidamente registradas. (BRASIL, [2023]). No entanto, as regras e os prazos eleitorais ocorriam à semelhança do procedimento para a eleição ordinária. A votação, assim como nas eleições normais, foram das oito da manhã às dezessete horas. O resultado oficial foi programado para ser divulgado até o dia 19 de dezembro. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, [2023]).

Todos os eleitores do estado do Pará foram convocados às urnas. Dos quatro milhões e oitocentos mil cidadãos, 25% (vinte e cinco por) cento não compareceram no dia da eleição. (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARÁ, 2011). A título de comparação, a abstenção no estado, nas eleições gerais de 2010, um ano antes, foi de cerca de 21% (vinte e um por cento). (G1, 2010). Em números absolutos, diferença de aproximadamente duzentos mil eleitores.

As perguntas nas urnas eram independentes entre si. O eleitor paraense poderia ser favorável à criação de um estado e contrário a outro. As indagações foram assim veiculadas: “*Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado de Tapajós?*” e “*Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado de Carajás?*”. Em caso de resposta “*sim*”, o eleitor deveria apertar o número 77. Se a resposta fosse “*não*”, o eleitor deveria teclear no número 55. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2011). A resposta negativa prevaleceu, em ambos os casos, com 66% (sessenta e seis por cento) dos votos.

Do ponto de vista orçamentário, a previsão de gastos da Justiça eleitoral para o plebiscito no Pará era de vinte e quatro milhões de reais. Na prática, os custos foram de dezenove milhões. (FOLHA DE SÃO PAULO, [2023]). Houve um esforço na tentativa de tornar a consulta popular a menos dispendiosa possível, aproveitando-se da redistribuição de materiais excedentes de outros estados e da licitação de serviços de logística. Ainda assim, o plebiscito no Pará apresentava certas questões operacionais em relação a eleições em áreas de populações indígenas e ribeirinhas, que encareciam a consulta popular. (CORREIO BRAZILIENSE, 2011).

Nesse sentido, o plebiscito realizado no Pará foi à época a eleição mais cara já realizada no Brasil, sob a perspectiva do custo *per capita*. Nas eleições gerais de 2010, a Justiça

eleitoral destinou cerca de quatrocentos e noventa milhões de reais às eleições em todo o país, ocasionando custo de R\$ 3,63 (três reais e sessenta e três centavos) por pessoa capaz de votar. (CORREIO BRAZILIENSE, 2011). No plebiscito paraense, foram destinados dezenove milhões de reais para os quatro milhões e oitocentos mil eleitores, ocasionando um custo de R\$ 3,95 (três reais e noventa e cinco centavos) por eleitor.

Sob o outro prisma de comparação, tem-se o plebiscito realizado em 2016 no Município de Rosana, no interior de São Paulo, em concomitância às eleições municipais. Trata-se de cidade com menos de vinte mil habitantes, próximo à divisa com o Mato Grosso do Sul. O objeto da consulta era sobre a criação de um distrito administrativo na cidade, chamado Primavera. O pedido do plebiscito foi feito pelo presidente da Câmara Municipal e autorizado pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016).

O TRE/SP editou a Resolução n. 373/2016 para regulamentação do referido plebiscito. Em síntese, versa esse dispositivo normativo sobre o registro das frentes de pensamento, com a necessária participação de um membro do Legislativo municipal, em compasso com a Resolução n. 23.385/12 do TSE. No que diz respeito as propagandas, manteve-se a estrutura do já permitido nas eleições gerais, apenas ressaltando-se que a disputa eleitoral deveria se restringir ao debate sobre a criação ou não do distrito. (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO, [2023]). A logística das eleições seguiria a mesma da votação para o primeiro turno das eleições municipais de 2016 na cidade.

No dia da votação, os eleitores de Rosana decidiram, em ordem, para vereador e prefeito. Após isso, a urna mostrava a pergunta: "*Você é a favor da criação do distrito de Primavera?*". Para o "sim" deveria se digitar 60, para o "não", 80. Cédulas de papel foram preparadas em caso de defeito das urnas eletrônicas e necessidade de voto manual. O "sim" prevaleceu com cerca de 82% (oitenta e dois por cento) dos votos. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016).

Dos pouco mais de dezesseis mil eleitores aptos ao voto em Rosana, quase doze mil participaram das eleições. A abstenção no Município foi mais alta que a média brasileira, com quase 28% (vinte e oito por cento). (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, [2023]). No entanto, a adesão entre os eleitores para participação no plebiscito foi próxima em relação ao voto para os representantes, de modo que não houve fuga eleitoral em relação ao plebiscito. Com efeito, dez mil e setecentos eleitores participaram do plebiscito, número quase semelhante a quantidade de votos válidos na cidade. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016).

Não houve disposição orçamentária extra para a realização do plebiscito em Rosana. Como já informado, aproveitou-se da organização logística para o primeiro turno das

eleições municipais no Município, como operação e deslocamento das urnas eletrônicas, chamamento de mesários, designação de fiscais, entre outros. O único recurso a mais fornecido foram das cédulas impressas, em caso de emergência, mas tal dispêndio pode ser considerado ínfimo.

Trouxe-se esta comparação entre os dois plebiscitos, porque se acredita que visualiza de melhor forma acerca das diferenças entre a utilização das consultas populares antes da Emenda Constitucional n. 111/21 e as perspectivas de como devem ser utilizadas após a sua promulgação. Reforça-se que o modelo do plebiscito paraense deverá ser utilizado somente em hipóteses remotas de surgimento de novos estados, como prescreve o art. 18, parágrafo terceiro da Constituição Federal. (BRASIL, [2023]). Consultas populares nacionais também não devem acontecer com frequência, nem foram facilitadas pela EC n. 111/2021.

No entanto, o modelo do plebiscito sucedido em Rosana (SP), aqui escolhido para explanação de forma aleatória entre os cinco plebiscitos municipais realizados desde 2012, serve de parâmetro para compreender essa forma de participação popular a partir das eleições municipais de 2024. Quando a consulta popular ocorreu na cidade do interior paulista em 2016, já se estava sob a égide da Resolução n. 23.385/12 do TSE. A Emenda Constitucional n. 111/2021 trouxe importância constitucional ao procedimento que é tratado pela referida Resolução, e nada o alterou, apenas acrescentando requisitos de ensejo. Portanto, sob a ótica de procedimento, o plebiscito ou o referendo deverão ocorrer nos exatos moldes de Rosana.

Veja-se, no entanto, a diferença em relação ao início do procedimento. Em Rosana, foi o presidente da Câmara Municipal que por si só convocou a consulta popular. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016). Com a Emenda Constitucional n. 111/2021, embora não seja definido o quórum, ressalta-se que essa iniciativa deverá ser da Casa legislativa. Esta encaminhará o objeto da consulta à Justiça eleitoral em um prazo de até noventa dias antes das eleições, podendo haver múltiplos quesitos a serem indagados. (BRASIL, 2021).

O Tribunal Regional Estadual do município de onde se localizar a consulta popular é quem caberá organizar o trâmite procedimental, regendo na forma de expedição de Resolução. Neste aparato normativo a ser formulado, assim como ocorrido no município paulista, devem se tratar das disposições principais em relação a organização e registro das frentes de pensamento e dos limites da propaganda eleitoral. Também deverá nesse momento ser definido os números utilizados na urna eletrônica para o “sim” e o “não”.

Exceto as peculiaridades envolvendo a formação das frentes de pensamento, veja-se que a organização das eleições e as vedações deverão permanecer as mesmas das eleições municipais. Destaca-se, novamente, que as consultas populares não poderão dispor da

propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, pelo parágrafo treze acrescentado ao art. 14 da Constituição Federal. (BRASIL, 2021). Do ponto de vista orçamentário e logístico, não se vislumbra mudanças significativas. Aproveita-se das urnas eletrônicas e dos gastos com mesário, funcionários, material gráfico e deslocamento que já seriam destinados às eleições municipais. O custo do acréscimo das consultas populares deve ser considerado ínfimo.

O tempo adicional de votação das urnas pelo eleitor médio também não deve ser considerado um empecilho. As eleições municipais, por envolver a escolha de apenas dois cargos, já são mais rápidas. O acréscimo de uma quantidade de quesitos não deve trazer impactos ao tempo médio do voto individual, já que nas eleições gerais podem ocorrer a escolha de até seis representantes. Logicamente, caberá ao Tribunal Regional Eleitoral apreciar com razoabilidade o limite operacional relativo aos requisitos, como disposto pela EC n. 111/2021.

Após a participação da população nas urnas, o Tribunal Regional Eleitoral competente irá proclamar o resultado e encaminhá-lo ao Tribunal Superior Eleitoral, onde este deverá ser homologado, pelo art. 36 da Resolução n. 23.385/12 do TSE. (BRASIL, [2023]). Após homologação, à Câmara Municipal será dada ciência do resultado para deliberar sobre o resultado normativo, com a promulgação ou ratificação de lei, conforme tenha sido decidido pela maioria dos eleitores.

No que concerne à participação eleitoral, os dados obtidos pelas consultas municipais durante as eleições já realizadas durante a vigência da Resolução n. 23.385/12 do TSE atestam baixíssima evasão à participação no plebiscito, após a escolha dos representantes. Em Rosana, como já visto, a evasão à pergunta do plebiscito foi de apenas cinco por cento do eleitorado, em número absoluto: próximo a mil eleitores.

Em Petrópolis (RJ), em 2018, a evasão foi apenas na casa das dezenas de eleitores em relação aos cento e oitenta e cinco mil que votaram para governador, ou seja, menos de um por cento. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019). Em Campo Grande (RN), dos seis mil, seiscentos e quarenta eleitores que compareceram às urnas em 2018, todos menos quatro participaram do plebiscito para mudança de nome do Município. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019).

Em síntese, quando se analisa as perspectivas da utilização do plebiscito e do referendo no Brasil após a promulgação da Emenda Constitucional n. 111/2021, percebe-se uma estrutura normativa já alicerçada em relação a organização do procedimento, que já ocorreu em cinco municípios brasileiros desde 2012. A logística eleitoral se aproveitará das eleições municipais de primeiro turno e o impacto orçamentário é insignificante.

Embora a frequência deva ser maior nos próximos anos, a Justiça eleitoral já é dotada de estruturação em relação à organização normativa das consultas populares, da análise de contas pelos Tribunais Regionais Eleitorais e da homologação do resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral. O índice de participação do eleitorado é significativo, demonstrando um interesse em participação do plebiscito e do referendo, embora ainda não haja dados concretos de consultas municipais em grandes capitais ou cidades brasileiras.

O que se está a evidenciar é que existe uma estrutura organizada e juridicamente segura para a realização do plebiscito e do referendo com frequência significativa entre os Municípios brasileiros já nas eleições municipais de 2024. A Resolução n. 23.385/12 do TSE oferece a diretriz para organização dessas consultas populares, tanto no que diz respeito à formação das frentes de pensamento, quanto em relação a prestação de contas, aos limites de propaganda eleitoral e outros aspectos legais. Os Tribunais Regionais Eleitorais também não devem ser empecilhos na questão, até mesmo porque seu único papel é de adaptar os pleitos municipais para as consultas populares, além de avaliar a limitação de quesitos permitidos aos eleitores.

Se todos esses aspectos são favoráveis, o que pode interferir no subaproveitamento do plebiscito e do referendo em concomitância às eleições municipais é quem detém a iniciativa para o ensejo do procedimento. Pela Emenda Constitucional n. 111/21, caberá exclusivamente à Câmara Municipal suscitar o plebiscito e o referendo. (BRASIL, 2021). Dessa forma, o único fator aparente que determinará a larga ou tênue utilização dessa ferramenta constitucional é o Legislativo Municipal.

Como ainda não existem formas lícitas de ensejo por iniciativa popular, a utilização do plebiscito e do referendo só continuará ocorrer quando for conveniente para a classe política a participação popular e apenas sobre os assuntos de seu interesse. Sob esse prisma, o retrospecto histórico-político brasileiro do Legislativo não demonstra ser favorável ao fomento da utilização de formas de participação popular, mesmo com a reforma normativa.

5.2 Lições para consulta popular no Brasil após a Emenda Constitucional n. 111/2021 com base na experiência das *ballot measures* dos EUA

É certo que existem diferenças históricas, culturais e políticas que impedem constatar a exata semelhança de reprodução de instituto norte-americano com o formato brasileiro. No entanto, é perceptível uma aproximação de incremento da participação democrática brasileira, com o modelo do sistema norte-americano, estabelecido no início do século XX e fortalecido na segunda metade do mesmo século.

Como já se viu, as *ballot measures* são tratadas como o próprio exercício da democracia direta nos Estados Unidos. São consultas populares, seja por iniciativa popular, seja de início pelo Legislativo, que visam indagar à população acerca de questões centrais das localidades, logo após a escolha dos cargos eletivos. Como resultado, a opinião popular significará em uma mudança das legislações estaduais, em propostas de orçamento e até mesmo a reforma da Constituição estadual, a depender da espécie de *ballot measure*.

O que se espera no Brasil após a promulgação da EC n. 111/2021 é justamente a maior frequência de consultas populares, através do plebiscito e do referendo, de modo a consultar a população sobre questões de caráter local após a escolha dos cargos eletivos das eleições municipais. Como resultado, a opinião do povo resultará em uma mudança da legislação local, seja pelo procedimento prévio, com o plebiscito, seja pela ratificação de um texto de lei já aprovada, no caso do referendo.

Embora nos Estados Unidos não se utilize da terminologia plebiscito ou referendo, é possível verificar que conceitualmente e em termos procedimentais, o panorama normativo da EC n. 111/2021 é significativamente semelhante ao modelo norte-americano. Há, no entanto, a diferença de que a emenda constitucional brasileira possibilita a realização dessas consultas de forma local, enquanto nos EUA a maior parte das *ballot measures* se dão em caráter estadual, para análise de questões estaduais, ainda que existam registros de *ballot measures* locais.

Como exemplo da utilização das *ballot measures* em concomitância às eleições norte-americanas, cite-se o estado da Califórnia, o mais populoso e com mais ampla utilização desse instituto no país. Em 2022, os eleitores no estado foram às urnas para eleger o governador, um representante ao Senado federal, um representante da Câmara dos Representantes federal, membros do Senado e da Câmara dos Representantes estaduais, ao *Lieutenant Governor*, ao *Attorney General*, ao *Secretary of State*, ao *Treasurer* e ao *Controller*, destacadamente. Após isso, decidiram sobre sete *ballot measures* estaduais. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, 2023). Todas essas matérias de votação popular foram apenas os destaques estaduais. Nas localidades da Califórnia, municipalidades votam para prefeito e demais cargos municipais e também decidem sobre *ballot measures* de caráter local.

O cenário acima descrito, no entanto, não é possível ser aplicado no Brasil por três motivos. O primeiro e mais lógico, a quantidade de cargos em disputa, disponíveis a eleição popular. Como já se destacou anteriormente, nos Estados Unidos existe uma quantidade muito significativa de cargos sujeitos à eleição, especialmente em relação aqueles que compõem a administração estadual e local. No Brasil, o povo só decide sobre sete cargos: presidente da República, governadores, prefeitos, senadores, deputados federais, deputados estaduais e

vereadores. Todos os outros cargos, inclusive os da Administração pública, são nomeados pelos membros do Executivo.

Em segundo lugar, pela estrutura das eleições norte-americanas. No capítulo anterior, explicou-se que existem duas eleições principais neste país: as gerais e as de meio de mandato. No entanto, os cargos e os respectivos anos que se encontram sujeitos às eleições são variáveis a depender do estado, não havendo uma padronização como o caso brasileiro. Não havendo assim uma designação definitiva como ocorre no Brasil: em que em um biênio ocorrem eleições para cargos federais e estaduais, e no outro biênio, sucedem-se tão somente as eleições para cargos municipais.

Para se dimensionar o acima exposto, trinta e seis estados elegem seus governadores durante as eleições de *midterms*, enquanto onze escolhem durante as eleições gerais. Cinco estados decidem seus governadores em anos considerados não eleitorais: Kentucky, Louisiana e Mississippi, que elegem governadores em 2023, e New Jersey e Virginia, que escolherão somente em 2025. Lembrando-se que todos os governadores são eleitos para um mandato de quatro anos, à exceção de New Hampshire e Vermont, que elegem para mandatos de dois anos.

Para os cargos municipais, então, são múltiplas possibilidades tanto em anos eleitorais, como nos ímpares. A título exemplificativo, nas seis cidades mais populosas da Califórnia, as últimas eleições para prefeito se sucederam em 2022, no caso de Los Angeles; 2020, no caso de San Jose, San Diego, Fresno e Sacramento; e em 2019, em San Francisco.

Desse modo, durante as eleições gerais, como em 2020, eleitores de San Jose elegeram o presidente dos Estados Unidos, um representante da Câmara dos Representantes federal, os representantes do Senado e da Câmara dos Representantes estadual e ainda o seu prefeito. Já em 2022, cidadãos de Los Angeles, elegeram o governador do estado, representantes para o Senado e a Câmara dos Representantes, tanto a nível federal, quanto a nível estadual, e o seu prefeito. Em síntese, em uma única eleição, eleitores de uma municipalidade podem eleger as três esferas de cargos: federal, estadual e municipal. No Brasil, há distinção muito clara: um ano eleitoral se refere a cargos federais e estaduais, o outro ano eleitoral se reserva a cargos municipais.

Finalmente, o terceiro motivo de diferença para a eleição norte-americana se encontra na possibilidade americana de voto à distância, por correio, enquanto no Brasil o voto só é válido no local de votação pela urna eletrônica. Certamente, o mérito da discussão sobre o voto pelo correio nos Estados Unidos não poderia ser resumido neste trabalho. É válido, todavia, ressaltar que trinta e cinco estados permitem irrestritamente essa forma de voto, entre os quais oito, inclusive, enviam automaticamente a ficha de votação à população, sem

necessidade de requerimento. (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, 2022).

A relevância dos votos por correio depende de acordo com as permissões e a cultura de eleições de cada estado. De acordo com o *U.S. Election Assistance Commission* (2019), em 2018, no Arkansas, estado no qual o cidadão precisa justificar a ausência para requisitar o voto pelos correios, essa modalidade de voto só representou pouco menos de 2% (dois por cento) do total registrado. Por outro lado, no mesmo ano, no Colorado, um dos oito estados que automaticamente envia a ficha para o voto à distância, essa forma de votação representou 97% (noventa e sete por cento) do total dos votos válidos. (*U.S. ELECTION ASSISTANCE COMMISSION*, 2019).

Isso explica como no estado da Califórnia, como visto acima, múltiplos representantes e *ballot measures*, tanto federais, como estaduais e os municipais são todos decididos em uma só eleição. Esse estado também faz parte dos oito que enviam ficha de votações a todos os seus eleitores automaticamente. (*NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES*, 2022). Em 2018, quase sessenta por cento dos votos na Califórnia se deu pelos correios. (*U.S. ELECTION ASSISTANCE COMMISSION*, 2019). Em casa, os cidadãos da Califórnia podem decidir com mais tempo sobre as dezenas de decisões que lhe foram submetidas.

Feitas essas ponderações de diferenças, existe uma semelhança conceitual e procedimental em relação do plebiscito e do referendo no Brasil, após a promulgação da EC n. 111/2021, e das *ballot measures* nos Estados Unidos, como já visto acima. Nesse cenário de aproximação, é importante extrair lições ou resultados da aplicação contínua das *ballot measures* norte-americanas e daquilo que poderá servir de valia ao Brasil, que caminha para adoção de um modelo à semelhança. Destacam-se três, a seguir enumeradas.

5.2.1 *Ballot measures* como instrumento a orientar a realização de políticas públicas

Em primeiro lugar, a utilização das *ballot measures* impactam e moldam na realização de políticas públicas. Isto é, os estados norte-americanos que realizam consultas populares regularmente à população definem como os futuros legisladores governam. (TOLBERT, 1998).

Na pesquisa de Tolbert (1998), os estados que frequentemente utilizam das *ballot measures*, especificamente das iniciativas, são mais prováveis de adotar três políticas públicas: a definição de um período máximo para reeleição em um cargo legislativo; a imposição de

TELS, isto é, de *Tax and Expenditure Limitations*, e a necessidade de aprovação de quórum qualificado no Legislativo para o aumento de tributos aos cidadãos. (TOLBERT, 1998).

Começa-se pela primeira consequência das *ballot measures* na experiência norte-americana. Até 1990, nenhum estado norte-americano adotava limitação para reeleição de cargos do Legislativo. O representante poderia se reeleito ao cargo por quantas vezes a população o aprovasse. Atualmente, conforme indicam as Tabelas no Apêndices B e C, em anexo, já há limitação para reeleição em dezesseis estados. Pela apuração de Tolbert (1998), os estados que utilizam com mais frequência de *ballot measures* com iniciativa popular, foram justamente aqueles nos quais se estabeleceu o limite para reeleição de representantes do Legislativo, como em Arizona, Califórnia, Colorado e Oklahoma. (TOLBERT, 1998).

Em segundo lugar, os estados que utilizam com frequência das *ballot measures* com iniciativa, são mais propensos a adotar as chamadas *Tax and Expenditure Limitation* (TELS). Trata-se de regras de controle fiscal estadual, que limita o Legislativo em relação a tributação e ao gasto orçamentário. (TOLBERT, 1998). De acordo com os dados atualizados do *Alaska Policy Forum* (2020), trinta dos cinquenta estados norte-americanos utilizam TELS. Na pesquisa de Tolbert (1998), os estados que tinham tal recurso de controle financeiro, eram justamente os que utilizavam de *ballot measures* de iniciativa com frequência, em que se cita Oregon e Washington (TOLBERT, 1998).

Em terceiro lugar, a utilização recorrente de *ballot measures* com iniciativa implicou na adoção estadual de quórum qualificado necessário para aprovação do acréscimo de tributos. De acordo com Tolbert (1998), quatro estados norte-americanos, em 1992, aprovaram medida que exigia que o aumento de tributação estadual deveria ser aprovado em ambas as casas do Legislativo estadual com maioria qualificada: Arizona, Colorado, Oklahoma e Washington. Em comum, todos esses estados se valiam de *ballot measure* de iniciativa pela população com significativa frequência. (TOLBERT, 1998).

A pesquisa de Wagschal (1997) ressalta que essas ferramentas de participação popular tem um papel mais proeminente como freio popular frente as imposições do Estado do que propriamente como avanço. Nos Estados Unidos, de acordo com análise feita de *ballot measures* no século XX, especialmente no estado da Califórnia, percebe-se que existe uma tendência para endurecimento da tentativa do governo na criação ou acréscimo de tributos. (WAGSCHAL, 1997).

Matusaka (2005) dispõe que existem comprovações empíricas que a utilização de *ballot measures* acarreta em uma democracia mais útil. Primeiro, como efeito direto, esses mecanismos de participação popular podem superar as decisões legislativas de representantes

eleitos que estejam incoerentes. Em segundo lugar, como efeito indireto, a mera ameaça da realização de *ballot measure* pode conduzir aos representantes eleitos decidirem por políticas públicas diferentes e que os aproximem do eleitor médio. (MATSUSAKA, 2005).

Também aponta Matsusaka (2005) que a utilização das *ballot measures* tem utilidade para tornar melhores as políticas públicas tomadas pelo governo. Aqui, o autor se refere a melhoria no sentido de convergência com os anseios populares. Quando a informação sobre a opinião popular é dispersa, os representantes podem cometer decisões de políticas fracas. Assim, a utilização de *ballot measures* norteiam as decisões públicas e são significativamente mais seguras do que pesquisas de opinião, já que estas pesquisas não são fontes confiáveis de como os cidadãos de fato votam nas matérias. (MATSUSAKA, 2005).

Diante da descentralização dos estados norte-americanos, os efeitos ocasionados pela aprovação de uma *ballot measure* em um estado, em certos casos, criam uma tendência legislativa que reverberaram mudanças em outros estados do país. Matsusaka (2005) aduz sobre essas mudanças de políticas públicas ao lembrar o exemplo da Califórnia, no final dos anos 1970. A aprovação de uma *ballot measure* que limitava as crescentes tributações sobre propriedade nesse estado foi o suficiente para revelar a informação necessária para que empresários de outros estados também se mobilizassem por reforma. (MATSUSAKA, 2005). Dos cinquenta estados norte-americanos, quarenta e sete limitaram a criação de seus tributos entre 1978 e 1979, sendo trinta e sete sobre tributação de propriedade. (WAGSCHAL, 1997).

Ademais, ao realizar pesquisa referente ao bem-estar do cidadão em estados com maior utilização de *ballot measures*, especialmente de iniciativas, Radcliff e Shufeldt (2005) denotam que a literatura indica interessantes apontamentos. Na reunião de informações pelos autores, a realização das *ballot measures* encoraja gastos mais locais do que estaduais, o que pode contribuir de forma mais direta ao bem estar do cidadão. Assim, proporcionam-se maiores investimentos públicos em estrutura e em gastos com educação. Além disso, os estados que utilizam esse mecanismo têm as maiores médias de salários mínimos para o trabalhador nos Estados Unidos. (RADCLIFF; SHUFELDT, 2005).

Ao fim, McLendon e Eddings (2002), discorrem a relevância das *ballot measures* norte-americanas como um instrumento emergente de políticas públicas para a educação de ensino superior. Perceberam os autores, em uma análise de centenas de questões em cédulas sobre essa temática durante o final da década de 1990, uma tendência norte-americana na aprovação de medidas em *ballot measures* que dizem respeito ao investimento público direcionado a educação superior, a partir da taxaço do aumento de taxaço de produtos e serviços, como tabaco e loterias. (MCLENDON; EDDINGS, 2002).

5.2.2 *Ballot measures* têm efeito direto na participação popular em processos eleitorais

O segundo resultado que pode ser extraído da experiência norte-americana é que a aplicação das *ballot measures* contribui para a participação popular nos processos democráticos da nação e para o esclarecimento eleitoral. Com isso, a utilização das *ballot measures* nos Estados Unidos desempenha um papel de valor para as Democracias atuais, que é um envolvimento mais ativo com os processos decisórios de poder e até mesmo como uma forma educativa em relação aos cidadãos.

Em estudo acerca da igualdade de representação política nos estados norte-americanos, Flavin (2015) estabelece um ranking dos estados com base em coeficientes diante de certas variáveis empíricas consideradas. A conclusão do autor é que estados nos quais se registram *ballot measures* com frequência, notadamente de iniciativa popular, melhor conseguem captar as pretensões de eleitores de todas as camadas. Isso significa que as *ballot measures* podem ser considerados instrumentos para garantir que a opinião dos cidadãos mais desfavorecidos seja devidamente representada na arena política. (FLAVIN, 2015).

A pesquisa de Boehmke (2002) também traz duas perspectivas interessantes sobre o tema. A primeira é de que estados com *ballot measures*, notadamente com iniciativas, oferecem mais significativa poder de influência aos chamados grupos de interesse, definindo-se estes como um agrupamento de pessoas interessados em determinada ação política. Assim, isso seria evidência de que esses instrumentos de participação popular têm efeito em relação a empoderar a influência política de grupos populares. (BOEHMKE, 2002).

Em Boehmke (2002), o estudo é baseado em grupos de interesse que tentam a adoção de uma política cuja legislatura, isto é, a vontade política opta por não adotar. Com as *ballot measures* de iniciativa, os grupos de interesse têm dois benefícios. O primeiro, se a legislatura decide não cooperar, as *ballot measures* por iniciativa podem ser convocadas para convencer os cidadãos a adotar certa política. Em segundo lugar, a própria iniciativa ou ameaça de iniciativa se torna um poder de barganha nas negociações políticas (BOEHMKE, 2002), de modo que a legislatura se mantém mais propensa a adotá-la, a fim de evitar desgastes políticos.

A segunda perspectiva trazida por Boehmke (2002) diz respeito ao fato de que estados que comportam *ballot measures* de iniciativa são, inclusive, mais propensos à existência de grupos de interesse. De fato, a média desses grupos de interesse, em 1990, era de setecentos e trinta e cinco nos estados com processo de iniciativa por *ballot measures*, enquanto no mesmo período, nos estados sem esse mecanismo, a média era de apenas quatrocentos e setenta e seis.

(BOEHMKE, 2002). Essa discrepância também foi percebida durante pesquisa em 1975 e em 1980, demonstrando consistência nos dados coletados. (BOEHMKE, 2002).

Em suma, pode-se perceber que a utilização das *ballot measures* nos Estados Unidos, sobretudo nos estados que utilizam iniciativa, ativaram nesses locais uma maior multiplicidade de grupos de interesses, especificamente daqueles organizados pelos cidadãos, no que diz respeito a demanda por políticas públicas. E, além disso, fortalece a própria presença desses grupos, ao fornecer maior voz e influência política para suas demandas. (BOEHMKE, 2002).

Tolbert e Smith (2006) recolheram bibliografia que também aponta isso. A pesquisa aponta que a presença de *ballot measures* nas eleições aumenta tanto a participação nas eleições de *midterms*, como também em eleições mais requisitadas, como aquelas que envolvem a escolha presidencial. (TOLBERT; SMITH, 2007).

Smith (2001) também demonstra por pesquisa empírica haver correlação da utilização das *ballot measures* com os índices de participação eleitoral. Na constatação de sua pesquisa, se as *ballot measures* são de relevância para o interesse popular, comprovadamente impactarão na participação eleitoral nas urnas, sobretudo nas eleições em que não envolveriam, de início, maior interesse, como *midterms*. (SMITH, 2001).

Smith e Tolbert (2004) também realizaram interessantes descobertas da correlação de *ballot measures* com a participação cívica. Na coleta de dados dos autores, percebeu-se tanto nas eleições de 1992, quanto de 1996, que os cidadãos de estados com maior exposição a *ballot measures* de iniciativa tinham maior conhecimento político do que os dos estados sem a prática de *ballot measures*. De fato, percebeu-se que a cada duas iniciativas em *ballot measure*, correspondia a um ponto percentual no conhecimento político médio dos cidadãos. (SMITH; TOLBERT, 2004).

Smith e Tolbert (2004) também apontaram na pesquisa haver relação direta do uso de *ballot measures* com o interesse político. Cidadãos de estados com utilização mais frequente desses mecanismos, sobretudo iniciativa, demonstraram maior interesse, tanto nas eleições de 1996, quanto na de 1998, sobre temas como partidos políticos e fatores socioeconômicos. Com efeito, a cada duas iniciativas nas cédulas representava um ponto percentual no interesse pela política, em 1998, e em meio ponto percentual, em 1996. (SMITH; TOLBERT, 2004).

No mesmo passo, Biggers (2012) conclui que certas proposições de *ballot measures*, embora não todas, podem contribuir diretamente na aprendizagem política dos cidadãos. Ainda mais, as *ballot measures* que dizem respeito as questões sociais tem maior

potencial de influir no conhecimento político dos que votam e até mesmo entre os que não votam, em certas eleições. (BIGGERS, 2012).

5.2.3 *Ballot measures* de iniciativa popular implicam em impacto social e se revelam como interessantes fatores nos processos democráticos locais

Finalmente, a terceira lição que se pode extrair da utilização de *ballot measures* nos Estados Unidos fora mencionada nos parágrafos anteriores: a importância essencial que as iniciativas populares apresentam para o processo democrático. Anteriormente, no terceiro capítulo, destrinchou-se acerca das duas espécies de *ballot measures*: as *Citizen Initiated* e as *Legislative Referral*. As primeiras são iniciadas pelos próprios cidadãos e as segundas são provocadas por questionamento do Legislativo.

Vinte e cinco estados norte-americanos, a maior parte no oeste do país, apresentam *Citizen Initiated ballot measures*, enquanto as *Legislative Referral* ocorrem em todos os estados do país, à exceção de Delaware. Destaca-se que as formas mais comuns dessas questões em cédulas são derivadas de indagações do Legislativo à população acerca de reformas das Constituições estaduais.

Em suma, os principais efeitos eleitorais e sociais decorrentes da utilização de *ballot measures* se deu notadamente em estados que utilizam com frequência os mecanismos de iniciativa. Ou seja, impactos percebidos relacionados ao comparecimento eleitoral, informação política do eleitorado e até mesmo a aprovação de políticas públicas se deram justamente nos estados nos quais os próprios cidadãos têm a possibilidade de levantar nas urnas questionamentos acerca das suas insatisfações e anseios por meio da iniciativa.

Em livro que discorre sobre o impacto das *ballot measures* de iniciativa sobre os aspectos decisórios dos estados norte-americanos, como na redução da tributação, Matsusaka (2004) explica o porquê esse mecanismo ocupa papel central nas decisões. No formato representativo, existem certos momentos de atrito, nos quais os cidadãos são renegados e, neste caso, prevalece a vontade do Legislativo, que muitas vezes é contrária a opinião da maioria popular. Nos estados com iniciativa, as políticas públicas são alinhadas com a vontade dos cidadãos mais rapidamente, enquanto nos estados sem iniciativa, esse ajuste se dá de modo mais lento e através do processo de renovação de escolha dos próprios representantes. (MATSUSAKA, 2004).

Existem múltiplos motivos pelos quais os representantes decidem por questões em desacordo com a vontade popular, todas listadas por Matsusaka (2004). Primeiro, de que estes votam com sua consciência e não em respeito com aqueles que o elegeram. Segundo, os

representantes apresentam interesses políticos distintos dos cidadãos. Terceiro, os eleitores votam para os representantes que defendem os seus interesses em pautas significativas, mas não atentam as divergências com o representante em relação a causas de menor relevância. (MATSUSAKA, 2004).

No entanto, no momento de discordância com a opinião do Legislativo, é que o processo de iniciativa se torna relevante nos Estados Unidos. Em estados com esse mecanismo, os eleitores podem superar os representantes e eles próprios sugerirem nas urnas à população em geral acerca das mudanças pleiteadas. Nesse meio, começa-se a se perceber uma diferença de políticas públicas entre estados com iniciativa e os sem. (MATSUSAKA, 2004). E, como visto, as mudanças em um estado com iniciativa popular suscitam mudanças em outros estados que também comportam o mecanismo.

No estudo de Matsusaka (2004), a conclusão foi de que as *ballot measures* de iniciativa popular fizeram parte do próprio desenvolvimento histórico dos estados norte-americanos. Já na primeira metade do século XX, havia número significativo de questões em cédulas suscitadas pelos populares para aumentar o investimento público em educação, rodovias e tutela dos idosos e dos doentes, além do bem-estar social. Em 1938, no Oregon, havia inclusive iniciativa nas cédulas para reivindicar medidas de prevenção da poluição. Mais tarde, no final do século XX, como já abordado, as iniciativas tiveram papel central no duelo pela restrição do aumento de tributação. (MATSUSAKA, 2004).

Nesta senda, Damore, Bowler e Nicholson (2012) desenvolveram interessante pesquisa acerca das diferenças de uso de *Citizen Initiated* e *Legislative Referral ballot measures*, que é a distinção essencial em relação ao poder de definição de agenda. Em estados com iniciativa, há a primazia de grupos de interesse. Estes, como visto anteriormente, liderado pelos cidadãos. Já estados com *ballot measures* de início exclusivo pelo Legislativo, as pautas são moldadas por interesses dos partidos que compõem a legislatura. (DAMORE; BOWLER; NICHOLSON, 2012).

Do ponto de vista das *Legislative Referral ballot measures*, Damore, Bowler e Nicholson (2012) apontam que essas podem ser usadas pelo Legislativo como uma forma de alcançar determinada política pública de interesse do partido político, que não são facilmente alcançados por outros processos políticos. Ou seja, as *ballot measures* seriam utilizadas como instrumento para os interesses do Legislativo. Tanto é que, por esta ótica, as *ballot measures* são mais utilizados em estados nos quais um partido tem o controle de ambas as casas Legislativas estaduais. (DAMORE; BOWLER; NICHOLSON, 2012).

Em sendo assim, percebe-se que a iniciativa tem este caráter disruptivo. Essa ferramenta foi utilizada e é até hoje utilizada na história política norte-americana como uma forma de definição de políticas públicas necessárias, na contramão dos interesses políticos. Por outro lado, embora as *ballot measures* iniciadas pelo Legislativo contribuam na educação política e tenham vantagens de participação popular, também podem servir principalmente como ferramenta de instrumentalização da vontade dos partidos.

Eis lição importantíssima para a experiência brasileira: a relevância de consultas populares que se iniciam por vontade popular, não por deliberação exclusiva do Legislativo. Essa dicotomia trata-se de um dos óbices ao fortalecimento do referendo e do plebiscito no Brasil, como será abordado no tópico a seguir.

5.3 Desafios ao fortalecimento do referendo e do plebiscito no Brasil

Existem múltiplos obstáculos que se visualizam para o fortalecimento do referendo e do plebiscito no Brasil mesmo e em face da promulgação da Emenda Constitucional n. 111/21. Sabe-se que o mero acréscimo ao texto constitucional brasileiro não implica necessariamente na realização de políticas públicas e na resolução do problema de participação democrática no país, cujo afastamento ao povo de tais ferramentas tem profundas raízes históricas.

A experiência norte-americana também registra seus próprios obstáculos em relação a utilização das *ballot measures*, como em questões que envolvem o impacto do financiamento de tais discussões públicas por iniciativas por grupos econômicos como forma de viabilizar seus interesses. (GARRETT, 2009). Há, ainda, como se verá a frente, o debate sobre o grau de informação da população e sua consciência em relação à matéria que estão aprovando ou rejeitando nas urnas.

Para os fins deste trabalho, selecionaram-se três dos principais desafios em relação ao fortalecimento da consulta popular no Brasil, que permanecem a despeito da inovação constitucional da Emenda Constitucional n. 111/2021. Há o desafio político, relacionado à cultura política brasileira e no desinteresse do Legislativo em fornecer à população sobre mecanismos de participação dos processos decisórios. Registra-se o desafio de competências: acerca de quais matérias poderão ser submetidas às urnas, face a limitada competência reservada na Constituição brasileira aos Municípios. E há ainda o desafio de informação: ou seja, de que as decisões populares sejam, de fato, feitas de forma informada e consciente pelos cidadãos e com resultados que refletem a vontade popular efetiva.

Os dois primeiros são questões mais típicas brasileiras, enquanto o último reflete um desafio também muito presente nos Estados Unidos. Existem, claro, outros desafios ao

fortalecimento das consultas populares no Brasil, aos quais se citam como exemplo as adversidades logísticas, sobretudo em relação à possibilidade de longas filas em hipótese de muitos quesitos nas urnas, o que pode minar o interesse popular na participação do processo. Menciona-se, ainda, questões em relação à forte cultura de judicialização no país, que podem acarretar seguidas impugnações à decisão popular nas urnas e até mesmo ocasionar insegurança jurídica e o descrédito no procedimento.

5.3.1 Desafio político: a dependência do Legislativo e ausência de iniciativa

Em primeiro lugar, destaca-se o desafio político. Trata-se, sem dúvidas, do maior obstáculo ao fortalecimento do plebiscito e do referendo no Brasil. Com este desafio, busca-se descrever o fato de que, mesmo com a promulgação da Emenda Constitucional n. 111/2021, é ainda o Legislativo que tem o controle essencial e exclusivo sobre a possibilidade ou não de inserção de plebiscitos ou de referendos nas urnas brasileiras.

Como descreve o recém introduzido parágrafo doze do art. 14 da Constituição, cabem às Câmaras Municipais a aprovação de consultas populares sobre questões locais (BRASIL, 2021). Isto é, pertence exclusivamente a essa casa Legislativa o juízo de conveniência sobre se uma pauta deverá ser submetida à análise popular ou não. Caso não seja do interesse da Câmara do Município, não há nenhum mecanismo que impeça a inércia deste dispositivo constitucional. Em outras palavras: se for esse o intuito do Legislativo Municipal, é possível que questões municipais nunca sejam submetidas à apreciação da vontade popular.

Sob essa perspectiva, a EC n. 111/2021 apenas manteve o *status quo*. De fato, mesmo anteriormente à sua vigência, os plebiscitos e os referendos só poderiam ser convocados pelo Legislativo federal em duas hipóteses: quando do seu interesse ou no caso de desmembramento de estado brasileiro, por força do art. 18, parágrafo terceiro da Constituição. (BRASIL, [2023]). Neste cenário, a significativa apatia do Legislativo com a possibilidade de consulta a opinião popular é visível no histórico dos institutos, após a Constituição de 1988, apenas ocorreram em quatro ocasiões: um plebiscito por disposição expressa do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sobre a forma e o sistema de governo, em 1993; outro, o referendo sobre o porte de armas, em 2005; o outro, referendo estadual no Acre sobre o fuso horário, em 2010; e o último, o plebiscito sobre o desmembramento do Pará, em 2011.

Assim, a mudança normativa de 2021 concerne à realização do plebiscito e do referendo no Brasil apenas sob a sua possibilidade de ensejo na ótica local. Logicamente, isso amplia de forma considerável as possibilidades de realização, já que ao invés de uma União, existem 5.568 (cinco mil, quinhentos e sessenta e oito) Municípios brasileiros. Por conseguinte,

o mesmo número de Câmaras Municipais, cada uma independente para suscitar suas questões populares, multiplicando consideravelmente as chances de consultas populares.

No entanto, nenhuma disposição acerca de consulta popular sob a modalidade de iniciativa popular foi acrescida por esta Emenda Constitucional ou em qualquer outra legislação sobre o referendo e plebiscito desde que foram previstos na Constituição de 1988. Continua, nesse sentido, no art. 14, III da Constituição o único dispositivo presente para a iniciativa popular no Brasil, esta que diz respeito exclusivamente a proposições legislativas.

Nesse sentido, Avritzer (2006) expõe, com muita propriedade, que o plebiscito e o referendo no Brasil se encontram muito mais vinculados aos desejos e ao funcionamento do Legislativo, independente da esfera federativa, do que seria adequado ou mesmo do que acontecem em outros países. Exemplifica que até mesmo as esparsas consultas populares realizadas no país, como o plebiscito de 1993 e o referendo de 2005, só se sucederam como decorrência de disputas e polêmicas internas ao Legislativo, seja na Constituinte, seja no Congresso Nacional. (AVRITZER, 2006).

No mesmo teor, Moreira Júnior e Fabríz (2015) denotam que no Brasil não há cultura de participação e utilização de tais instrumentos democráticos. E, como consequência do *status quo*, esses instrumentos, como o plebiscito e o referendo, exercem no país apenas uma função alegórica, de eficácia duvidosa, tendo em vista que a vontade pela sua utilização não decorre do povo, mas por iniciativa das entidades legislativas. (MOREIRA JÚNIOR; FABRIZ, 2015).

Reforça a crítica Ferreira (2017), que, inclusive, desaprova a utilização do termo “democracia direta” utilizado no art. 14 da Constituição Federal. Para o autor, no Brasil o cidadão não tem a oportunidade de efetivamente tomar decisões diretas, sem a interferência do Legislativo. (FERREIRA, 2017). Isso se deve ao fato de que para o ensejo do plebiscito e do referendo no país é discricionário somente ao Legislativo, em convocá-lo ou não (FERREIRA, 2017), não cabendo à iniciativa a população.

A visualização desse obstáculo a tais institutos ocorre porquanto a iniciativa para convocação de uma consulta popular apresenta caráter de disputa de poder. Atualmente, o Legislativo detém de forma exclusiva a legitimação para convocar o plebiscito e o referendo. Isso significa que certamente só deverá convocá-los para matéria cuja vontade popular atenda diretamente aos interesses dos representantes políticos ou não lhes ocasione prejuízos. Do ponto de vista político, é lógico concluir que representantes do Legislativo não irão iniciar consulta popular que poderá prejudicar o seu poder de influência ou mesmo suas prerrogativas.

O poder sobre decisões políticas é um recurso muito valioso. A capacidade de deliberar sobre a vida de milhares ou milhões de pessoas trata-se de um poder de barganha proveitoso da classe política em relação a grupos econômicos e sociais, além de possibilidade de própria perpetuação nas instâncias de decisão. Não parece ser crível que o Legislativo abdicará de seu bem mais importante em favor do povo, mesmo com a promulgação da Emenda Constitucional n. 111/2021.

A tendência é que o Legislativo continue a exercer o monopólio de todas as decisões relevantes nas localidades, a despeito da inovação legislativa. Não seria por mera boa vontade ou forte anseio de fortalecimento da Democracia que os representantes políticos delegariam escolhas relevantes da localidade à vontade popular, como poderia ser a decisão sobre o funcionamento do comércio local, por exemplo. Afinal, ao invés disso, poderiam preservar a sua prerrogativa de decisão sobre a questão e, assim, negociar politicamente com o grupo econômico dos comerciantes.

É interessante analisar essa questão ao se anotar a visão de Bobbio sobre Democracia. Como se sabe, para o autor, pela perspectiva procedimental, a Democracia diz mais respeito à disputa pelo voto popular do que organicamente um poder constituído pelo povo e para o povo, como bem aponta Tosi (2019). Na realidade, ao se tomar a concepção bobbiana, a formatação das Democracias atuais não significaria eminentemente de um regime de decisões populares em si, mas de disputa das oligarquias pelo controle político. (BOBBIO, 1997).

Bobbio, sob esta senda, trata a política como ela é, de classes dominantes que concorrem pelo poder. Logicamente, ele não aborda a situação como algo positivo, mas o trata como fato. Em Bobbio, na realidade, essa persistência das oligarquias é classificada como uma das promessas não cumpridas da Democracia. (BOBBIO, 1997). Como bem sintetiza Tosi (2019) sobre o pensamento de Bobbio, não há que se pensar que os representantes defendem o bem comum ou o interesse de todos, mas representam, antes, os seus próprios interesses.

Por isso, a própria estruturação da política, pelo menos seguindo os desdobramentos naturais do *status quo*, não comporta na lógica que aqueles que detém efetivamente o poder de decisão (como o Legislativo), permitirão que outros (o povo) tomem decisões efetivas sobre os destinos da localidade de forma institucional. Pelo menos não acerca de questões relevantes, de modo que devem se registrar consultas populares no país, mas há questionamentos sobre a relevância temática das indagações.

E eis o desafio político das consultas populares no Brasil, a despeito da promulgação da EC n. 111/2021. Com a expansão da realização do plebiscito e do referendo durante as eleições municipais, tais mecanismos deverão ocorrer de forma mais frequentes no

país. No entanto, é provável que a barreira da vontade política ainda seja determinante em relação a utilização mais assídua dessas formas de participação popular. Ou, ainda, que esses instrumentos sejam empregados para questões pontuais, de menor relevância ou complexidade.

As consequências da permanência desse modelo de iniciativa exclusiva do Legislativo acarretam um distanciamento de efetivas melhoras em relação a primazia da decisão popular e do fortalecimento da Democracia. Como se viu no tópico anterior, no modelo norte-americano, os principais resultados políticos e sociais foram alcançados nos estados com possibilidade de *ballot measures* por iniciativa popular. Nos estados com questionamentos apenas de caráter *Legislative Referral*, embora importantes mudanças legislativas tenham sido registradas, não se comparam aqueles que permitem a iniciativa popular, nos quais os índices de fato apontaram para maiores mudanças socioeconômicas.

Além disso, com a iniciativa, viabiliza-se um mecanismo nos quais proposições dos próprios cidadãos poderão ser submetidas e aprovadas sem a necessidade de concordância do Legislativo. Isso permite que questões mais desafiadoras a ordem vigente e propositivas mais ousadas sejam normativamente aprovadas e aplicadas.

Para se citar o caso norte-americano em relação às iniciativas, em 2022, a população do estado do Nebraska elaborou e aprovou iniciativa para o acréscimo gradativo do salário mínimo. (*NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES*, 2023). No mesmo ano, no estado do Colorado, foi aprovada iniciativa para redução da alíquota de imposto de renda. (*NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES*, 2023).

Ainda em 2022, a população do estado de North Dakota propôs a limitação do mandato do governador e de deputados e senadores estaduais para o máximo de oito anos. (*NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES*, 2023). Perceba-se que a medida foi aprovada e não pôde o Legislativo interferir até mesmo em questão que lhe afetava diretamente, já que até então a reeleição no estado poderia se suceder sem limite.

Esses exemplos elucidam o desafio político brasileiro em relação ao plebiscito e ao referendo no país, diante da desvantagem em continuar a dependência de iniciativa exclusiva do Legislativo. Nos EUA, somente com as *ballot measures* de 2022, foram aprovadas, como visto acima, iniciativas para aumento do salário mínimo, diminuição da alíquota de imposto de renda e limitação de reeleição para os mandatos do Executivo e Legislativo estadual. Medidas que dificilmente seriam suscitadas por iniciativa do Legislativo ao povo, já que confrontam o *status quo*, as condições econômicas e o próprio mandato da classe política.

5.3.2 Desafio de competências: estreita margem legislativa dos Municípios

Em segundo lugar, dispõe-se sobre o desafio de competências. Já se abordou esse tema em outros momentos deste trabalho: a repartição de competências esculpida pela Constituição Federal resguardou limitadíssima gama de assuntos para objeto de legislação pelos Municípios. Como a Emenda Constitucional n. 111/2021 fomenta o plebiscito e o referendo apenas para questões locais, quando suscitadas pelas Câmaras Municipais, eis configurada a celeuma.

O modelo federativo dos Estados Unidos é centrípeto e, portanto, delineado pela ótica da primazia de autonomia dos estados federados. (SOARES; BARBOSA, 2019). Desse modo, quem legisla efetivamente nos EUA, sobre essencialmente as principais questões, são os estados. São nos estados que se definem crimes, cominam-se penas, definem-se tributos e suas alíquotas, deliberam-se o salário mínimo, a jornada de trabalho, a proteção ambiental, a duração dos mandatos, as formas de votação e as questões sociais e morais da comunidade, para citar alguns exemplos.

O Brasil, cujo modelo de federação é centrífugo, foi esculpido na Constituição de 1988 pela primazia da União como poder central de decisões. (SOARES; BARBOSA, 2019). Quem legisla sobre as questões mais relevantes do país é esse ente federado, restando aos estados e aos Municípios reduzido número de competências. Assim, pelo art. 22 da Constituição caberá exclusivamente a União legislar sobre Direito Penal, Processual, Eleitoral, do Trabalho, Civil, entre outros. (BRASIL, [2023]).

Desse modo, a competência dos Municípios no Brasil se dá por exclusão. Sabe-se, diante disso, que as consultas populares municipais, introduzidas pela EC n. 111/2021, não poderão versar sobre crimes e penas, definir questões morais que repercutem no Direito Civil, dispor sobre direito processual, trânsito e transporte, diretrizes e bases do sistema educacional, recursos naturais, seguridade social, isto é, saúde, previdência e assistência social, entre outros, pelo art. 22 da Constituição. (BRASIL, [2023]).

Sua competência legislativa é restrita a assuntos de interesse local, pelo art. 30 da Constituição. (BRASIL, [2023]). Sobre esse tema, Mohn (2010) aduz que o critério adotado pela Constituição, a réplica de textos constitucionais anteriores, é o de reservar a estes entes federados apenas questões que versem sobre interesse local. Sendo este conceito genérico, lembra o autor que o entendimento a prevalecer deverá ser aquele que entende bastar o interesse local predominante ao Município, não necessariamente lhe ser exclusivo, até porque isto seria praticamente impossível. (MOHN, 2010).

Na mesma linha de pensamento, Cunha Júnior (2012) entende que as competências do Município para legislar se atém a matérias em que haja interesse predominante deste ente federado, o afetando de modo direto, ainda que não exclusivo. Assim, aquilo que não for matéria da União, nos termos do art. 22, e concernir ao interesse primordial dos Municípios deverão ser por eles disciplinados (CUNHA JÚNIOR, 2012).

Em dissertação específica sobre as competências legislativas municipais, abordando a conceituação do termo “interesse local” e suas restrições, Soares (2013) denota que a expressão não foi introduzida pelo constituinte para permitir ampla margem de apreciação ao Município. Na realidade, o termo foi utilizado diante das dificuldades de elaborar rol taxativo aos Municípios, embora não se pudesse atribuir a estes discricionariedade irrestrita. (SOARES, 2013).

Essa indefinição jurídica ocasiona controvérsias em relação ao que efetivamente o Município pode legislar, vez que conquanto o art. 30, I, do texto constitucional aborde sobre os interesses locais, existe, sem dúvidas, ambiente de celeuma judicial para definição da jurisprudência acerca do que, de fato, competem aos Municípios. Sobre o tema, acrescente-se aos obstáculos a insegurança jurídica decorrente da forte dependência no Judiciário que, em paralelo, também se demonstra cada vez mais ativo.

Na prática, tal imprecisão jurídica sobre a competência dos Municípios alcança até mesmo o entendimento das Câmaras Municipais sobre o que podem ou não legislar. É bastante comum, nas últimas décadas, que legislações municipais sejam questionadas judicialmente e declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, traçando implicações a atuação legislativa dos Municípios.

Citam-se entre exemplos recentes. A incompetência de lei municipal a versar e proibir sobre transporte de passageiros por aplicativos (ADPF 449, relator: Min. Luiz Fux). (BRASIL, 2019). A inconstitucionalidade de o Município versar sobre autorização e exploração de serviço de radiodifusão comunitária (ADPF 335, relator: Min. Luis Roberto Barroso). (BRASIL, 2021). A declaração de inconstitucionalidade em o Município instituir e versar sobre loterias locais (ADPF 337, relator: Min. Marco Aurelio Mello) (BRASIL, 2018). Ainda, o fato de ser inconstitucional ao Município dispor sobre transporte de animais vivos (ADPFs 514 e 516, relator: Min. Edson Fachin). (BRASIL, 2018).

Diante dessa significativa lacuna legislativa, o obstáculo que se apresenta a utilização do plebiscito e do referendo é justamente o do esvaziamento dos institutos. Se o Legislativo Municipal já tem gama limitadíssima de competência para legislar, seria pouco crível que o poder de decisão sobre as questões relevantes remanescentes, como definição de

impostos tributários municipais, seja oportunizado aos cidadãos. Assim, há risco de as Câmaras Municipais se limitarem a convocar consultas populares de matérias que já detenham larga aceitação popular ou de reduzido impacto e relevância.

De fato, ao se analisarem os cinco plebiscitos e referendos municipais realizados sob a égide da Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral, dois versaram sobre a criação de distritos administrativos, dois sobre mudança de nome do Município e um sobre a utilização de animais como tração nos veículos da cidade. Sendo de baixo impacto a delimitação de distrito administrativo de uma cidade, e praticamente unânime a vontade popular pela mudança da nomenclatura do Município, a única questão realmente controvertida e com maior grau de relevância ocorrida em sede municipal foi a última mencionada, sobre a utilização de charretes em Petrópolis (RJ), em 2018.

Em síntese, o desafio das competências se mostra um real obstáculo para o plebiscito e o referendo no Brasil tanto de forma prévia quanto posterior. Do ponto de vista anterior, pois coloca em perspectiva as possibilidades de impactos da EC n. 111/2021. O fato de que cidadãos poderão ser convocados para consulta popular durante as eleições municipais sobre questões locais é, de fato, um avanço. Mas a limitadíssima competência legislativa municipal no Brasil levanta indagações em relação aos institutos e notadamente sobre a relevância das questões que serão submetidas ao povo.

Do ponto de vista posterior, há ainda o desafio de competências no aspecto de constante judicialização das consultas populares. Se a Constituição não define taxativamente o que seria o interesse local dos Municípios, havendo controvérsia no assunto, e se as questões de competência municipal podem ser desafiadas judicialmente acerca de sua constitucionalidade, como visto acima, então há espaço para que os plebiscitos e os referendos municipais sejam realizados em ambiente de notória insegurança jurídica.

Isto porque a consulta popular poderá ser judicializada tanto sob o controle prévio, quanto repressivo. Do ponto de vista prévio, a semelhança da compreensão sedimentada no país, poderá o vereador da Câmara Municipal impetrar mandado de segurança para questionar a consulta a ser realizada nas urnas, em caso de vício do processo legislativo. (QUEIROZ, 2023). Do ponto de vista repressivo, depois de realizado o plebiscito ou o referendo e mesmo com a aprovação popular da medida, a lei decorrente poderá ser desafiada por um dos legitimados e declarada inconstitucional pelo STF, em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, por exemplo. (QUEIROZ, 2023).

Acredita-se que tal situação distancia a prática desses institutos das *ballot measures* norte-americanas. Um dos fatores para a ampla utilização dessa ferramenta nos Estados Unidos

se encontra na descentralização federativa que permite um amplo leque de questões a serem suscitadas aos cidadãos. Se no Brasil, pouco resta a legislar nos Municípios, menor margem de relevância ainda poderá ser conferida aos cidadãos em consultas populares, e, até mesmo o resultado das urnas em lei poderá ser superado por decisão judicial posterior, o que culminaria em descrédito nos institutos no país.

5.3.3 Desafio de informação: a efetividade de resultados guiados por desinformação

Finalmente, o terceiro desafio é o de informação. A questão da informação se apresenta como um dos maiores dilemas não somente para essa celeuma, mas para a própria configuração da Democracia de massas do século XXI. Trata-se de uma era de profunda conexão das pessoas às redes em um contexto de diversificação, intensidade e quantidade de notícias e de conteúdo, sem precedentes, que milhões de cidadãos se encontram expostos por minuto.

A esse respeito, em ensaio no começo do século sobre o futuro da Democracia, e também publicado no periódico *Ñ*, do *Clarín*, o clássico cientista político Giovanni Sartori observava os dilemas que as Democracias modernas iriam enfrentar, em caráter de antecipação. Utiliza o autor o termo *homo videns*, em referência a substituição do *homo sapiens*, a simbolizar uma geração dirigida pela imagem e não mais pelas palavras. Tal mudança traria uma redução da capacidade de compreensão do homem, de modo que se antes se compreendia sem ver, com o *homo videns*, o homem vê, porém não compreende. (CLARÍN, 2004).

A reflexão do cientista político italiano se deve ao fato de que, em primeiro lugar, a Democracia é regida, entre outras questões, por ideias. Assim, ideias pobres pela difusão em massa dos meios de comunicação em telas, com *homo videns* acarreta-se uma Democracia pobre. E há ainda o problema da opinião pública nessas Democracias, que é questão central. Pergunta-se aos cidadãos sobre um assunto, sem antes verificar se os cidadãos, de fato, sabem algo sobre o assunto. (CLARIN, 2004). A realidade atual, chamada por Sartori de *videocracia* é esta na qual há muita informação, mas poucas ideias, muito se pergunta aos cidadãos, mas esses pouco sabem efetivamente sobre o indagado. (CLARIN, 2004).

Ao discorrer sobre a desinformação nas sociedades modernas, Santos (2017) afirma que se tinha antigamente a concepção, como em Rousseau, de que as Democracias deveriam ser norteadas pelos seus cidadãos, estes bem conscientes. No entanto, ainda hoje, as principais fontes de formação de opinião dos cidadãos são para o voto são a aparência física das coisas, a sugestão de amigos e algum episódio marcante (SANTOS, 2017). Ou seja, reflete o autor sobre o pouco grau de respeitabilidade (SANTOS, 2017), em relação à consciência do voto.

Acrescente-se a essa soma de fatores a massiva influência que as redes sociais começaram a exercer sobre a opinião pública e as eleições. E, ainda, as decorrentes *fake news*, informações erradas, consideradas como verdadeiras por parte do eleitorado. Estas advêm da proliferação nas redes sociais da desinformação, de opinião sem embasamento científico ou sem fonte confiável, afuniladas pelo direcionamento do algoritmo das mídias digitais e fortalecidas pela formação de bolhas do eleitorado. (OLIVEIRA; GOMES, 2017).

Muito poderia se discorrer sobre a questão da construção da informação e da opinião pública nas Democracias modernas. Em não sendo este o objetivo principal do trabalho, busca-se ater a conexão do assunto em como se configuram obstáculo ao plebiscito e ao referendo no Brasil. A indagação que urge sobre a questão é: consultas populares decididas por um povo pouco ou infimamente esclarecido sobre a matéria podem ser consideradas como votos efetivos coerentes com sua consciência e, ainda, como resultados válidos para o destino da localidade e para o fortalecimento da Democracia?

No prisma desse trabalho, busca-se inferir a correlação das *ballot measures* nos EUA com a questão da opinião pública e o grau de informação dos cidadãos, diante do histórico do país com o instituto, sendo este um problema de configuração global. Sabe-se que os Estados Unidos enfrentam os mesmos dilemas do Brasil em relação a informação do eleitorado, a influências das redes sociais e a mitigação dos danos de propagação das *fake news*.

Em artigo sobre a temática, a pesquisa de Bowler, Donovan, Happ (1992), ainda no final do século passado, salientava que a utilização das *ballot measures* poderia ocasionar fadiga no eleitorado, o que representa a insatisfação com a ampla necessidade de informação, notadamente em estados com maior número de quesitos e diante da complexidade das perguntas. Quase um terço dos eleitores da Califórnia, entre meados de 1970 e 1980, reclamaram sobre a quantidade de proposições a eles submetidas em média por eleições (treze) e também sobre a formulação das indagações. (BOWLER; DONOVAN; HAPP, 1992).

Menciona-se como problemática a questão do eleitorado também não saber o que decidir sobre certa questão, embora isso se registre menos entre as *Citizen initiated ballot measures*, já que estas antes de ir às urnas já envolvem maior atenção e até mesmo assinatura de parte dos cidadãos. (BOWLER; DONOVAN; HAPP, 1992). Em conclusão, a pesquisa de Bowler, Donovan e Happ (1992) indicou haver problemas em relação as *ballot measures* e a informação do eleitorado acerca das questões, nos Estados Unidos, já que o cidadão pode não estar interessado racionalmente no processo eletivo como um todo e, em quesitos de maior complexidade, pode apenas ignorar ou votar “não”.

Reedy e Wells (2009) resumem as críticas pela percepção da seguinte contraposição: as *ballot measures* conferem aos cidadãos, de forma imprudente, complexos processos decisórios da localidade, mesmo quando estes sabem poucas informações sobre a questão e não dispõem de tempo suficiente ou de atenção para deliberar de forma informada sobre a matéria. O que, conseqüentemente, ocasiona aos cidadãos serem passíveis à manipulação. (REEDY; WELLS, 2009).

Burnett (2019) melhor destrincha a questão da informação do eleitorado em relação a essas consultas populares nos EUA. Para o autor, as *ballot measures* não providenciam um caminho simples para uma decisão informada, na medida em que efetivamente exigem que o cidadão aprenda sobre a questão antes de votar. (BURNETT, 2019). Assim, *ballot measures* implicam em decisão mais difícil do que a disputa para representantes, estas em que as informações auxiliares nas urnas como o nome do partido facilitam ao cidadão desinformado sobre o processo eleitoral. (BURNETT, 2019).

Burnett (2019), então, desenvolveu pesquisa por entrevista aos eleitores acerca do quanto realmente sabiam sobre as *ballot measures* que estariam nas urnas do estado naquele ano. Separou nove questões em cédulas em três diferentes estados norte-americanos durante as eleições gerais de 2012. Antecipando-se a conclusão do autor: em geral o conhecimento dos eleitores sobre as perguntadas indagadas é baixo. No entanto, o tipo de informação, o tipo de *ballot measure* e a campanha são três fatores identificados de relevo e que impactam na decisão popular sobre a questão. (BURNETT, 2019).

Os três estados selecionados foram: Califórnia, Washington e Minnesota. Os dois primeiros com *Citizen Initiated ballot measures*, e o último comportando apenas *Legislative Referral ballot measures*. Em geral, os dados extraídos da entrevista demonstraram que, quanto mais específica a questão em cédula, menos provável do cidadão acertar a pergunta correta disponibilizada na entrevista sobre a *ballot measure*. (BURNETT, 2019). Percebeu-se, no entanto, que o conhecimento dos cidadãos sobre o *status quo*, isto é, sobre a situação vigente desafiada pela consulta popular era relativamente alta. (BURNETT, 2019).

Finalmente, Burnett (2019) analisou ainda dois elementos e o quanto podem impactar a informação do eleitorado sobre as *ballot measures*. No primeiro, percebeu-se que não necessariamente o alto gasto em campanha acarreta impacto sensível no quanto o eleitorado sabe sobre uma questão, mas apenas na maior probabilidade de conhecer os financiadores da campanha da *ballot measure*. Segundo, constatou-se que os cidadãos eram mais informados das questões relacionadas a decisões morais da comunidade (BURNETT, 2019).

A pesquisa de Burnett é relevante porque indica que mesmo em um país socialmente mais desenvolvido que no Brasil, haveria ampla margem de desconhecimento do eleitorado sobre o que lhes está sendo indagado nas urnas. Por essa perspectiva, a depender do quesito, o eleitor analisa a *ballot measure* com quase total desconhecimento sobre a matéria, muitas vezes consideradas complexas. Questões morais, por outro lado, são mais fáceis, tendo em vista que geralmente os cidadãos já tem uma opinião pré-determinada sobre a matéria.

Isso explica o real desafio da informação em relação ao plebiscito e ao referendo no Brasil. O fortalecimento da Democracia não deriva apenas do fomento de tais institutos, mas de que sejam utilizados efetivamente como um mecanismo para concretização da opinião popular em relação ao seu próprio destino e da localidade. Se a maior parte do eleitorado pouco sabe sobre certa matéria nas urnas, o resultado deve ser questionável, vez que a informação é um dos pilares essenciais de Democracias fortes. Isto é, saber em que se está votando e quais as consequências do voto na matéria.

Tudo isto se torna um desafio mais perceptível porquanto na atualidade também com as consultas populares não se enfrenta apenas a desinformação, mas também a má-informação. Ou seja, do combate às *fake news*. Nesta senda, o resultado do plebiscito e do referendo pode não refletir a opinião orgânica do eleitorado, como se realmente fosse informado sobre a matéria, mas apenas a réplica de um conjunto de falsas opiniões. Tal obstáculo, assim como os demais, terá suas soluções melhor analisadas no subtópico a seguir.

5.4 Possíveis soluções para o fortalecimento do plebiscito e do referendo no Brasil

No subtópico anterior, expuseram-se os três dos principais desafios que o plebiscito e o referendo devem enfrentar no país, mesmo com a promulgação da Emenda Constitucional n. 111/2021. Quanto a isso, frisa-se que não foram listados de forma definitiva, havendo outras questões suscitadas. Neste subtópico derradeiro foca-se, no entanto, em relação a possíveis soluções aos três obstáculos acima destacados, de modo que se proponha caminhos para o fortalecimento desses institutos, a partir de observações da experiência norte-americana e da brasileira.

Logicamente, as proposições a que seguem não se tratam de caminhos perfeitamente traçados para a superação dos problemas descritos. Tratam-se, ao invés disso, de possibilidades teóricas, sugestões de caminhos possíveis e também da compilação de pesquisas, tanto nacionais, quanto norte-americanas que trazem em seu bojo concepções diversas sobre as problemáticas expostas, ao também abordar a viabilidade e os avanços possibilitados com a realização das consultas populares.

5.4.1 Do ponto de vista político: alteração legislativa ou o exercício da pressão popular diante da nova realidade normativa da Emenda Constitucional n. 111/2021

Começa-se a abordar a questão política. Já se expôs anteriormente que o principal obstáculo para a plena utilização do plebiscito e do referendo no Brasil diz respeito à profunda dependência do Legislativo para o ensejo dos institutos. Sem a vontade dos representantes, não haveria espaço para consulta popular no país. Desse modo, a perspectiva ideal para tais institutos no Brasil é que sejam independentes do Legislativo e, assim, adquiram lógica própria. (AVRITZER, 2006).

Existem duas vias de alteração da circunstância fática. Uma abrangendo a remodelação legislativa, e a outra a envolve a adequação aos parâmetros normativos já estabelecidos. A começar pela primeira: acredita-se que o real fortalecimento do uso do plebiscito e do referendo no Brasil, de modo a estimular organicamente a participação popular nos processos decisórios da localidade e dinamizar a Democracia do país, perpassa pela introdução legislativa da iniciativa popular para consulta popular, à semelhança do que ocorre com as *Citizen initiated ballot measures*.

Já se observou que os mais significativos avanços sociais e de mudança da realidade institucional nos Estados Unidos em consulta popular se deu nos estados que permitem a realização da iniciativa do povo na convocação das *ballot measures*. A aprovação de *Tax and Expenditure Limitation*, de aumento de quórum para aprovação de acréscimo em tributos e a limitação de mandatos de reeleição aos políticos foram algum das alterações oriundas de iniciativa popular em cédula, que alteraram a realidade político-social de múltiplos estados norte-americanos, como visto em Tolbert (1998).

Conforme já exposto, nos Estados Unidos, as *ballot measures* por iniciativa começaram a serem previstas gradualmente nos estados norte-americanos no começo do século XX, como forma de resposta a leis estaduais corruptas e ao privilégio de monopólios, ao que se enfatizou a Califórnia com o caso *Southern Pacific Railroad*. Nos primeiros quinze anos do século passado, cerca de dezenove estados norte-americanos, acompanhando a tendência, começaram a prever a possibilidade de *Citizen initiated ballot measures*. (WILLIAMSON, 1998).

Então, até próximo da década de 1970, nenhum outro estado havia permitido a iniciativa para *ballot measures*, ficando neste meio-tempo o instituto aproveitado somente nos estados em que já havia previsão legislativa. As novas demandas sociais do final do país alteraram a realidade fática nesse período, ensejando mais ativa participação popular. Cinco

estados, a partir de 1968, emendaram suas Constituições para estabelecer a previsão de iniciativa. (WILLIAMSON, 1998).

Com ainda maior destaque, a iniciativa popular para *ballot measures* teve sensível salto de utilização a partir da década de 1980. Em termos comparativos, foram 253 (duzentos e cinquenta e três) *Citizen Initiated Ballot Measures* de 1900 a 1939, e 248 (duzentos e quarenta e oito) entre 1940 a 1980. Já entre 1981 a 1990, foram 271 (duzentos e setenta e um) iniciativas. (WILLIAMSON, 1998). Mais além, somente no ano de 1992, foram 69 (sessenta e nove) *Citizen Initiated ballot measures* (WILLIAMSON, 1998), confirmando uma tendência de consolidação do instituto nos Estados Unidos. Nos últimos cinco anos, de 2018 a 2022, foram 276 (duzentos e setenta e seis) iniciativas no país. (*NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES*, 2023).

O que começou nos Estados Unidos como uma ferramenta de limitação de abusos dos interesses de empresas e monopólios sobre as legislações estaduais em certos estados foi replicado por outros. Construiu-se, então, em boa parte do país, a cultura da iniciativa popular para as questões em cédulas, como hoje é sistematicamente utilizado. Sob esse aspecto, não há interferência do Legislativo, de modo que proposição para alteração de lei estadual ou até mesmo da Constituição estadual podem ser iniciadas pelos próprios cidadãos e por eles aprovadas, sem a ratificação da vontade dos representantes políticos.

É essa a primeira proposição que se faz para superação do desafio político do plebiscito e do referendo no Brasil, neste caso logicamente a pressupor mudança normativa, a despeito das novidades advindas da Emenda Constitucional n. 111/2021. É possível que isso seja feito com a manutenção da estrutura legislativa introduzida, firmada nas localidades. Ou seja, a possibilidade de iniciativa popular para plebiscito e referendo poderia ocorrer no âmbito do parágrafo doze do art. 14 da Constituição ou em parágrafo posterior a ser incluído.

Poderia se propor o texto no art. 14, §12 da Constituição: “*Serão realizadas concomitante às eleições municipais consultas populares sobre questões locais, de iniciativa das Câmaras Municipais ou por iniciativa popular, encaminhadas à Justiça eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos e, no caso da iniciativa popular, os requisitos para seu ensejo*”.

Por outro lado, há também a possibilidade de acréscimo do parágrafo catorze ao art. 14 da Constituição, especificamente para dispor sobre a previsão da iniciativa popular para plebiscito e referendo: “*No caso do §12 deste artigo, também será possível que as consultas populares sejam convocadas por iniciativa popular, desde que observados aos requisitos para o seu ensejo na forma da lei*”.

Havendo essa alteração constitucional, o que restaria para viabilização do plebiscito e do referendo por iniciativa popular no Brasil seria a disciplina do procedimento para seu ensejo. Na experiência norte-americana, os estados que comportam *Citizen Initiated Ballot Measures*, em geral, compartilham do mesmo trâmite para que seus cidadãos proponham questões a serem consultadas nas cédulas, embora existam distinções em relação ao número de subscrições mínimas necessárias, entre outros requisitos.

Para proposição popular de *ballot measure* que reforme a legislação estadual, certos estados, como na Califórnia, exigem a assinatura de cinco por cento do eleitorado, enquanto outros, como Arkansas, exigem que a subscrição seja na ordem de dez por cento. O mínimo para que essa espécie legislativa possa ser desafiada nas urnas por iniciativa popular é a assinatura de dois por cento do eleitorado, em North Dakota; o máximo é de quinze por cento, em Wyoming. (*UNIVERSITY OF SOUTH CALIFORNIA*, [2023]).

Por sua vez, para iniciativa popular de *ballot measure* a reformar o texto constitucional, alguns estados, como o Oregon exigem assinatura de oito por cento do eleitorado, enquanto outros, a que se cita Mississippi, exigem doze por cento de subscrição. O mínimo de subscrição é registrado em Massachussets, com a ordem de três por cento de assinaturas. O máximo ocorre em Arizona e Oklahoma, ambos com quinze por cento de subscrições (*UNIVERSITY OF SOUTH CALIFORNIA*, [2023]).

Dos estados que preveem essa forma de iniciativa para consultas populares, somente em três não há limitação temporal para o recolhimento de assinaturas: Arizona, Ohio e Oregon. Em todos os demais, a proposição para *ballot measure* por iniciativa do povo tem um prazo para recolhimento de assinaturas. No Arkansas, Nevada e em South Dakota, por exemplo, esse termo é de um ano, que é a média. Em outros estados, no entanto, o tempo é bastante variável. Para se comentar os extremos, em Massachussets, o prazo conferido pela lei é de sessenta e quatro dias. Já na Flórida, o tempo cominado é de quatro anos. (*UNIVERSITY OF SOUTH CALIFORNIA*, [2023]).

Além dos requisitos de recolhimento de subscrições da iniciativa em exíguo lapso temporal, existem outras exigências para que a proposição efetivamente seja convertida em *ballot measure*. Cita-se o prazo eleitoral limite de antecedência para que os requisitos sejam preenchidos que, em geral, é o de até quatro meses antes das eleições, como em Idaho e Nebraska. (*UNIVERSITY OF SOUTH CALIFORNIA*, [2023]). Em Mississippi o prazo é igual ao estabelecido pela EC n. 111/2021 no Brasil: até 90 (noventa) dias antes das eleições. (*UNIVERSITY OF SOUTH CALIFORNIA*, [2023]).

Desse modo, veja-se como seria a utilização do modelo norte-americano como parâmetro no Brasil para a realização de consultas populares por iniciativa popular. A coleta de um número mínimo de subscrições em prazo cominado em lei a fim de que seja proposta em urna consulta popular, considerando-se mantido o prazo de noventa dias anteriores às eleições, como já definido pela Emenda Constitucional n. 111/2021, como máximo para apresentação da proposta à Justiça eleitoral.

Pela perspectiva deste trabalho, o número mínimo de subscrições e o prazo máximo de dias para o recolhimento deverão variar de acordo com o tamanho populacional do Município. Em grandes capitais, cinco por cento do eleitorado já pressupõe a assinatura de centenas de milhares de pessoas, sugerindo-se esta percentagem a ser recolhida em uma tramitação que não poderia exceder ao prazo aqui proposto, de cento e oitenta dias. Em médios municípios, propõe-se a subscrição de dez por cento do eleitorado em prazo não superior a cento e vinte dias. Já em pequenos municípios, acredita-se ser razoável a subscrição de quinze por cento do eleitorado em prazo de até noventa dias. As referências de números, frisa-se, tem escopo no modelo dos Estados Unidos.

Por essa proposição, os cidadãos brasileiros poderiam efetivamente suscitar consultas populares às urnas sobre questões locais, em concomitância com as eleições municipais do país, sem necessidade de prévia aprovação legislativa. Bastaria proposição do povo e o alcance do número mínimo de subscrições no prazo delimitado para o Município. Com o perfazimento desses requisitos no prazo de noventa dias anteriores às eleições e comunicados à Justiça eleitoral, todos os cidadãos poderiam, em conjunto, decidir sobre a iniciativa popular nas urnas, garantindo independência face aos interesses dos representantes políticos.

Embora ideal, vez que efetivamente implicaria a mudança de paradigmas no país em relação a iniciativa para consultas populares, de modo a afastar a necessidade da ratificação do Legislativo, sabe-se que a primeira proposição não é de fácil concretização. Afinal, sob o plebiscito e o referendo já incide a recente alteração constitucional implementada pela Emenda Constitucional n. 111/2021, o que afastaria a urgente necessidade de nova alteração do texto constitucional em futuro breve.

A segunda proposição ocorre pela sujeição aos parâmetros normativos já estabelecidos. Isto é, na atual disposição constitucional, cabem às Câmaras Municipais a aprovação da consulta popular para que sejam submetidas às urnas. Desse modo, para a convocação de questão nas urnas que supere o desafio político, o recurso inevitável deverá ser a pressão popular para aprovação da consulta popular pelo Legislativo municipal.

Sabe-se que na via municipal a possibilidade de comunicação popular e até mesmo exercício de pressão à Câmara dos Vereadores é significativamente maior do que enquanto apenas na esfera federal, em relação ao Congresso Nacional. A começar pela proximidade física, notadamente em menores municípios.

Em localidades com menos de cinquenta mil habitantes (o que equivale a mais de quatro mil e seiscientos municípios brasileiros) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2023), por exemplo, é sensível a proximidade que os cidadãos tem da Câmara Municipal local e dos vereadores constituídos na localidade. A distância geográfica de Brasília ou dos deputados federais alheia o brasileiro do exercício de pressão sobre as demandas.

Por outro lado, a proximidade com os representantes municipais possibilita que a pressão seja efetivamente mais concreta. Isto se deve ao fato de que a Câmara dos Vereadores fica a minutos de distância da residência dos cidadãos ou do centro da cidade. Além disso, em cidades menores, há maior possibilidade de conhecimento pessoal sobre os representantes, o que permite exercício de mais direta pressão pelos cidadãos.

Além disso, como já abordado no segundo capítulo deste trabalho, em não havendo especificação da lei em relação ao quórum de aprovação para realização do plebiscito e do referendo no Brasil, a interpretação deverá ser de maioria simples. Desse modo, basta a concordância da maioria dos vereadores da sessão legislativa para convocação da consulta popular, pelos moldes atualmente vigentes.

Em Municípios com até cinquenta mil habitantes a composição da Câmara é de treze vereadores; em até trinta mil, são onze, e em até quinze mil habitantes são nove vereadores, pelas alíneas do art. 29, IV da Constituição Federal (BRASIL, [2023]). Se o requisito de quórum de maioria simples pressupõe apenas os presentes na sessão legislativa e não necessariamente a quantidade absoluta dos seus membros, é possível visualizar, em pequenos municípios, que um plebiscito ou referendo seja aprovado por até mesmo três vereadores de uma Câmara Municipal.

Ou seja, notadamente em pequenos municípios, há maior influência da pressão popular. Isto se explica na medida em que além da proximidade geográfica e de conhecimento pessoal do membro do Legislativo, a quantidade necessária dos representantes para real aprovação da consulta popular na localidade é bastante estrita, pelo quórum de maioria simples.

Há um terceiro fator pelo qual a pressão popular seja efetiva no âmbito municipal, com o cenário normativo instituído pela Emenda Constitucional n. 111/21. A tensão popular ou de setores da sociedade em constantes demandas ao Legislativo Municipal sobre determinada matéria controversa, poderá conduzir com que o próprio Legislativo aceite, sem embaraços, a

submissão da questão nas urnas, como forma de se isentar de decisão política de caráter controverso ou que possa minar o seu capital eleitoral.

Foi o que ocorreu, aliás, com o único referendo nacional realizado no país após a Constituição de 1998, sobre o Estatuto do Desarmamento, em 2005. Segundo Avritzer (2006), múltiplas iniciativas para desarmamento da população aconteciam no Congresso Nacional em um contexto de forte crise política do então governo. Desse modo, como forma não de ratificar a lei, mas de transferir o debate à população sobre questão sensível e que causava impasse no Parlamento, foi que se convocou a consulta popular naquele ano. (AVRITZER, 2006).

Naquele período, a discussão sobre o desarmamento da população era questão de muita controvérsia e que colocava em choque polos ideológicos de forma frontal. Assim, é possível enxergar o ensejo do referendo de 2005 como uma saída justamente para não comprometer o capital político e a base do eleitorado dos membros do Congresso Nacional. Uma vez submetida a deliberação popular, o resultado da matéria não cairia sobre a responsabilidade dos representantes, e não os faria perder sua base de nenhum lado do seu eleitorado.

É justamente esse o elemento que a pressão popular pode exercer perante ao Legislativo municipal, especialmente em matérias de desavença mais sensível. Se a demanda popular for intensa e a causa controversa, com potencial de atingir o capital político dos vereadores, é possível que tenha a aprovação nas Câmaras Municipais da realização do plebiscito e do referendo local, de modo a isentar a responsabilidade do representante com a questão. E, com a chancela popular, não o vereador não restará prejudicado das pretensões de sua base eleitoral.

Em arremate, o caminho em comento para o enfrentamento do desafio político, sem a alteração do quadro normativo vigente, deverá ser pelo exercício da pressão popular face ao Legislativo. Esta, com as atuais possibilidades de consultas populares em municípios menores, ganha maior relevância diante dos motivos acima elencados. É certo, no entanto, que esse fator só é possível com a melhor educação política aos cidadãos brasileiros e a qualidade de informação, a acompanhar o desenvolvimento socioeconômico.

5.4.2 Do ponto de vista de competências: a máxima abrangência do termo “interesse local” e o apoio nas referências consolidadas da jurisprudência do STF

Comenta-se agora das possíveis soluções acerca da questão das competências. Esse, sem dúvidas, é um desafio sensível, tendo em vista que até mesmo significativas alterações constitucionais ainda não resolveriam, por si, a repartição de competências entre os entes

federados brasileiros. A escolha pela centralização de atribuições legislativas na União foi uma decisão política clara sobre a ordem constitucional após 1988, e os caminhos a serem traçados devem se adequar inevitavelmente a essas delimitações constitucionais.

Nesse sentido, Silva (2009) denota que conquanto haja intuito de cooperação, o federalismo brasileiro ainda é centralista e guarda semelhanças ao formato de Estado brasileiro unitário descentralizado da época do Império, visível com a aglomeração de competências legislativas em torno da União. Assinala que existe notória diferença para o federalismo norte-americano, este advindo de origem fracionária das antigas Treze Colônias, e no qual compete aos estados legislar sobre os seus interesses, e a União permanece com o residual. (SILVA, 2009). O Brasil segue a lógica inversa. (SILVA, 2009).

Portanto, é importante que se entenda o contexto brasileiro e sua trajetória histórica. A divisão constitucional atualmente vigente não tornará semelhante o Brasil do modelo estabelecido nos Estados Unidos, país de outra formação política. A União continuará a reunir as principais matérias legislativas, como Direito Civil, Penal e do Trabalho, enquanto os Municípios, em primazia, continuarão a discorrer sobre matérias de interesse local. Não se deve esperar, na ordem constitucional vigente, que estados ou municipalidades devem deliberar com autonomia sobre as principais matérias do Direito brasileiro.

O que se deve buscar é apreender e aplicar a melhor estrutura possível para uma clara compreensão das competências municipais no Brasil. Dentro dessa delimitação, e que pode contar com um leque de temas mais afetos aos interesses da cidade, ainda que de menor complexidade jurídica, haverá o espaço para que as consultas municipais sejam realizadas, reforçando a prática da participação popular nos processos decisórios.

Adequando-se a atual lógica constitucional, Soares (2013) denota que, diante de diversas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais acerca da competência legislativa dos Municípios, é importante que se estabeleçam princípios para resolução da celeuma. Em trabalho sobre o tema, defende que o sistema constitucional brasileiro é aberto e, portanto, torna imprescindível a aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. (SOARES, 2013).

Assim, seguindo a autora a esteira do pensamento de Alexy, a chamada regra de ponderação de interesses deverá nortear a definição da competência legislativa municipal. Demonstra-se que a utilização dos critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito devem ser os parâmetros para aferição da competência legislativa designada, isto é, se caberá ao Município na hipótese ou não. (SOARES, 2013).

Em outra obra, ao refletir semanticamente sobre o termo “interesse local”, Alves (2004) relata que se desenvolveram duas correntes brasileiras sobre a abrangência do conceito. Uma para qual o objetivo do constituinte seria o de minimizar a participação da Municipalidade na repartição das competências. E a outra compreende que essa previsão na realidade significa a ampliação da participação do Município junto aos demais entes federativos. (ALVES, 2003).

Alves (2003) se afilia a segunda corrente. Em sua compreensão, não haveria sentido a utilização dessa expressão se não fosse para reforçar a autonomia municipal, substituindo-se a designação da Constituição anterior, “peculiar interesse”, esta que teria caráter mais restritivo. De fato, como bem argumentado em Alves (2003), para além dessa interpretação conceitual, é interessante assinalar que a autonomia e o fortalecimento do Município foram objetivos da lógica constitucional de 1988, devendo-se interpretar sobre esse viés. (ALVES, 2003).

Na mesma linha, Costa (2009) denota que a inserção desse termo decorre do projeto da Constituição de 1988 em elevar os Municípios a um patamar relevante. Relembra que, no contexto da Assembleia Constituinte, dentro de diversas propostas, inclusive da expressão “interesse municipal predominante”, prevaleceu a locução “interesse local” (COSTA, 2009, p. 633). Prevaleceu, nesse sentido, expressão menos restritiva às possibilidades municipais.

Costa (2009) afirma que, de fato, o termo é impreciso e permite ambiguidades. Todavia, possui a vantagem de imprimir verdadeira elasticidade, assegurando, por exemplo, uma flexibilização doutrinária a permitir de mutação do conceito, de acordo com as necessidades históricas. (COSTA, 2009). Desse modo, trata-se de designação ampla e flexível, de modo a possibilitar que os Municípios legislem sobre o que seja do seu interesse, independente de novas conjunturas e realidades fáticas.

Sobre essa esteira, ao refletir sobre o que identifica o “interesse local”, Prestes (2018) aduz que seria a circunstância do direito a ser protegida dentro do universo da Municipalidade. Entende, por esta via, que o interesse local se trata de uma cláusula geral de competência dos Municípios, sendo estas cláusulas o meio apto legislativamente para permitir o ingresso de princípios valorativos dentro do ordenamento jurídico. As cláusulas gerais possuem essa função de abertura e mobilidade jurídica. (PRESTES, 2018). Assim, o “interesse local” seria expressão aberta para uma gama de assuntos que sejam de amplo alcance do Município.

A perspectiva deste trabalho segue a linha dos autores até aqui expostos, isto é, no sentido de compreender que expressão “interesse local” deve ser interpretada com abrangência em relação a competência legislativa dos Municípios. Na realidade, tal caminho semântico é o mais coerente com o teor e os intuítos estabelecidos com a Constituição de 1988. O texto

constitucional confere status de ente autônomo aos Municípios, com autonomia financeira e administrativa em relação aos Estados. Um viés de limitação legislativa seria paradoxal com o desenho dos Municípios pela ordem constitucional vigente.

Desse modo, a interpretação da competência municipal deverá ser abrangente no âmbito que lhe é possível, ou seja, após a exclusão da competência privativa da União, designada no art. 22 da Constituição e, ainda, da exclusão das matérias de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, cunhada no art. 24 do texto constitucional. Assim, nas searas não abrangidas pelos dois dispositivos mencionados, a interpretação deverá ser pela ampla possibilidade legislativa dos Municípios.

É o que ocorre com a competência para legislar sobre Direito Administrativo. Como não se identificam menções restritivas nos supracitados artigos, os Municípios podem discorrer sobre Direito Administrativo no âmbito do que seja o interesse local, devendo-se interpretar tal lógica com a máxima abrangência na seara. Nesse sentido, cabem como matérias das consultas populares indagações aos cidadãos acerca de disposições referente a Direito Administrativo.

Citam-se, como exemplo, o tombamento de certo prédio com valor histórico na cidade, a realização de desapropriação para elaboração de um novo espaço público local, a necessidade de contrato administrativo para reforma de estádio municipal, entre outros. Todos esses são assuntos de interesse do Município e também do povo. Havendo controvérsia e considerando-se a necessidade da opinião pública, os cidadãos poderão ser convocados às urnas para manifestar seu voto em consulta popular em concomitância às eleições municipais, sobre uma das matérias acima citadas ou outras no âmbito de abrangência do Direito Administrativo.

Outra matéria de competência legislativa dos Municípios e que poderá ser objeto de consulta popular municipal trata-se da seara ambiental. A princípio, observa-se que o art. 24, VI, da Constituição Federal trata como de competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal uma série de atributos pertinentes ao meio-ambiente, como as florestas, a fauna, a conservação da natureza, a defesa do solo, entre outros. (BRASIL, [2023]).

No entanto, não há expressa delimitação constitucional a reservar o tratamento legislativo da matéria ambiental tão somente a União, aos Estados e ao Distrito Federal. Veja-se que, aliás, quando a Constituição Federal tem o intuito de abranger toda a seara de proteção e conteúdo do Direito, assim o faz com as expressões “civil”, “penal”, “processual” do art. 22, I, ou “financeiro”, “econômico”, do art. 24, I. Com o termo “ambiental” não há reserva constitucional, indicando a possibilidade legislativa dos Municípios.

São esses os termos defendidos em Alves (2004). Segundo o autor, desde que observadas as normas gerais de competência da União e as leis gerais de competência dos

estados, há competência legislativa concorrente dos Municípios para legislar sobre matérias que seja do seu interesse local, incluindo a matéria ambiental, de acordo com interpretação sistemática da Constituição com o princípio da autonomia do ente federativo municipal. (ALVES 2004).

Aduz Alves (2004) que tal possibilidade ocorre nos termos da chamada competência suplementar dos Municípios, expressamente prevista no art. 30, II da Constituição, a qual compete aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber. O grau amplo de conotação da expressão “no que couber” implica na competência municipal para legislar de forma suplementar matérias relacionadas ao Direito Ambiental, desde que concernentes à qualidade ambiental local, devendo haver ênfase do interesse local. (ALVES, 2004).

Ratificando que na ordem constitucional brasileira, caberá à União o estabelecimento de normas gerais em matéria de Direito Ambiental, e aos Estados e aos Municípios o papel de suplementar a legislação ambiental se encontram Wienke e Lunelli (2022). No mesmo passo, Machado (2012), também aduz que os Municípios poderão legislar suplementarmente acerca do meio-ambiente, em coerência com a legislação federal e estadual, contanto que versando sobre o interesse local. (MACHADO, 2012).

Nesta seara, em 2007, houveram movimentações por parte do Executivo Municipal no Município de Fortaleza para a tentativa de realização de referendo local de teor ambiental, no âmbito de discussões sobre construção de uma torre empresarial do Grupo Iguatemi em uma área de manguezal fortalezense e sabidamente de proteção ambiental. (QUEIROZ, 2023). A matéria enfrentava amplo debate e forte dissensão do Ministério Público e da sociedade civil, suscitando margem ao Legislativo para sugestão de referendo. (QUEIROZ, 2023).

A Câmara Municipal de Fortaleza, de ampla base governista, até teria maioria para a convocação do referendo, com o então Decreto Legislativo n. 26/2007, mas a proposta da consulta popular foi judicializada em ação cautelar pelo Grupo Iguatemi e suspensa pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ, 2011). Vale salientar que à época não havia sido editada a Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral, que poderia ter facilitado a realização do procedimento. O empreendimento foi concluído no início dos anos 2010.

Embora não tenha sido realizada a consulta popular, esse movimento no Município de Fortaleza exemplifica uma das matérias de competência legislativa municipal para plebiscitos e referendos em matéria ambiental. Ou seja, possibilitando às Câmaras Municipais que indaguem à população, por exemplo, acerca de pretensões de intervenção particular ou de

ampliação de medidas protetivas em zona de preservação ambiental. Tal ensejo, no entanto, deverá ser concernente a área de interesse local, e em caráter suplementar à legislação, não havendo interferência com locais de competência federal ou estadual.

No mesmo sentido de caráter suplementar, os Municípios também poderão legislar sobre matérias de caráter tributário que sejam do seu escopo. Neste caso, em primeira análise, a competência de Direito Tributário seria de atribuição concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, pelo art. 24, I, da Constituição. No entanto, tem-se compreendido que os Municípios podem suplementar à legislação quando a matéria tributária for do seu interesse local, como no caso dos impostos locais, em coerência com o art. 30, II do texto constitucional.

Explica melhor o conceito Ferraz Júnior (1995), para o qual a competência suplementar diz respeito à legislação de regulamentação, ou seja, quando as normas gerais já se encontram a regular situações na legislação federal. Assim, a competência tributária dos Municípios é possível, desde que não seja concorrente à União, mas subsidiária para sua regulamentação. Em outros termos, trata-se de competência à luz das normas gerais da União, e não na sua ausência. (FERRAZ JÚNIOR, 1995).

É assim que Ferraz Júnior (1995) destaca a competência legislativa municipal. Ou seja, os Municípios, de fato, não participam das regras de competência concorrente, que são reservadas a União, aos Estados e ao Distrito Federal. Todavia, tem sua parcela de contribuição no caráter suplementar, que permite que estabeleçam normas gerais, de caráter não concorrente, mas sim decorrentes das normas gerais federais. (FERRAZ JÚNIOR, 1995). Isso desde que tenham compatibilidade com as normas gerais da União, dos Estados ou do Distrito Federal. (FERRAZ JÚNIOR, 1995).

Um exemplo de plebiscito em caráter tributário a ser suscitado no âmbito local é a cobrança de taxas municipais relativas à utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos que são prestados ao contribuinte, na esteira do art. 145, II, da Constituição. (BRASIL, [2023]). É o que ocorre com a cobrança pelo Município de Taxa para Serviço Público de Manejo e Resíduos Sólidos Urbanos (TMRSU), como foi instituída em Fortaleza (CE), no âmbito da Lei Municipal n. 11.323/2022 (MUNICÍPIO DE FORTALEZA, [2023]), a qual suscita sensível controvérsia.

Ao invés da instituição imediata do tributo, é possível que seja indagado à população local, em sede de plebiscito ou de referendo, aspectos relativos à taxa, como forma também de discussão pública e resolução social de medidas controvertidas do Poder Público. Os quesitos que podem ir às urnas dizem respeito à concordância sobre a criação do tributo;

sobre o fato gerador incidente, como o tamanho do imóvel; sobre motivos de isenções aos contribuintes, entre outros.

Desse modo, percebe-se que são viáveis as consultas populares locais em sede de Direito Tributário, como no caso mencionado. Basta concernirem ao interesse local, como no caso de realização de taxas para realização de serviços públicos locais, e não ultrapassem as regras e atribuições para normas gerais da União e dos Estados.

Matéria que também deve ser considerada como de competência legislativa Municipal se refere ao Direito de Uso e Ocupação do Solo. Embora o art. 24, I, da Constituição faça referência a direito “urbanístico” e o art. 24, VI, mencione a “defesa do solo”, tais expressões não se confundem com a matéria de uso e de ocupação do solo. (BRASIL, [2023]). Esta, por sua vez, diz respeito as formas pela qual o território da cidade pode ser dividido, ocupado, habitado, reservado ao comércio, entre outros.

Aliás, essa possibilidade dos Municípios se encontra em coerência com o art. 30, VIII, da Constituição, que confere às Municipalidades a competência de promover o ordenamento territorial adequado com o devido controle e uso do solo. (BRASIL, [2023]). Assim, sendo de interesse das Câmaras Municipais, estas podem indagar, com máxima abrangência, em consulta municipal se os cidadãos, por exemplo, concordam com a criação de uma área industrial na cidade; ou, a realização de obras públicas; e, ainda, se ratificam com a possibilidade de criação de condomínios com loteamento fechado por cancela na localidade.

Finalmente, outro assunto para as consultas populares locais, este de caráter mais claro, trata-se de questões referentes a autonomia organizacional, política e de autodeclaração do Município, como possibilidade de mudança de nomenclatura, de bandeira, entre outros. Como visto acima, entre os cinco plebiscitos municipais sucedidos em caráter local desde a edição da Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral, dois se deram para a votação entre os munícipes sobre mudança de nome da cidade, em Campo Grande (RN) e Taboão (TO).

Durante o curso desse trabalho, registram-se ainda, nesse sentido, os debates para a realização de plebiscito municipal a questionar a alteração do nome da capital do estado da Paraíba, João Pessoa. Com efeito, desde a sua promulgação em 1989, a Constituição estadual da Paraíba prevê no art. 82, a necessidade de realização de plebiscito municipal, em João Pessoa, a fim de saber qual a preferência dos cidadãos pelo nome da cidade (ESTADO DA PARAÍBA, 2015), o que nunca foi realizado.

O nome anterior da capital, até 1930, era Parahyba. Nesse ano, foi alterada para homenagear João Pessoa, político local que havia governado a então província e se tornado um dos articuladores, ao lado de Getúlio Vargas, para a denominada Revolução de 1930, sendo

morto por opositores políticos. (GUEDES JÚNIOR, 2012). A figura do político desperta controvérsias historiográficas, dentro do contexto de discussão sobre o caráter político da Revolução de 1930 e das disputas políticas na Paraíba. (GUEDES JÚNIOR, 2012).

Recentemente, o Ministério Público Eleitoral deliberou parecer favorável à realização do plebiscito, já que previsto na Constituição do estado, desde que a Assembleia Legislativa estadual defina os termos da consulta popular, para então aplicação pelo Tribunal Regional Eleitoral. Antes, no entanto, o TRE/PB definirá se a ação merece prosperar. (MADEIRO, 2023). A princípio, o pedido é que o plebiscito já se realizasse nas eleições municipais de 2024 (G1, 2023), o que se tornaria mais fácil diante da regulamentação da Emenda Constitucional n. 111/21.

Ademais, é certo que, além disso, a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também serve de norte para a definição da competência legislativa municipal, o que se poderá extrair com a análise dos julgados em separado e também pela sistematização através da pesquisa científica. É fato que a dependência de definição pelo Judiciário não seja o mais adequado do ponto de vista de segurança jurídica ou mesmo face às discussões sobre o ativismo judicial, os quais não serão aprofundados, pelo escopo deste trabalho, no entanto podem servir de parâmetro sólido para a definição da competência legislativa municipal.

Oliveira (2021) fez pesquisa sobre 36 (trinta e seis) acórdãos do STF para investigar a compreensão do Tribunal e sua aplicação do conceito “interesse local”. Entre os resultados sistematizados, entende o Supremo Tribunal Federal ser de competência legislativa dos Municípios: fornecimento de água (RE 738481); regulamentação do serviço de mototáxi, a delegação desse serviço e as condições de sua execução (ADPF 539); organização da guarda municipal (ADI 3981); a titularidade de serviço de saneamento público, a forma de prestação desses serviços e delegação à iniciativa privada (ADI 4454). (OLIVEIRA, 2021).

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal também tem fixado competência legislativa negativa dos Municípios. Tratam-se de matérias cujo entendimento do Tribunal é pela não atribuição das Municipalidades, não se encaixando no conceito “interesse local”. Estão entre os exemplos: proibição de conteúdo pedagógico não correspondente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) (ADPF 457) (OLIVEIRA, 2021); criação de taxas de fiscalização de torres e antenas de transmissão (RE 776594).

A construção desses precedentes é importante porquanto alicerçados pelo Tribunal máximo do país. O STF não costuma apresentar, nesse aspecto, uma trajetória de *overruling* das suas decisões, isto é, da virada de depreensão jurisprudencial anteriormente pacificada. Assim, é possível afirmar, com certa margem de certeza, de que o referido Tribunal não irá

modificar sua compreensão estabelecida sobre a competência legislativa municipal quanto aos temas versados. Portanto, a consolidação constitucional de mais de três décadas já apresenta um esboço de diversas matérias ao Legislativo Municipal sobre o que o órgão máximo do Judiciário considera ou não como de sua atribuição.

Em síntese, o desafio das competências deverá ser encarado de duas formas. Primeiro, sob a perspectiva do prisma da máxima abrangência do interesse legislativo Municipal, conforme compreensão teórica acima delineada, em coerência com a ordem constitucional vigente, que confere ampla autonomia às Municipalidades. Assim, no âmbito das matérias que não forem delimitadas pelo art. 22 ou art. 24 da Constituição, ao Município caberá legislar com a máxima amplitude possível na seara.

Em segundo lugar, pela observação da construção e fixação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal nas últimas décadas. Não havendo o costume de virada de compreensão de entendimento sobre o tema, existe uma cristalização pelo STF das matérias que são ou não de alcance legislativo dos Municípios, de modo a apresentar uma sistematização que poderá servir de referência aos Legislativos Municipais. Assim, já se sabe de antemão, o escopo do que poderá ser indagado aos cidadãos.

Na realidade, a consolidação das consultas populares municipais no país, de forma concomitante às eleições municipais, a partir de 2024, também terá este interessante resultado, o de auxiliar o fortalecimento e a delimitação jurisprudencial e teórica no país acerca do que reveste ou não o “interesse local” dos Municípios. Isto porque a realização do plebiscito e do referendo pelas Câmaras Municipais, como já visto, poderá ser desafiado pela via judicial. (QUEIROZ, 2023).

E com a necessidade de delimitação de novas matérias, diante de demandas em múltiplos Municípios no Brasil, através da viabilização das consultas populares municipais, a jurisprudência deverá ser mais assertiva sobre a temática. Assim, há a contribuição dos plebiscitos e referendos municipais na construção de uma jurisprudência mais ampla. Esta, por sua vez, em um futuro próximo já será mais ampla para uma mais precisa delimitação das competências municipais e impedirá imprecisões em consultas populares futuras. Nessa rede recíproca, há margem para construção da necessária segurança jurídica.

5.4.3 Do ponto de vista de informação: a orientação pelas “dicas de informação”, o controle da Justiça eleitoral e o fortalecimento da educação política dos cidadãos pela realização consolidada e regular das consultas populares

Encerra-se com as possíveis soluções para o desafio da informação. Foi mencionado anteriormente que estes seriam relacionados ao fato de quando questionados nas

urnas sobre consultas populares, os cidadãos poderiam pouco saber ou sequer conhecer sobre a matéria em análise. O que poderia suscitar questionamentos sobre a real validade dos resultados aferidos nas urnas. A questão da informação do eleitorado é um desafio das Democracias globais, e também perceptível à realidade norte-americana.

No entanto, as pesquisas realizadas sobre as *ballot measures* nos Estados Unidos e quanto à informação dos cidadãos tem apresentado resultados diferentes, conferindo opiniões distintas dos teóricos em relação às preocupações acima mencionadas. Em síntese, tem-se divulgado a concepção de que a realização das *ballot measures*, acabam por ser, na realidade, benéficas ao grau de informação do eleitorado.

Nesse sentido, Matsusaka (2005) relata que uma das críticas recorrentes em relação aos mecanismos de participação popular é que o eleitor médio não tem conhecimento para fazer decisões políticas. Por esse ponto de vista, segundo o autor, o desafio crucial em relação as políticas públicas se trata de proporcionar adequadas informações aos cidadãos para carregar suas decisões. (MATSUSAKA, 2005).

No entanto, Matsusaka (2005) defende, diferentemente, que as *ballot measures* podem ser medidas efetivas, mesmo quando os cidadãos são menos informados que os representantes políticos. Isto porque se as discordâncias nas urnas advêm das informações diferentes ao invés de preferências subjacentes, ao final, agregando-se a opinião de milhares de pessoas, o resultado poderá ser considerado bastante preciso seguindo-se o teorema probabilístico da Lei dos grandes números. (MATSUSAKA, 2005).

Também salienta Matsusaka (2005) que existem certas matérias que são melhor decididas pelos cidadãos e não por especialistas no tema, já que em muitas questões, sobretudo de ordem moral, os especialistas não possuem nenhuma informação óbvia em vantagem. Além disso, evidências sugerem que as *ballot measures* realizadas nos Estados Unidos, em geral, se revestem de perguntas cujas informações são mais dispersas e relacionadas a valores, enquanto as decisões legislativas seriam de natureza mais técnica. (MATSUSAKA, 2005).

Todavia, é em outra obra, de mesmo ano, que Matsusaka expõe melhor pesquisa referente a relação entre *ballot measures* e a informação dos cidadãos. O autor primeiro admite o problema mencionado anteriormente: de fato, as pesquisas observadas indicam que os cidadãos, em geral, desconhecem significativamente dos detalhes das políticas públicas e isso não é um problema da modernidade. (MATSUSAKA, 2005).

Para essa problemática, Matsusaka (2005) elenca três constatações. A primeira é de que decisões de políticas públicas de caráter amplo não exigem um profundo conhecimento de política, economia ou outra área. Para além do exemplo de decisões de cunho moral, o autor

menciona ainda, por exemplo, decisões sobre orçamento (o que foi visto nas *ballot measures* do tipo *bond issues*) dizem respeito essencialmente sobre o estabelecimento de prioridades e não exigem dos cidadãos amplo conhecimento. (MATSUSAKA, 2005). Ou seja, se o gasto em tal seara for, na concepção do eleitor, uma prioridade ele votará “sim”, sem necessidade de maior reflexão sobre o teor econômico ou impactos orçamentários.

A segunda constatação é de que recentes pesquisas apontam que maior informação não é sequer necessária para a tomada de adequadas decisões, em caráter de decisão popular de massa. Isso porque o cidadão poderá estabelecer o seu interesse não baseado na pergunta em si, mas na prévia atenção a “dicas de informação” (MATSUSAKA, 2005, p. 164). Essas dicas são conselhos ou o apoio em um voto advindos de amigos próximos, figuras públicas ao qual o eleitor confia ou compartilha da mesma opinião, ou mesmo grupos. (MATSUSAKA, 2005).

Há razão na lógica exposta pelo autor. O voto dos cidadãos é, de fato, bastante orientado pela opinião de suas pessoas próximas, dos grupos sociais em que estão inseridos ou de figuras públicas que admira. Não necessariamente políticas, essas figuras públicas podem ser um cantor, um esportista, um jornalista ou pessoa com relevância que alinhem com seus ideais e a sua moral. A informação pode advir ainda, por exemplo, do conhecimento dos patrocinadores de determinada opinião, ou de saber o apoio de entidades, partidos políticos e organizações sociais.

Matsusaka (2005) cita o exemplo de que uma pessoa que é engajada nas causas ambientais, ao descobrir a informação do que apoia a *Sierra Club*, uma das mais importantes ONGs ambientalistas dos Estados Unidos, certamente deverá votar na *ballot measure* em consonância com o que indicar a opinião dessa organização. Do mesmo modo no Brasil, os cidadãos também podem seguir a opinião de ONGs, sindicatos e os partidos políticos, que atuam em coerência com o que acreditam.

Suponha-se que em determinado Município haja consulta popular de matéria que possa limitar o exercício e o horário do comércio. Ainda que não inteiramente informado sobre o tema, um comerciante local, por orientação da associação dos comerciantes do Município, votará e influenciará sua família, amigos e clientes no resultado que seja do interesse de sua classe. Ou seja, mesmo pouco informado, ainda assim o cidadão terá votado no resultado que, ao final, é do seu interesse. É, na prática, o mesmo resultado que votaria se hipoteticamente estivesse munido de todas as informações necessárias para a consulta popular.

Além disso, como ressalta Matsusaka (2005), os avanços tecnológicos podem alavancar a efetividade das citadas “dicas de informação”. O maior acesso à educação e até mesmo os menores custos para disponibilidade às tecnologias, permite com que os cidadãos

façam suas próprias pesquisas e tenham mais amplo acesso direto às fontes que confiam, sejam de pessoas, seja de grupos sociais, seja de instituições, entre outros. (MATSUSAKA, 2005).

Para aprofundar este pensamento, Matsusaka (2005) retoma o seu exemplo anterior, que diz respeito a um cidadão que seja mais engajado com as causas ambientais. Com acesso à educação e o leque de disponibilidade de tecnologia, esse indivíduo estará mais próximo de identificar pessoas públicas e autoridades que também apoiam a causa ou, ainda, grupo ambientalistas. (MATSUSAKA, 2005).

Quanto ao exemplo fornecido por este trabalho, por sua vez, referente ao comerciante local de um Município. As páginas de redes sociais da associação dos comerciantes, ou até a comunicação por mensagens instantâneas com grupos ou pessoas e demais comerciantes, que compartilham da mesma visão sobre o assunto, poderá tornar o cidadão mais informado sobre a causa e certamente facilitará na decisão pela consulta popular.

Finalmente, Matsusaka (2005) cita uma terceira e derradeira constatação. Trata-se da relativização do quão informados são os próprios legisladores. É importante que não se coloque os representantes políticos em elevado patamar no que concerne ao quanto são informados para tomar as melhores decisões públicas, afinal estes também confiam em “dicas de informação” para orientar suas escolhas (MATSUSAKA, 2005).

Trata-se de uma constatação de razoabilidade. Como aponta Matsusaka (2005), o grande volume e complexidade de legislação a que se é submetido para constante análise e aprovação impede que os representantes do Legislativo, com suas atribuições, de fato, analisem profundamente todos os detalhes e especificidades de todas as matérias. Então se apoiam nas “dicas de informação” do seu grupo de assessores, colegas legisladores, membros do partido, e atentam ainda aos seus grupos de interesse. (MATSUSAKA, 2005).

Este trabalho ratifica o pensamento acima exposto. Debate-se sobre o nível de informação do eleitorado, mas, por esse prisma, salienta-se que os legisladores não se encontram em elevado patamar informativo ou de especialização que significativamente os diferencie do cidadão médio. Assim como o eleitor, em uma consulta popular, apoia-se em dados de sua confiança, seja proveniente de família e amigos, instituições, ou de pessoas públicas que deposita crédito, o legislador também se respalda em dicas de informação, como orientações de demais colegas, de assessores e do seu partido. Por esse prisma de comparação, a qualidade de informação da população não parece ser comprometedor em relação a possíveis resultados das consultas populares.

Também tratando do desafio da informação, Tyler (2021) relata que, de fato, uma das principais preocupações com as *ballot measures* é falta de informação e a confusão dos

eleitores sobre a indagação. No entanto, sua pesquisa, que tem enfoque sobre as *ballot measures* na Califórnia, aponta que é comum que as Cortes do Judiciário californiano revisem vários aspectos da consulta popular e como as informações são dispostas em cédula, impedindo que questões dúbias sejam levadas ao eleitorado. (TYLER, 2021).

Por esta senda, é importante denotar que a Emenda Constitucional n. 111/2021 prevê que as Câmaras Municipais indiquem à Justiça eleitoral em um prazo de 90 (noventa) dias quais consultas irão realizar no Município. Após a revisão textual do objeto do plebiscito e do referendo pelo Legislativo Municipal e seu encaminhamento à Justiça eleitoral, a compreensão deste trabalho é que também tem competência a Justiça eleitoral para a revisão da pergunta, especificamente em caráter formal, que será veiculada nas urnas.

Desse modo, é possível que a Câmara Municipal encaminhe à Justiça eleitoral para a realização de consulta popular quesito cuja natureza semântica seja dúbia ou até mesmo indagação que esteja revestida de tentativa de direcionamento ao eleitorado por uma resposta específica, dentro dos interesses do próprio Legislativo. Cabe, neste sentido, papel de revisão da Justiça eleitoral, no sentido de certificar-se que as consultas populares estão sendo realizadas de forma clara, direta e imparcial, assegurando que o resultado obtido das urnas seja, de fato, compatível com a vontade popular.

Trata-se de um modo de enfrentar o desafio da informação, a partir da ingerência sobre a forma como o plebiscito e o referendo serão submetidos ao povo. Se o Legislativo Municipal falhar na elaboração da pergunta ou se a tornar enviesada, as estruturas normativas brasileiras permitem que a Justiça eleitoral realize adaptações necessárias para que a consulta popular seja clara ao cidadão. E quanto mais simples e melhor estruturada a pergunta com seus objetivos, mantendo o seu sentido semântico, mais efetiva será o resultado da decisão popular.

Além disso, ainda discorrendo sobre o aspecto de informação nas Democracias atuais, é interessante se constatar que a realização das consultas populares pode, na realidade, perfazendo o caminho inverso, contribuir para a melhor informação dos cidadãos sobre a sua situação política. É o que apontam Smith e Tolbert (2004), ao reunir pesquisa realizada de Mark Smith, em que, nos cinquenta estados norte-americanos, as *ballot measures* realizadas durante as eleições de 1992, contribuíram para aumentar a capacidade dos eleitores em responder de forma correta sobre questões políticas.

Existe, como visto, uma relação positiva entre as *ballot measures* e conhecimento político dos cidadãos. (SMITH; TOLBERT, 2004). Há, portanto, como observado na experiência dos Estados Unidos, uma correlação positiva entre a realização de consultas populares e informação do eleitorado. Se a realização de um plebiscito ou referendo poderá

influenciar os cidadãos em melhor conhecerem sobre a situação política de sua localidade, quanto mais a execução constante de tais práticas democráticas poderá influenciar a longo prazo na melhor educação política dos brasileiros.

Desse modo, encerrando-se este tópico, as pesquisas demonstram na realidade que a questão da informação do eleitorado pode ser tratada de forma muito mais ampla e com outra perspectiva face a delimitação de problemas feita anteriormente. Embora, de fato, o acesso à informação seja um dos desafios da Democracias atuais, é fato que os cidadãos tem múltiplos recursos disponíveis e, ainda que não profundamente cientes de todas as repercussões da matéria, seu voto ainda será útil e coerente com sua vontade, ao se perceber que as “dicas de informação” consistem em significativa fator de orientação de votação.

Além disso, o arcabouço normativo delineado pela Emenda Constitucional n. 111/2021 permite que o Judiciário eleitoral delimite com melhor clareza, objetividade e imparcialidade os quesitos selecionados pelas Câmaras Municipais a serem submetidos à população. Com perguntas claras, elaboradas e estruturadas de forma simples, também ficará mais acessível ao povo votar coerentemente com suas opiniões, influenciando em um resultado coeso com os princípios democráticos.

E, ainda mais, de forma paralela, como demonstram as pesquisas norte-americanas, a própria realização das consultas populares serve para fortalecer o nível de informação e conscientização política do eleitorado. Construindo-se um ambiente para que tais institutos possam ocorrer sem embaraços, a longo prazo, a realização das consultas populares poderá ter esse efeito no Brasil, de também tornar o povo mais informado sobre sua realidade política. Sendo, assim, a viabilização da realização das consultas populares um próprio remédio para o desafio da informação da Democracia atual.

6 CONCLUSÃO

Ao realizar uma constatação dos tempos atuais e dos padrões democráticos pautados pela ideia da representação e da suposta necessidade de filtro da voz cidadã, Gargarella (2021) aponta que o vigente esquema das instituições é capaz de assegurar muito menos do que seria na época das fundações e legitimações dos Estados modernos. Esculpe-se cenário democrático moderno, nesta senda, de instituições incapazes de representar suas aspirações iniciais, em uma sociedade reconhecidamente mais alheia e distante delas. (GARGARELLA, 2021).

A crise de representatividade, para Gargarella (2021), já é antecipada desde o início do formato padrão estabelecido de democracia, ao se elaborar um sistema que prezava pela necessidade de distanciamento de representantes e representados, alegando-se temores de influência pelas paixões e os impulsos, que seriam prejudiciais na hora de fazer política. Ao se prezar por um sistema de livre independência dos representantes, aos poucos se permitiu que o contato com os eleitores perdesse a relevância, o que ocasionou, de um lado, as possibilidades de corrupção dos mandatários, por ausência de prestação de contas (*accountability*) e, de outro, a apatia popular. (GARGARELLA, 2021).

É fato que na contemporaneidade a prioridade dos indivíduos é por sua vida privada e por realizações pessoais, mas é mito acreditar que os cidadãos atuais não tenham consciência ou interesse pela vida pública. A importância pela coisa pública pode derivar de múltiplos fatores: seja educação política, seja por patriotismo, afeto por seu país ou por sua localidade, seja até mesmo por puro interesse no particular (na medida em que os destinos da vida pública afetam também o futuro, a qualidade de vida e as finanças das individualidades).

No Brasil, com efeito, a conceituação de apatia popular trata de um processo construído historicamente para o alheamento popular e distanciamento do povo de mecanismos de decisão pública, permeado por um sentimento de demofobia. Pela conceituação de Lynch (2013), a demofobia pode ser definida como um receio por parte das minorias dominantes em uma democracia, de que a participação cívica seja ampliada para além do círculo restrito de poder. Trata-se de conceito antigo, registrado na literatura política desde a antiguidade, mas que no Brasil encontra raízes profundas na história do país, desde a República Velha. (LYNCH, 2013).

O procedimento de demofobia é claro no Brasil República, tendo operado por distintas vertentes. Na Primeira República, Lynch (2013) cita a constante repressão e ridicularização dos movimentos populares, como na Revolta da Vacina. Movido também por

esse sentimento, na República de 1946, criou-se a ideia da instituição da capital em Brasília, longe das multidões, em espaço pouco povoado, e distante e dos anseios sociais nítidos existentes no Rio de Janeiro. (LYNCH, 2013). E também é movido pela demofobia, que tão pouco se constitucionalizou, tão pouco se oportunizou, com condições reais e viáveis, e tão pouco se realizou os mecanismos de participação popular no país.

Essa é a história de como em cento e trinta anos de República, no Brasil só se realizaram em nível federal e estadual, dois plebiscitos e três referendos. E de como em sete textos constitucionais, fora a previsão para os casos de desmembramento de território do estado, o plebiscito só esteve presente na Constituição de 1937, com intuitos claramente autoritários e cesaristas, em contexto evidentemente ditatorial. E de como o referendo e a iniciativa popular só foram inclusos no texto mais recente, em 1988. E, ainda, de como a iniciativa popular só contou com quatro projetos aprovados em trinta e cinco anos, e todos eles só assim o foram, porque o Executivo ou Legislativo adotaram o projeto, diante da dificuldade do procedimento.

É importante observar o Direito porque como aduz Foucault (1998) este exerce uma função social de encarregar o que é apontado como verdadeiro em uma localidade. Se cada sociedade tem a sua verdade, mediante discursos que são acolhidos, seja pela coerção, seja pelo poder (FOUCAULT, 1998), a versão que foi institucionalizada no país nitidamente foi pelo distanciamento do povo dos processos decisórios. Devendo-se afastar a designação no imaginário político de que o povo brasileiro seria apático para a participação no público.

Seria mesmo apatia ou será se os caminhos institucionais permitidos aos cidadãos são ainda precários para uma real interferência nas decisões públicas? Basta uma análise rápida dos requisitos: do ponto de vista do plebiscito e do referendo no país, nem existe a mínima possibilidade legal de serem convocados pelo povo. Continuamente encontra-se à mercê da vontade do Legislativo para que uma consulta popular seja designada. Quanto à iniciativa popular: como se realisticamente, de forma orgânica, podem se recolher mais de um milhão e quinhentas mil assinaturas, em cinco estados brasileiros, de forma física, sem que exista nos bastidores uma organização administrativa e financiamento para realização? E ainda que se consiga, como se analisam e validam tamanho fluxo de dados em tempo hábil?

Nesse cenário, a Emenda Constitucional n. 111/21 traz consigo boas ideias. É válido que se torne expresso no texto constitucional a possibilidade de realização de plebiscito e de referendo em nível local, em concomitância às eleições municipais. A viabilização simultânea das consultas populares com os pleitos eleitorais é certamente uma das melhores margens para utilização mais frequente desses mecanismos de participação popular. Afinal, aproveita-se da estrutura já elaborada para os pleitos (urnas eletrônicas, mesários, colégios eleitorais), e até

mesmo do tempo de deslocamento do cidadão, permitindo que a opinião do povo em questões relevantes da sua localidade seja considerada, sem precisar de novos dispêndios financeiros.

Do ponto de vista normativo, a Justiça eleitoral também se encontra apta para as novidades propostas pela Emenda Constitucional n. 111/21. Como se visualizou, a Resolução n. 23.385/12 do Tribunal Superior Eleitoral já havia se constituído um importante marco para a organização de consultas populares locais em concomitância às eleições, regulamentando todo o procedimento que será cabível no país, como na formação e registro das frentes das correntes de pensamento, possibilitando um processo pautado pela informação; na preparação das eleições; na totalização dos votos; e na prestação de contas.

Até mesmo exemplos bem sucedidos de plebiscitos locais na década passada servem de escopo para uma realização regular de tais consultas populares. Veja-se, neste azo, que se encontram presentes as circunstâncias adequadas para maior êxito do plebiscito e do referendo no Brasil: as condições orçamentárias, estruturais, administrativas e normativas. Bastando ao poder Legislativo que convoque as consultas populares referente a questões locais.

É justamente este que continua sendo o maior empecilho a uma efetuação consolidada da participação popular no país: a intrínseca e permanente dependência da vontade do Legislativo e dos representantes políticos. Sim, a Emenda Constitucional n. 111/21 traz boas ideias, mas o âmago do problema ainda lá reside. Isto é, na ordem constitucional brasileira não existem formas institucionais de um cidadão ou um setor da sociedade reivindicar pela análise de certa questão ou proposição legislativa, sem a prévia aprovação e convocação exclusiva pelo Legislativo. Em simples termos: sem intenção do Legislativo, sem plebiscito e sem referendo.

Tem-se melhor dimensão da limitação que o controle do Legislativo acarreta às consultas populares brasileiras e dos resultados concretos positivos que poderiam ser extraídos com uma robusta e frequente consulta à opinião pública entre os cidadãos sobre questões relevantes, quando se utiliza como base de comparação os resultados concretos obtidos nos Estados Unidos com as *ballot measures*.

Neste trabalho, propôs-se e se aprofundou na bipartição de classificação entre *ballot measures*: as *Citizen Initiated* e as *Legislative Referral*. As últimas tratam de consultas populares convocadas pelo Legislativo, para reformas na Constituição estadual, aprovação de medida em lei ordinária estadual ou decisão sobre orçamento público. Já as primeiras consistem na possibilidade de que os próprios cidadãos, após recolhido uma porcentagem de assinaturas do eleitorado em um prazo máximo designado em lei, convoquem consultas populares por sua iniciativa, sem a necessidade de qualquer aprovação, prévia ou posterior, do Legislativo.

Trata-se de uma forma orgânica em que o próprio eleitorado, na posição de sujeito ativo da democracia, possa sugerir e aprovar proposição legal e até mesmo reformar o texto da constituição estadual, a repercutir no melhor interesse público, sem a dependência na vontade ou na intenção dos representantes políticos.

Todos os estados norte-americanos, à exceção de Delaware, comportam a realização de *ballot measures*, ao menos na forma *Legislative Referral*. Em vinte e cinco dos cinquenta estados, há possibilidade de *Citizen Initiated*. E é justamente neles que a pesquisa apura os mais expressivos resultados. Tolbert (1998) aduz que entre os estados que permitem consultas populares por iniciativa se verificou três indicadores: a adoção de medidas de controle fiscal estadual (*Tax and Expenditure Limitation*), a utilização de novo quórum qualificado para acréscimo de tributação e a limitação para mandatos de reeleição aos representantes.

Além disso, a pesquisa apurada neste trabalho também constatou nos estados norte-americanos que preveem iniciativa popular para as consultas populares, como resultado direto destas: melhor direcionamento dos gastos públicos, com maiores investimentos em estrutura e gastos com educação (Radcliff e Shufeldt); estados com as maiores médias de salário mínimo do país (Radcliff e Shufeldt); maior investimento em educação superior (McLendon e Eddings); maior conhecimento político dos cidadãos e aumento da participação eleitoral (Tolbert e Smith), para resumir alguns.

Como a Emenda Constitucional n. 111/21 não alterou as possibilidades de iniciativa popular para plebiscito e referendo no Brasil, e o maior desafio constitui o de caráter político, concernente a dependência de vontade de convocação pelo Legislativo, este trabalho propôs dois caminhos possíveis para alteração da realidade fática. O primeiro, por sugestão na ordem normativa brasileira, introduzindo no ordenamento jurídico pátrio acerca da possibilidade de consultas populares locais por iniciativa popular, obedecendo-se a requisitos mínimos de subscrições. O segundo pelo exercício da pressão popular aos representantes, que é melhor realizável no âmbito municipal, diante das proximidades possíveis.

Outro desafio que foi pontuado para os plebiscitos e os referendos no Brasil é a questão das competências legislativas Municipais, a qual se sabe serem bastante limitadas, diante da concentração de atribuições à União, na organização de federalismo centrípeto pátrio. Quanto a isto, propôs-se uma compreensão semântica ampla da expressão “interesse local”, abordando assuntos, como Direito Administrativo, Direito Ambiental e até Direito Tributário, que podem ser matérias das consultas populares municipais. Também se defendeu o uso da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como base legislativa para o escopo das questões que podem ou não serem levadas às urnas.

Finalmente, o terceiro desafio mencionado para o plebiscito e o referendo no país é o desafio da informação, sendo esta situação-problema uma questão global, ao contrário dos outros dois desafios, mais eminentemente brasileiros. Nesse sentido, a pesquisa de Matsusaka com as *ballot measures* norte-americanas é disruptiva com a compreensão padrão quanto à desinformação do eleitorado no que se refere à decisão de questões públicas.

Aponta o autor que, primeiro, decisões políticas públicas de caráter amplo não exigem amplo conhecimento pelo eleitorado; segundo, os cidadãos baseiam suas decisões pelas “dicas de informação”, por indicações de pessoas ou grupos que nutrem interesse semelhante e isso, ainda assim, culmina em um resultado desejado; terceiro, não existem explicações evidentes de que os representantes tomam melhores decisões que os representados. (MATSUSAKA, 2005). Destacou-se ainda o papel que a Justiça eleitoral poderá desempenhar na formulação das consultas públicas, além do fato de que a própria realização constante do plebiscito e do referendo poderiam servir para fortalecer o nível de conscientização política do eleitorado.

Este trabalho extrai perspectivas sobre o plebiscito e o referendo no Brasil, e reflete sobre a utilização desses mecanismos diante da Emenda Constitucional n. 111/21. É importante se analisar a democracia participativa, pois se deve romper com os paradigmas de que nas democracias modernas, o Brasil incluso, o povo seria apático às decisões e ao futuro da coletividade. A história do povo no Brasil não é de passividade, como a compreensão demofóbica apontaria. Foi pautada, com muitas revoltas, urbanas e rurais; pela irreverência na cultura; por amplas reivindicações e demandas na Constituinte; e hoje é ampliada com a democracia digital.

As eleições de 2024 constituirão o primeiro teste do plebiscito e do referendo a nível local, após as alterações normativas da Emenda Constitucional n. 111/21. Surtirão efeito ou a sufocante dependência do poder político continuará a dificultar o procedimento para consultas populares de forma regular? Em caso negativo, novos caminhos deverão e serão pensados e formulados (a iniciativa popular para consulta, entre eles). O futuro da democracia é cada vez menos representativo e mais participativo.

REFERÊNCIAS

- ABOUT WE THE people. **Obama White House**, Washington, D.C., [2023]. Disponível em: <https://petitions.obamawhitehouse.archives.gov/about/>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Barueri, SP: Manole, 2010.
- ADDAMS, Jane. **Democracy and social ethics**. New York: The Macmillan Company, 1902.
- AKLILU, Simret. Petitions for George Floyd and Breonna Taylor are the most signed pleas of all time at Change.org. **CNN News**, New York, 24 dez. 2020. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/12/24/us/petitions-change-org-2020-trnd/index.html>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- ALASKA POLICY FORUM. **Tax and Expenditure Limits: A 50-State Comparison**. Anchorage (EUA), 27 fev. 2020. Disponível em: <https://alaskapolicyforum.org/wp-content/uploads/APF-Brief-TEs-50-State-Comparison-02-28-2020.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2023.
- ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia municipal e interesse local como parâmetros a competência legislativa dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goytacazes (RJ), ano 4, n. 4 e ano 5, n. 5, 2003. Disponível em: <http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.
- APURAÇÃO 1º TURNO: Pará. **G1**, Brasília, 2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/apuracao-1-turno/pa/>. Acesso em: 26 jul 2023.
- ARISTÓTELES. **A Política**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.
- AUGUSTO, Humberto Bayma. Instrumentos de Democracia Participativa e suas previsões na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional brasileira. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 340-366, jan./jun., 2017. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/374/364>. Acesso em: 23 out. 2023.
- AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 17. ed. São Paulo: Globo, 2005.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 4. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Globo, 2014.
- BAIOCCHI, Gianpaolo; GANUZA, Ernesto. **Popular democracy: the paradox of participation**. Stanford: Stanford University Press, 2017.

BANCADA FEMININA NA CÂMARA sobe de 51 para 77 deputadas. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília, 08 out. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545897-bancada-feminina-na-camara-sobe-de-51-para-77-deputadas/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BARBOSA, Dennis. Tapajós e Carajás seriam estados inviáveis, calcula economista do Ipea. **G1**, São Paulo, 08 maio. 2011. Política. Acesso em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2011/05/tapajos-e-carajas-seriam-estados-inviaveis-calcula-economista-do-ipea.html>. Acesso em: 23 out. 2023.

BARRIENTOS-PARRA, Jorge David; LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. A democracia participativa na Assembleia Nacional Constituinte e na Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 121, p. 421-454, jul./dez., 2020. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/846>. Acesso em: 23 out. 2023.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 6. ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004.

BIGGERS, Daniel R. Can a Social Issue Proposition Increase Political Knowledge? Campaign Learning and the Educative Effects of Direct Democracy. **American Politics Research**, Thousand Oaks, v. 40, n. 6, p. 998-1025, 2012. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1532673X11427073>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BLACHLY, Ferdinand F. Who should organize state administration?. **The Southwestern Political and Social Science Quarterly**, New Jersey, v. 4, n. 2, set., 1923. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/42880373?seq=1>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Qual Socialismo?** Debate sobre uma alternativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BOEHMKE, Frederick J. The Effect of Direct Democracy on the Size and Diversity of State Interest Group Populations. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 64, n. 3, p. 827-844, 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1520115>. Acesso em: 10 ago. 2023.

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

BORBA, Felipe; DUTT-ROSS, Steven. Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral e a formação da opinião pública na eleição presidencial de 2018. **Revista Opinião Pública, Campinas**, vol. 27, n. 3, p. 851-877, set./dez., 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/XqfngKmMv6fCr6dyfgwNt6y/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; HAPP, Trudi. Ballot propositions and information costs: Direct Democracy and the fatigued voter. **Political Research Quarterly**, Thousand Oaks, v. 45, n. 2, p. 559-568, 1992. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/106591299204500216>. Acesso em: 01. set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 out. 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 136, de 2021**. Dispõe sobre a realização de plebiscito para a criação do Estado do Carajás, nos termos do inciso XV do art. 49 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2011/decretolegislativo-136-26-maio-2011-610679-publicacaooriginal-132614-cn.html>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 137, de 2021**. Convoca plebiscito sobre a criação do Estado do Tapajós. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2011/decretolegislativo-137-2-junho-2011-610722-publicacaooriginal-132714-pl.html>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 900, de 2009**. Dispõe sobre a realização de referendo para decidir sobre a alteração da hora no Estado do Acre. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2023]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-900-1-dezembro-2009-595349-publicacaooriginal-119153-pl.html>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 2, de 25 de agosto de 1992**. Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc02.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021**. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições

municipais (...). Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm#art1. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm#art1. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm#art1. Acesso em: 20 mar. 2023.

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. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.840, de 28 de setembro de 1999.** Altera os dispositivos da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19840.htm. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.826.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNIHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e constitui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais (...), 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm#art3. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017.** Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de

julho de 1965 (Código Eleitoral) (...), 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Petição n. 2.675**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2008. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/pesquisa-na-je-antiga>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Resolução nº 23.343, de 30 de junho de 2011 do Tribunal Superior Eleitoral**. Calendário para a realização de plebiscitos, em 11 de dezembro de 2011, no Estado do Pará sobre a criação do Estado do Carajás e Estado do Tapajós. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2023]. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/resolucao-23343_instrucao_116326/@@download/file/TSE-resolucao-23343_instrucao_116326.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. **Resolução n. 23.385, de 16 de agosto de 2012 do Tribunal Superior Eleitoral**. Estabelece diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitante com eleições ordinárias, [2023]. 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: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF nº 335/MG. Tribunal Pleno, Relator: Min. Roberto Barroso, Julgamento em: 30/08/2021. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur452405/false>. Acesso em: 01. set. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF nº 337/MA. Tribunal Pleno, Relator: Min. Marco Aurélio, Julgamento em: 17/10/2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur406742/false>. Acesso em: 01. set. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF nº 449/DF. Tribunal Pleno, Relator: Min. Luiz Fux, Julgamento em: 08/05/2019. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur409361/false>. Acesso em: 01. set. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF nº 514/DF. Tribunal Pleno, Relator: Min. Edson Fachin, Julgamento em: 11/10/2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur395465/false>. Acesso em: 01. set. 2023.

BURNETT, Craig M. Information and direct democracy: What voters learn about ballot measures and how it affects their votes. **Electoral Studies**, Amsterdam, v. 57, fev., p. 223-244. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0261379417301889>. Acesso em: 01. set. 2023.

CALIFORNIA STATE ASSOCIATION OF COUNTIES. **Cities within each county**. Sacramento, [2023]. <https://www.counties.org/cities-within-each-county>. Acesso em: 08 jul. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 125/2011**. Brasília, [2023]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=531331>. Acesso em: 10 abr. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução n. 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2023]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202-2023.pdf>. Acesso em: 24 out. 2023.

CARVALHO, Andreza Pires. **“Voto rebelde é na monarquia”: a disputa entre monarquistas x republicanos e parlamentaristas x presidencialistas no plebiscito de 1993**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/189308/001086923.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 out. 2023.

CASTRO, Juliana. Com 5 novos municípios, Brasil agora tem 5.570 cidades. **O Globo**, Rio de Janeiro, 09 jan. 2013. Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803>. Acesso em: 19 out. 2023.

CAYLEE’S LAW WON’T work. **Los Angeles Times**, Los Angeles, 21 jul. 2021. Disponível em: <https://www.latimes.com/opinion/la-xpm-2011-jul-21-la-ed-caylee-20110721-story.html>. Acesso em: 14 jul. 2023.

CORNELL LAW SCHOOL. **Oyez: McDonald v. Smith**. Ithaca, (EUA), [2023]. Disponível em: <https://www.oyez.org/cases/1984/84-476>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CORNELL LAW SCHOOL. **Oyez: Minnesota Bd. For Community Colleges v. Knight**. Ithaca, (EUA), [2023]. Disponível em: <https://www.oyez.org/cases/1983/82-898>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CORNELL LAW SCHOOL. **Oyez: National Association for the Advancement of Colored People v. Button**. Ithaca, (EUA), [2023]. Disponível em: <https://www.oyez.org/cases/1962/5/82-898>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CORNELL LAW SCHOOL. **Oyez: U. S. Term Limits, Inc. v. Thornton**. Ithaca, (EUA), [2023]. Disponível em: <https://www.oyez.org/cases/1994/93-1456>. Acesso em: 12 jul. 2023.

COSTA, Nelson Nery. Artigos 29 ao 31. *In*: BONAVIDES, Paulo et al. (orgs.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito constitucional**. 6. ed. rev., ampl., atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

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

DAMORE, David F.; BOWLER, Shaun; NICHOLSON, Stephen P. Agenda Setting by Direct Democracy: Comparing the Initiative and the Referendum. **State Politics & Policy Quarterly**, Cambridge, v. 12, n. 4, p. 367-393, 2012. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1532440012453592>. Acesso em: 10 ago. 2023.

DIFERENÇA ENTRE “NÃO” e “sim” supera 27 pontos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, [2023]. Referendo sobre a venda de armas. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2005/referendododesarmamento/>. Acesso em: 23 out. 2023.

DONOVAN, Todd. Referendums and Initiatives in North America. *In*: QVORTRUP, Matt. **Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy**. Londres: Palmgrave Micmillan, 2014.

DONOVAN, Todd; BOWLER, Shaun. An Overview of Direct Democracy in the American States. *In*: BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; TOLBERT, Caroline J (ed.). **Citizens as legislators: Direct Democracy in the United States**. Columbus: The Ohio State University Press, 1998.

DUNN, John. **Setting the people free: the story of democracy**. 2. ed. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2019.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2022: Frontline democracy and the battle for Ukraine**. Londres, 2023. Disponível em: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>. Acesso em: 14 out. 2023.

ELEITORES DO PARÁ OPINAM sobre divisão do Estado neste domingo (11). **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 09 dez. 2011. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2011/Dezembro/eleitores-do-para-decidem-sobre-divisao-do-estado-em-plebiscito-no-domingo-11>. Acesso em: 26 jul 2023.

EM PLEBISCITO, ELEITORES de Rosana (SP) decidem pela criação do distrito de Primavera. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 03 out. 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Outubro/em-plebiscito-eleitores-de-rosana-sp-decidem-pela-criacao-do-distrito-de-primavera>. Acesso em: 27 jul. 20;23.

ESTADO DA PARAÍBA. **Constituição estadual da Paraíba**. João Pessoa: Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, 2015. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2017/02/Constituição-Estadual-Atualizada-até-a-Emenda-40-de-2015.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023.

ESTADO DE ALASKA (EUA). **Constituição estadual de Alaska**. Juneau: Office of Lt. Governor, [2023]. Disponível em: <https://ltgov.alaska.gov/information/alaskas-constitution/>. Acesso em: 02 jun 2023.

ESTADO DE ARKANSAS (EUA). **Constituição estadual de Arkansas**. Little Rock: Arkansas Digital Archives, [2023]. Disponível em: <https://digitalheritage.arkansas.gov/constitutions/2/>. Acesso em: 02 jun 2023.

ESTADO DA CALIFÓRNIA (EUA). **Constituição estadual da Califórnia**. Sacramento: California Legislative Information, [2023]. Disponível em: <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=CONS&tocTitle=+California+Constitution+-+CONS>. Acesso em: 02 jun 2023

ESTADO DE COLORADO (EUA). **Constituição estadual de Colorado**. Denver: Colorado State Assembly, [2023]. Disponível em: <https://leg.colorado.gov/colorado-constitution>. Acesso em: 02 jun 2023.

ESTADO DE CONNECTICUT (EUA). **Constituição estadual de Connecticut**. Hartford: Connecticut General Assembly, [2023]. Disponível em: <https://www.cga.ct.gov/asp/content/constitutions/ctconstitution.htm>. Acesso em: 02 jun 2023.

ESTADO DA FLORIDA (EUA). **Constituição estadual da Flórida**. Tallahassee: The Florida Senate, [2023]. Disponível em: <https://www.flsenate.gov/laws/constitution>. Acesso em: 03 jun. 2023.

ESTADO DE ILLINOIS (EUA). **Constituição estadual de Illinois**. Springfield: Illinois General Assembly, [2023]. Disponível em: <https://www.ilga.gov/commission/lrb/conent.htm>. Acesso em: 03 jun. 2023.

ESTADO DE KANSAS (EUA). **Constituição estadual de Kansas**. Topeka: Kansas Secretary of State, [2023]. Disponível em: https://www.kssos.org/other/pubs/KS_Constitution.pdf. Acesso em: 03 jun. 2023.

ESTADO DE KENTUCKY (EUA). **Constituição estadual de Kentucky**. Frankfort: Legislative Research Commission, [2023]. Disponível em: <https://apps.legislature.ky.gov>law>. Acesso em: 03 jun. 2023.

ESTADO DE MICHIGAN (EUA). **Constituição estadual de Michigan**. Lansing: Michigan Legislature, [2023]. Disponível em: <http://www.legislature.mi.gov/mileg.aspx?page=GetObject&objectname=mcl-constitution>. Acesso em: 04 jun. 2023.

ESTADO DE MISSISSIPPI (EUA). **Constituição estadual de Mississippi**. Jackson: Secretary State of Mississippi, [2023]. Disponível em: https://www.sos.ms.gov/content/documents/ed_pubs/pubs/Mississippi_Constitution.pdf. Acesso em: 04 jun. 2023.

ESTADO DE MISSOURI (EUA). **Constituição estadual de Missouri**. Jefferson City: Secretary State of Missouri, [2023]. Disponível em: <https://www.sos.mo.gov/CMSImages/Publications/CurrentMissouriConstitution.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2023.

ESTADO DE NEBRASKA (EUA). **Constituição estadual de Nebraska**. Lincoln: Nebraska Legislature, 2021. Disponível em: <https://nebraskalegislature.gov/FloorDocs/Current/PDF/Constitution/constitution.pdf>Acesso em: 20 jul. 2023.

ESTADO DE NEVADA (EUA). **Constituição estadual de Nevada**. Carson City: Nevada Legislature, [2023]. Disponível em: <https://www.leg.state.nv.us/const/nvconst.html>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ESTADO DE NEW HAMPSHIRE (EUA). **Constituição estadual de New Hampshire**. Concord: New Hampshire Government, [2023]. Disponível em: <https://www.nh.gov/glance/constitution.htm>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ESTADO DE NEW YORK (EUA). **Constituição estadual de New York**. Albany: New York Government, [2023]. Disponível em: <https://dos.ny.gov/system/files/documents/2022/01/Constitution-January-1-2022.pdf/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ESTADO DE NORTH DAKOTA (EUA). **Constituição estadual de North Dakota**. Bismarck: North Dakota Legislative Council, [2023]. Disponível em: <https://www.ndlegis.gov/constitution/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ESTADO DE OHIO (EUA). **Constituição estadual de Ohio**. Columbus: Ohio Secretary of State, [2023]. Disponível em: <https://www.ohiosos.gov/globalassets/publications/election/constitution.pdf/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ESTADO DE OKLAHOMA (EUA). **Constituição estadual de Oklahoma**. Oklahoma City: Oklahoma Legislature, [2023]. Disponível em: http://oklegislature.gov/ok_constitution.html/. Acesso em: 20 jul. 2023.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Resolução nº 373/16 do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo**. Dispõe sobre a realização da consulta plebiscitária relativa à proposta de criação do Distrito de Primavera na cidade de Rosana, no dia 2 de outubro de 2016, concomitantemente com o primeiro turno das eleições ordinárias e aprova o Calendário Eleitoral. São Paulo, SP: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, [2023]. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-sp-resolucao-no-373-2016-dispoe-sobre-a-realizacao-da-consulta-plebiscitaria-sobre-criacao-do-distrito-de-primavera-na-cidade-de-rosana-no-dia-2-de-outubro-de-2016-concomitantemente-com-o-primeiro-turno-das-eleicoes-ordinarias/@@download/file/TRE-SP-resolucao-373-consulta-plebiscitaria-criacao-distrito-primavera-rosana-2016.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2023.

ESTADO DE SOUTH DAKOTA (EUA). **Constituição estadual de South Dakota**. Pierre: South Dakota Legislative Research Council, [2023]. Disponível em: <https://sdlegislature.gov/Constitution/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ESTADO DE WYOMING (EUA). **Constituição estadual de Wyoming**. Cheyenne: Wyoming Secretary of State, [2023]. Disponível em: <https://sos.wyo.gov/Forms/Publications/WYConstitution.pdf/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. [Constituição dos EUA]. **The Constitution of the United States: A Transcription**. Maryland, EUA: National Archives, [2023]. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript#page-header>. Acesso em: 19 abr. 2023.

FAUSTO, Boris. A vida política. *In*: GOMES, Ângela de Castro. **Olhando para dentro: 1930-1964** (Coleção História do Brasil Nação, vol. 4). Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2013.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Art. 58, § 2º, II. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (orgs.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2018.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 90, p. 245-251, 1995. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296>. Acesso em: 30 set. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA, Rafael Freire. O cidadão e a construção da Democracia no Brasil. *In*: SEMINARIO INTERNACIONAL EN CULTURA DE LA LEGALIDADE: Los desafíos del Estado de Derecho en el siglo XXI, 1., 2017, Getafe. **Anais [...]**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2017. Disponível em: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/25659>. Acesso em: 01. set. 2023.

FIGUEIREDO, Marcus. Os plebiscitos de 1963 e 1993 e a participação eleitoral. **Revista Opinião Popular**, Campinas, v. 1, n. 1, jul./ago., 1993. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8640904/8442>. Acesso em: 23 out. 2023.

FINE, Toni M. Direct Democracy in the United States. **Revista Catalana de Dret Públic**, Barcelona, n. 41, 2010. Disponível em: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2524>. Acesso em: 20 maio 2023.

FISHER, Louis. The Efficiency Side of Separated Powers. **Journal of American Studies**, Cambridge, v. 5, questão 2, ago., 1971. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27670637>. Acesso em: 11 jul. 2023.

FLAVIN, Patrick. Direct Democracy and Political Equality in the American States. **Social Science Quarterly**, Hoboken (EUA), v. 96, n. 1, 2015. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ssqu.12106>. Acesso em: 10 ago. 2023.

FLEURY, Sônia. Iniciativa popular. *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 13. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1998.

GAIO, Daniel; DUARTE, Gabriela Miranda. Participação popular: requisito constitucional para elaboração do Plano Diretor. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul, v. 7, n. 32, p. 83-103, set./dez., 2017. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4322>. Acesso em: 23 out. 2023.

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. **Revista de Informação Legislativa**, ano 42, n. 166, abr./jun., 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p9.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

GARGARELLA, Roberto. **El derecho como como una conversación entre iguales: qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran – por fin – al diálogo ciudadano**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2021.

GARRETT, Elizabeth. Direct Democracy. *In*: FARBER, Daniel A.; O'CONNELL, Anne Joseph. **Research Handbook on Public Choice and Public Law**. Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 2010.

GASPARIN, Gabriela. Em plebiscito, eleitores do Pará rejeitam divisão do estado. **G1**, Belém, 11 dez. 2011. Política. Acesso em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2011/12/em-plebiscito-eleitores-do-para-rejeitam-divisao-do-estado.html>. Acesso em: 23 out. 2023.

GOEBEL, Thomas. "A Case of Democratic Contagion": Direct Democracy in the American West, 1890-1920. **Pacific Historical Review**, Berkeley, v. 66, n. 2, maio, 1997. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3640628>. Acesso em: 15 jul. 2023.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 18. ed. Barueri (SP): Atlas, 2022.

GUEDES JÚNIOR, Antônio Fernando Cordeiro. **Parahyba ou João Pessoa? Um estudo sobre a função social da História**. 2012. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/16983/1/AntonioFCGJ_DISSERT.pdf. Acesso em: 31 out. 2023.

HAGEN, Loni et al. Introducing Textual Analysis Tools for Policy Informatics: A Case Study of E-petitions. **Proceedings of the 16th Annual International Conference on Digital Government Research**, Phoenix, 2015. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/proceedings/10.1145/2757401>. Acesso em: 14 jul. 2023.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

HERSHEY, Marjorie Randon. **Party Politics in America**. 17. ed. New York: Routledge, 2017.

INDIANA BUSINESS RESEARCH CENTER. **Counties and County seats**. Bloomington, [2023]. https://www.stats.indiana.edu/maptools/maps/boundary/county_seats.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

JOÃO PESSOA: ENTENDA pedido por plebiscito que pode mudar nome da capital paraibana. **G1**. Paraíba, 28 out. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2023/10/28/joao-pessoa-entenda-pedido-por-plebiscito-que-pode-mudar-nome-da-capital-paraibana.ghtml>. Acesso em: 31 out. 2023.

JUSTIÇA ELEITORAL. **Referendo 2010**: Resultado da Totalização – Acre. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-ac-referendo-2010-fuso-horario-acre-resultado/@@download/file/tre-ac-2010-referendo-fuso-horario-acre-resultado.pdf>. Acesso em: 23 out. 2023.

KORZI, Michael J. **Presidential term limits in American history**. College Station (TX): Texas A&M University Press, 2011.

LACERDA, Ana Beatriz de Castro Carvalho et al. (orgs.). **A voz do cidadão na constituinte**. v. 1. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/36660>. Acesso em: 23 out. 2023.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 3. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001.

LYNCH, Christian Edward Cyril. “A multidão é louca, a multidão é mulher”: a demofobia oligárquico-federativa da Primeira República e o tema da mudança da capital. **Revista História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, out./dez., 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=386138080004>. Acesso em: 27 out. 2023.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun., 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176529>. Acesso em: 14 out. 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. rev., ampl., atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MACPHERSON, Crawford Brough. **The life and times of liberal democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1977.

MADEIRO, Carlos. Plebiscito para mudar nome de João Pessoa causa polêmica e chega ao TRE. **UOL**, 26 out. 2023. Acesso em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2023/10/26/plebiscito-mudanca-nome-joao-pessoa.htm>. Acesso em: 31 out. 2023.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O poder local no Brasil: a alternativa da Democracia participativa. **Revista Katálysis**. Florianópolis, vol. 7, n. 1, p. 85-98, jan./jun., 2004. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1796/179617802008.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

MAISEL, Louis Sandy. **American political parties and elections**: a very short introduction. New York: Oxford University Press, 2007.

MALLET, Estêvão; FAVA, Marcos. Art. 10. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (orgs.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2018.

MARK, Gregory A. The Vestigial Constitution: The History and Significance of the Right to Petition. *Right to Petition*. **Fordham Law Review**, New York, v. 66, questão 06, 1998. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=3486&context=flr>. Acesso em: 14 jul. 2023.

MATSUSAKA, John G. Direct Democracy Works. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville (EUA), v. 19, n. 2, p. 185-206, 2005. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/0895330054048713>. Acesso em: 08 ago. 2023.

MATSUSAKA, John G. **For the Many or for the Few: The initiative, Public Policy, and American Democracy**. Chicago: The University of Chicago Press, 2004.

MATSUSAKA, John G. The eclipse of legislatures: Direct Democracy in 21st century. **Public Choice**, Berlim, v. 124, p. 157-177, 2005. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-005-4760-1>. Acesso em: 25 set. 2023.

MATTERN, David B. **James Madison: Patriot, Politician, and President**. New York: The Rosen Publishing Group, 2005.

MCKAY, Spencer. **A Democratic Theory of Ballot Measures**. 2019. Tese (Doutorado em Filosofia) – The Faculty of Graduate and Postdoctoral Studies, The University of British Columbia, Vancouver, 2019. Disponível em: <https://open.library.ubc.ca/soa/cIRcle/collections/ubctheses/24/items/1.0383358>. Acesso em: 10 maio 2023.

MCLENDON, Michael K.; EDDINGS, Stuart. Direct Democracy and Higher Education: The State Ballot as an Instrument of Higher Education Policy Making. **Educational Policy**, Thousand Oaks (EUA), v. 16, n.1, jan./mar., p. 193-218, 2002. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0895904802016001010>. Acesso em: 08 ago. 2023.

MENDONÇA, Suzana. A participação da comunidade como dever fundamental de proteção da saúde. **Revista Jurídica Comissão de Assuntos Constitucionais da OAB-DF**, Brasília, v. 1, n. 1, 2022.

MOHALLEM, Michael Freitas; VARGAS, Daniel; ROLL, Rodrigo. Cidadania constrangida: 22 tentativas frustradas de ampliação da iniciativa popular. *In*: CERDEIRA, Paulo; VASCONCELOS, Fábio; SGANZERLA, Rogério (orgs.). **Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27490>. Acesso em: 23 out. 2023.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 47, n. 187, jul./set., 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198704>. Acesso em: 01. set. 2023.

MONTEIRO, Lorena Madruga; MOURA, Joana Tereza Vaz de; LACERDA, Alan Daniel Freire. Teorias da democracia e a práxis política e social brasileira: limites e possibilidades. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 17, n. 38, jan./abr., 2015, p. 156-191. Disponível em: [/https://www.scielo.br/j/soc/a/wqddRHwCV9QPbzTpf4qgy/?format=pdf&lang=pt](https://www.scielo.br/j/soc/a/wqddRHwCV9QPbzTpf4qgy/?format=pdf&lang=pt). Acesso em: 17 out. 2023.

MOREIRA JÚNIOR, Ronaldo Félix; FABRIZ, Daury Cezar. O mito da soberania popular: a ausência da participação democrática no processo legislativo brasileiro. **Derecho y Cambio Social**, Lima, n. 40, ano 12, 2015. Disponível em: https://www.derechocambiosocial.com/revista040/O_MITO_DA_SOBERANIA_POPULAR.pdf. Acesso em: 31 ago. 2023.

MORENO, Amanda Amarante Oliveira Sobral; FREITAS, Deyslane Gomes Neves. A contagem em dobro dos votos femininos para fins de fundo eleitoral como fomento à participação das mulheres na política. *In*: KARPOWICZ, Débora; RABELLO, Elaine; CARVALHO, Jucineide et al. **Diversidade e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2021.

MORRIS, Richard Brandon. **Seven who shaped our destiny: the Founding Fathers as revolutionaries**. New York: Harper & Row, 1973.

MOSES, Michele S.; SAENZ, Lauren P. When the Majority Rules: Ballot Initiatives, Race-Conscious Education Policy, and the Public Good. **Review of Research in Education**, Thousand Oaks (EUA), v. 36, 2012. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41349026>. Acesso em: 14 maio 2023.

MUNICÍPIO DE FORTALEZA. **Lei Ordinária n. 11.323, de 21 de dezembro de 2022**. Institui taxa pela utilização efetiva ou potencial do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos no Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE: Câmara Municipal de Fortaleza, [2023]. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/4162/text?>. Acesso em: 01º out. 2023.

NATIONAL ASSOCIATION OF SECRETARIES OF STATE. **Roster of Secretaries of State/Lieutenant Governors**. Washington, D.C. [2023]. Disponível em: <https://www.nass.org/memberships/secretaries-statelieutenant-governors>. Acesso em: 28 jul. 2023.

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES. **2023 State & Legislative Partisan Composition**. Washington, D.C, [2023]. Disponível em: <https://www.ncsl.org/about-state-legislatures/state-partisan-composition>. Acesso em: 12 jul. 2023.

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES. **Statewide Ballot Measures Database**. Washington, D.C, [2023]. Disponível em: <https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/statewide-ballot-measures-database>. Acesso em: 08 jul. 2023.

NATIONAL LIEUTENANT GOVERNORS ASSOCIATION. **50-State Data Sheets**. Covington (EUA), [2023]. Disponível em: <https://nlga.us/research/data-on-offc-of-lt-governor/50-state-data-sheets/>. Acesso em: 28 jul. 2023.

NO PLEBISCITO DE 1993, Brasil disse não à monarquia e sim ao presidencialismo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 05 set. 2013. Acervo O Globo. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/no-plebiscito-de-1993-brasil-disse-nao-monarquia-sim-ao-presidencialismo-9840238>. Acesso em: 23 out. 2023.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

NUMBER OF LEGISLATORS and Length of Terms in Years. **National Conference of State Legislatures**, Washington, D.C., 21 abr. 2021. Disponível em: <https://www.ncsl.org/resources/details/number-of-legislators-and-length-of-terms-in-years>. Acesso em: 02 ago. 2023.

NÚMERO DE DEPUTADOS NEGROS cresce quase 5%. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília, 08 out. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545913-numero-de-deputados-negros-cresce-quase-5/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

OGBORNE, William F.; GOLTRA, Inez. How women vote. **Political Science Quarterly**, New York, v. 34, n. 3, set., 1919. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2141684>. Acesso em: 15 jul. 2023.

OLIVEIRA, André Soares; GOMES, Patrícia Oliveira. Os limites da liberdade de expressão: fake news como ameaça a democracia. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 20, n. 2, p. 93-118, maio/ago., 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8697526>. Acesso em: 31 ago. 2023.

OLIVEIRA, João Pedro Rodrigues. **O conceito de “interesse local” no Supremo Tribunal Federal**. 2021. Monografia – Escola de Formação, Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, 2021. Disponível em: [tps://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2022/03/JoaoPedroRodriguesOliveira.MonografiaRevisada.pdf](https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2022/03/JoaoPedroRodriguesOliveira.MonografiaRevisada.pdf). Acesso em: 20 set. 2023.

PARKER et al. 1. Demographic and economic trends in urban, suburban and rural communities. **Pew Research Center**, Washington, D.C, 22 maio 2018. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/social-trends/2018/05/22/what-unites-and-divides-urban-suburban-and-rural-communities/>. Acesso em: 02 maio 2023.

PATEMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: The Cambridge University Press, 1976.

PEDERIVA, João Henrique. *Accountability*, Constituição e Contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 140, p. 17-39, out./dez., 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/414>. Acesso em: 21 out. 2023.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Art. 37, incisos e parágrafos. *In*: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (orgs.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Os direitos dos usuários de serviço público no direito brasileiro. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, DF, v. 31, n. 1, 2019. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/23/23>. Acesso em: 23 out. 2023.

PLEBISCITO CUSTA R\$ 19 milhões, afirma TSE. **Folha de S. Paulo**, Belém, [2023]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/14399-plebiscito-custa-r-19-milhoes-afirma-tse.shtml>. Acesso em: 26 jul 2023.

PLEBISCITO DE 1993. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, [2023]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-1993/plebiscito-de-1993>. Acesso em: 23 out. 2023.

PLEBISCITO SOBRE A DIVISÃO do Pará será a eleição mais cara da história. **Correio Braziliense**, Brasília, 13 set. 2011. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2011/09/13/interna_politica,269603/plebiscito-sobre-a-divisao-do-para-sera-a-eleicao-mais-cara-da-historia.shtml. Acesso em: 26 jul 2023.

PINTO, Roberto Bueno. A democracia e seus fundamentos em Norberto Bobbio. **Eidos**, Barranquilla, n. 12, jan./jun., 2010, p. 88-118. Disponível em: <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/eidos/article/view/141>. Acesso em: 10 out. 2020.

POSSE NO DIA 1º de janeiro foi estabelecida pela Constituição de 1988. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília, 30 dez. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/448159-posse-no-dia-1o-de-janeiro-foi-estabelecida-pela-constituicao-de-1988/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Art. 30. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al. (orgs.). **Série IDP – Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2018.

PRIMEIRA ETAPA DE revisão do Plano Diretor de Fortaleza contou com escuta de 2.589 pessoas em 39 territórios. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 28 fev. 2023. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/primeira-etapa-de-revisao-do-plano-diretor-de-fortaleza-contou-com-escuta-de-2-589-pessoas-em-39-territorios>. Acesso em: 23 out. 2023.

QUEIROZ, Victor Oliveira. **A viabilidade do recall político no Direito brasileiro**. 2021. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021.

QUEIROZ, Victor Oliveira. Controle judicial de Consultas Populares. **Revista ANNEP de Direito Processual**, Salvador, v. 4, n. 1, jan./jun., 2023. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/142/pdf>. Acesso em: 01. set. 2023.

QUEIROZ, Victor Oliveira; CABRAL, Gustavo César Machado. A primeira consulta popular brasileira: uma análise histórica e jurídica do referendo de 1963. **Ius Gentium**, Curitiba, v. 14, n. 1, jan./jun., 2023. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/642>. Acesso em: 23 out. 2023.

RADCLIFF, Benjamin; SHUFELDT, Gregory. Direct Democracy and Subjective Well-Being: The Initiative and Life Satisfaction in the American States. **Social Indicators Research**, Berlim, v. 128, n. 3, p. 1405-1423. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11205-015-1085-4>. Acesso em: 08 ago. 2023.

RAMPAZZO, Fabiano. Pergunta pode induzir ao erro. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 out. 2005. Metrópole. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/312648/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 abr. 2023.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Barueri, SP: Manole, 2013.

REEDY, Justin; WELLS, Chris. Information, the internet, and direct democracy. *In*: CHADWICK, Andrew; HOWARD, Phillip N (ed.). **Routledge Handbook of Internet Politics**. New York: Routledge, 2009.

REFERENDO SOBRE FUSO: campanha e votação em duas urnas. **Senado Notícias**, Brasília, 18 nov. 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/11/18/referendo-sobre-fuso-campanha-e-votacao-em-duas-urnas>. Acesso em: 19 out. 2023.

REICHLEY, Anthony James. **The life of the parties: a history of American political parties**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2000.

REILLEY, Shauna. **Direct Democracy: A Double-Edged Sword**. Boulder (EUA): Lynne Rienner Publishers, 2018.

ROBERTSON, David Brian. **Federalism and the making of America**. 2. ed. New York: Routledge, 2018.

RONAYNE, Kathleen; BLOOD, Michael R. California Gov. Gavin Newsom beats back GOP-led recall. **Associated Press News**, Sacramento, 15 set. 2021. Disponível em: <https://apnews.com/article/california-recall-results-gavin-newsom-a590782877be099d44f1766b2d138394>. Acesso em: 14 jul. 2023.

ROSANA REALIZA PLEBISCITO junto com as eleições municipais de 2016. **Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo**, São Paulo, 16 jun. 2016. Disponível em: <https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Junho/rosana-realiza-plebiscito-junto-com-as-eleicoes-municipais-de-2016>. Acesso em: 26 jul. 2023.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Oeiras (Portugal): Grupo Editorial Presença, 2010.

SANSON, Alexandre. **Dos institutos de democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2007. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/0c8d56ad-a8f0-4a0d-b334-5d30ce7a75e9>. Acesso em: 14 out. 2023.

SANTOS, Rogério Dutra dos. Francisco Campos e os Fundamentos do Constitucionalismo Antiliberal no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 281-323, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Vqdd8pp6LvxyZsjKgRgt7rb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2023.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Art. 198. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (orgs.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SCHLICKMANN, Denise Goulart; MEZZARROBA, Orides. Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha: Análise sobre as alterações propostas pelo projeto do novo Código Eleitoral aprovado pela Câmara dos Deputados. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**. Florianópolis, vol. 7, n. 2, p. 1-18, jul./dez., 2021. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/8152/pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

SERDÜLT, Uwe; WELP, Yanina. Direct Democracy Upside Down. **Taiwan Journal of Democracy**, Taiwan, v. 8, n. 1, p. 69-92, 2012. Disponível em: <https://www.tfd.org.tw/en/publication/journal>. Acesso em: 31 maio 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed., rev., atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. Artigos 20 ao 24. *In*: BONAVIDES, Paulo et al. (orgs.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SILVA NETA, Joanita Nascimento da. **Armas no Brasil: desarmamento, referendo e políticas de descontrole**. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/1129346>. Acesso em: 20 out. 2023.

SMITH, Daniel A.; TOLBERT, Caroline J. **Educated by Initiative: The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States**. Ann Harbor (EUA): The University of Michigan Press, 2004.

SMITH, Daniel A.; TOLBERT, Caroline J. The Instrumental and Educative Effects of Ballot Measures: Research on Direct Democracy in the American States, **State Politics and Policy Quarterly**, Cambridge, v. 7, n. 4, p. 416-445, 2007. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40421585>. Acesso em: 10 ago. 2023.

SMITH, Mark A. The Contingent Effects of Ballot Initiatives and Candidate Races on Turnout. **American Journal of Political Science**, Hoboken (EUA), v. 45, n. 3, p. 700-706, 2001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2669246>. Acesso em: 10 ago. 2023.

SPIVAK, Joshua. California's Recall: Adoption of the "Grand Bounce" for Elected Officials. **California History**, Berkley, v. 82, n. 2, 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25161725>. Acesso em: 18 maio 2023.

SOARES, Alessandro. Iniciativa popular no Brasil: tendências punitivistas e dificuldades democráticas. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 55, p. 12-41, jul./dez., 2019. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/download/915/572>. Acesso em: 18 out. 2023.

SOARES, Marina. Princípios: a regra do sopesamento de Robert Alexy como método de delimitação da competência legislativa do Município. **Revista do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Bahia**, Salvador, v. 23, n. 25, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/12374>. Acesso em: 20 set. 2023.

SOARES, Marina. **Competência legislativa municipal**: a expressão “interesse local” e a complexidade da repartição de competências. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Público) – Fundação Faculdade de Direito da Bahia, Universidade Federal da Bahia, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/11322/1/MARINA%20SOARES.pdf>. Acesso em: 01. set. 2023.

SOARES, Ricardo Maurício Freire; BARBOSA, Charles Silva. O Estado federal brasileiro: uma abordagem crítica. *In*: SOARES, Ricardo Maurício Freire et al. (orgs.). **Novos paradigmas do conhecimento jurídico**. Salvador: Paginae, 2019.

SOUZA, Cosmo Lima. **O Acre, o fuso horário e o referendo**: Interpretação constitucional na atividade parlamentar, uma possibilidade à luz do direito como integridade. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasileiro de Direito Público, 2013. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1494/1/Dissertação_Cosmo%20Lima%20de%20souza.pdf. Acesso em: 19 out. 2023.

SULLIVAN, James W. **Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum**. Glasgow: Good Press, 2019.

TABLE 1: STATES with No-Excuse Absentee Voting. **National Conference of State Legislatures**, Washington, D.C, 12 jul. 2022. Disponível em: <https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/table-1-states-with-no-excuse-absentee-voting>. Acesso em: 02 ago. 2023.

THE TERM-LIMITED states. **National Conference of State Legislatures**, D.C., 12 nov. 2020. Disponível em: <https://www.ncsl.org/about-state-legislatures/the-term-limited-states>. Acesso em: 02 ago. 2023.

THE 1897 PETITION against the Annexation of Hawaii. **National Archives**, College Park (EUA), 24 nov. 2021. Disponível em: <https://www.archives.gov/education/lessons/hawaii-petition>. Acesso em: 14 jul. 2023.

THOMAS, John P. Foreword. *In*: MENZEL, Donald C (ed.). **The American county**: frontiers of knowledge. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1996.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

TODOS OS MUNICÍPIOS com mais de 100 mil habitantes possuem Plano Diretor. **Confederação Nacional dos Municípios**, Brasília, 29 abr. 2016. Planejamento Territorial e Habitação. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/todos-os-municipios-com-mais-de-100-mil-habitantes-possuem-plano-diretor>. Acesso em: 23 out. 2023.

TOLBERT, Caroline J. Changing Rules for State Legislatures: Direct Democracy and Governance Policies. *In*: BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; TOLBERT, Caroline J. **Citizens as legislators: Direct Democracy in the United States** (ed.). Columbus (EUA): The Ohio State University, 1998.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Federalismo, Municípios e decisões legislativas: a criação de Municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 123-148, jun., 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/hh88SNwtyDjZVP8JqzjSKmS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2023.

TORRE IGUATEMI: Justiça mantém decisão que suspende referendo popular. **Tribunal de Justiça do Estado do Ceará**, Fortaleza, 03 fev. 2011. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/noticias/torreiguatemi-justica-mantem-decisao-que-suspende-referendo-popular/>. Acesso em: 30 set. 2023.

TOSI, Giuseppe. As “lições” de Bobbio para a democracia brasileira em tempos de crise. *In*: MAIA, Antonio Glaudenir Brasil (org.). **Democracia no século XXI: Crise, desafios e perspectivas**. São Paulo: ANPOF, 2019.

TOWN MEETING. **Vermont League of Cities and Towns**. Montpelier (EUA), [2023]. Disponível em: <https://www.vlct.org/topics/town-meeting>. Acesso em: 14 jul. 2023.

TRE-RN REALIZA plebiscito nas eleições e população vota pelo nome “Campo Grande”. **Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte**, Natal, 08 out. 2018. Disponível em: <https://www.tre-rn.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Outubro/tre-rn-realiza-plebiscito-nas-eleicoes-e-populacao-vota-pelo-nome-201ccampo-grande201d>. Acesso em: 26 jul. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO CEARÁ – TRE/CE. **Cartório eleitoral**. Fortaleza, [2023]. Disponível em: <https://apps.tre-ce.jus.br/CartorioEleitoral/menu.do>. Acesso em: 17 abr. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARÁ. **Relatórios da votação dos plebiscitos 2011**, Belém, [2023]. Disponível em: <https://www.tre-pa.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/plebiscito-2011/relatorios-da-votacao-dos-plebiscitos-2011>. Acesso em: 26 jul 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas do Eleitorado**. Brasília, 11 jul. 2022. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/home?session=308163146257561>. Acesso em: 23 out. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas eleitorais**, Brasília, [2023]. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home?session=207549617758123>. Acesso em: 26 jul 2023.

TSE DIVULGA nova tabela com a divisão dos recursos do Fundo Eleitoral para 2022. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 23 jun. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/tse-divulga-nova-tabela-com-avisao-dos-recursos-do-fundo-eleitoral-para-2022>. Acesso em: 10 abr. 2023.

TSE HOMOLOGA RESULTADO do plebiscito que altera nome de Fortaleza do Tabocão (TO). **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 07 maio 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Maio/tse-homologa-resultado-do-plebiscito-que-altera-nome-de-fortaleza-do-tabocao-to>. Acesso em: 26 jul. 2023.

TSE HOMOLOGA RESULTADO de plebiscito sobre uso de charretes em Petrópolis (RJ). **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 26 fev. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Fevereiro/tse-homologa-resultado-de-plebiscito-que-aprovou-rejeicao-do-uso-de-charretes-nos-passeios-turisticos-em-petropolis-rj>. Acesso em: 26 jul. 2023.

TYLER, Amanda L. Direct democracy, misinformation, and judicial review in the United States. *In*: BAUME, Sandrine; BOILLET, Véronique, MARTENET, Vincent. *Misinformation in Referenda* (ed.). **Misinformation in Referenda**. New York: Routledge, 2021.

U.S. ELECTION ASSISTANCE COMMISSION. **Election Administration and Voting Survey**, Silver Spring (EUA), 2019. Disponível em: https://www.eac.gov/sites/default/files/eac_assets/1/6/2018_EAVS_Report.pdf. Acesso em: 02 ago. 2023.

VATTER, Adrian. Lijphart expanded: three dimensions of democracy in advanced OECD countries?. **European Political Science Review**, Cambridge, v. 1, n. 1, p. 125–154, 2009. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/abs/lijphart-expanded-three-dimensions-of-democracy-in-advanced-oecd-countries/7AE024644D7DE422EE7504E4A4D134C3>. Acesso em: 31 maio 2023.

VITÓRIA DO “NÃO” no referendo chega a quase 64%. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 24 out. 2005. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/pos-e-carreira/vitoria-do-nao-no-referendo-chega-a-quase-64-9qt0v3si41gop233ks62zd1e6/>. Acesso em: 21 out. 2023.

VIZEU, Rodrigo; TALENTO, Aguirre; NAVARRO, Silvio. Plebiscito expõe diferenças culturais entre regiões do PA. **Folha de S. Paulo**, [2023]. Poder. Acesso em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/13686-plebiscito-expoe-diferencas-culturais-entre-regioes-do-pa.shtml>. Acesso em: 23 out. 2023.

WAGSCHAL, Uwe. Direct Democracy and Public Policymaking. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 17, n. 3, p. 223-245, 1997. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4007611>. Acesso em: 08 ago. 2023.

WIENKE, Felipe Franz; LUNELLI, Carlos Alberto. Competência legislativa em matéria ambiental: um campo de indefinição no federalismo brasileiro. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 17, n. 12, p. 200-217, maio/ago., 2022. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8993/4639>. Acesso em: 30 ago. 2023.

WILENTZ, Robert Sean. **The rise of American Democracy: Jefferson to Lincoln**. New York: W. W. Norton & Company, 2005.

ZIMMERMAN, Joseph F. **The New England Town Meeting: Democracy in Action**. Westport (EUA): Praeger Publishers, 1999.

¿TIENE FUTURO LA democracia?. **Clarín**, Revista Ñ, Buenos Aires, 13 nov. 2004. Disponível em: http://www.anep.edu.uy/historia/clases/clase10/cuadros/11_art_sartori.pdf. Acesso em: 01. set. 2023.

APÊNDICE A – TABELA COM PRINCIPAIS CARGOS ADMINISTRATIVOS DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA POR ESTADO E COMO SÃO PREENCHIDOS

Estado	Lieutenant Governor	Secretary of State
Alabama	Eleito	Eleito
Alaska	Eleito	Não existe
Arizona	Não existe	Eleito
Arkansas	Eleito	Eleito
California	Eleito	Eleito
Colorado	Eleito	Eleito
Connecticut	Eleito	Eleito
Delaware	Eleito	Indicado
Florida	Eleito	Indicado
Georgia	Eleito	Eleito
Hawaii	Eleito	Não existe
Idaho	Eleito	Eleito
Illinois	Eleito	Eleito
Indiana	Eleito	Eleito
Iowa	Eleito	Eleito
Kansas	Eleito	Eleito
Kentucky	Eleito	Eleito
Louisiana	Eleito	Eleito
Maine	Não existe	Eleito pelo Legislativo
Maryland	Eleito	Indicado
Massachusetts	Eleito	Eleito
Michigan	Eleito	Eleito
Minnesota	Eleito	Eleito
Mississippi	Eleito	Eleito
Missouri	Eleito	Eleito

Tabela elaborada pelo autor. Fonte: National Association of Secretaries of State ([2023]); National Lieutenant Governors Association ([2023]).

Montana	Eleito	Eleito
Nebraska	Eleito	Eleito
Nevada	Eleito	Eleito
New Hampshire	Não existe	Eleito pelo Legislativo
New Jersey	Eleito	Indicado
New Mexico	Eleito	Eleito
New York	Eleito	Indicado
North Carolina	Eleito	Eleito
North Dakota	Eleito	Eleito
Ohio	Eleito	Eleito
Oklahoma	Eleito	Indicado
Oregon	Não existe	Eleito
Pennsylvania	Eleito	Indicado
Rhode Island	Eleito	Eleito
South Carolina	Eleito	Eleito
South Dakota	Eleito	Eleito
Tennessee	Eleito pelo Legislativo	Eleito pelo Legislativo
Texas	Eleito	Indicado
Utah	Eleito	Não existe
Vermont	Eleito	Eleito
Virginia	Eleito	Indicado
Washington	Eleito	Eleito
West Virginia	Presidente do Senado	Eleito
Wisconsin	Eleito	Eleito
Wyoming	Não existe	Eleito

Tabela elaborada pelo autor. Fonte: National Association of Secretaries of State ([2023]); National Lieutenant Governors Association ([2023]).

APÊNDICE B – TABELA DE COMPOSIÇÃO DAS CÂMARAS DOS DEPUTADOS ESTADUAIS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, TEMPO DE MANDATO E POSSIBILIDADE DE REELEIÇÃO

Estado	Quantidade de deputados	Duração do mandato	Reeleição e duração máxima
Alabama	105	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Alaska	40	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Arizona	60	2 anos	Sim, até 8 anos
Arkansas	100	2 anos	Sim, até 16 anos
Califórnia	80	2 anos	Sim, até 12 anos
Colorado	65	2 anos	Sim, até 8 anos
Connecticut	151	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Delaware	41	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Flórida	120	2 anos	Sim, até 8 anos
Geórgia	180	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Hawáii	51	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Idaho	70	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Illinoi	118	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Indiana	100	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Iowa	100	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Kansas	125	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Kentucky	100	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Louisiana	105	4 anos	Sim, até 12 anos
Maine	151	2 anos	Sim, até 8 anos
Maryland	141	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Massachusetts	160	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Michigan	110	2 anos	Sim, até 12 anos
Minnesota	134	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Mississippi	122	4 anos	Não há limites p/ reeleição

Tabela elaborada pelo autor. Fonte: National Conference of State Legislatures, 2020; National Conference of State Legislatures, 2021.

Missouri	163	2 anos	Sim, até 8 anos
Montana	100	2 anos	Sim, até 8 anos
Nebraska		NÃO EXISTE	
Nevada	42	2 anos	Sim, até 12 anos
New Hampshire	400	2 anos	Não há limites p/ reeleição
New Jersey	80	2 anos	Não há limites p/ reeleição
New Mexico	70	2 anos	Não há limites p/ reeleição
New York	150	2 anos	Não há limites p/ reeleição
North Carolina	120	2 anos	Não há limites p/ reeleição
North Dakota	94	4 anos	Sim, até 8 anos
Ohio	99	2 anos	Sim, até 8 anos
Oklahoma	101	2 anos	Sim, até 12 anos
Oregon	60	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Pennsylvania	203	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Rhode Island	75	2 anos	Não há limites p/ reeleição
South Carolina	124	2 anos	Não há limites p/ reeleição
South Dakota	70	2 anos	Sim, até 8 anos
Tennessee	99	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Texas	150	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Utah	75	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Vermont	150	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Virginia	100	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Washington	98	2 anos	Não há limites p/ reeleição
West Virginia	100	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Wisconsin	99	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Wyoming	62	2 anos	Não há limites p/ reeleição

Tabela elaborada pelo autor. Fonte: National Conference of State Legislatures, 2020; National Conference of State Legislatures, 2021.

APÊNDICE C – TABELA DE COMPOSIÇÃO DOS SENADOS ESTADUAIS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, TEMPO DE MANDATO E POSSIBILIDADE DE REELEIÇÃO

Estado	Quantidade de senadores	Duração do mandato	Reeleição e duração máxima
Alabama	35	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Alaska	20	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Arizona	30	2 anos	Sim, até 8 anos
Arkansas	35	4 anos	Sim, até 16 anos
California	40	4 anos	Sim, até 12 anos
Colorado	35	4 anos	Sim, até 8 anos
Connecticut	36	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Delaware	21	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Florida	40	4 anos	Sim, até 8 anos
Georgia	56	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Hawaii	25	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Idaho	35	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Illinois	59	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Indiana	50	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Iowa	50	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Kansas	40	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Kentucky	38	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Louisiana	39	4 anos	Sim, até 12 anos
Maine	35	2 anos	Sim, até 8 anos
Maryland	47	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Massachusetts	40	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Michigan	38	4 anos	Sim, até 12 anos
Minnesota	67	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Mississippi	52	4 anos	Não há limites p/ reeleição

Tabela elaborada pelo autor. Fonte: National Conference of State Legislatures, 2020; National Conference of State Legislatures, 2021.

Missouri	34	4 anos	Sim, até 8 anos
Montana	50	4 anos	Sim, até 8 anos
Nebraska	49	4 anos	Sim, até 8 anos
Nevada	21	4 anos	Sim, até 12 anos
New Hampshire	24	2 anos	Não há limites p/ reeleição
New Jersey	40	4 anos	Não há limites p/ reeleição
New Mexico	42	4 anos	Não há limites p/ reeleição
New York	63	2 anos	Não há limites p/ reeleição
North Carolina	50	2 anos	Não há limites p/ reeleição
North Dakota	47	4 anos	Sim, até 8 anos
Ohio	33	4 anos	Sim, até 8 anos
Oklahoma	48	4 anos	Sim, até 12 anos
Oregon	30	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Pennsylvania	50	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Rhode Island	38	2 anos	Não há limites p/ reeleição
South Carolina	46	4 anos	Não há limites p/ reeleição
South Dakota	35	2 anos	Sim, até 8 anos
Tennessee	33	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Texas	31	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Utah	29	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Vermont	30	2 anos	Não há limites p/ reeleição
Virginia	40	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Washington	49	4 anos	Não há limites p/ reeleição
West Virginia	34	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Wisconsin	33	4 anos	Não há limites p/ reeleição
Wyoming	31	4 anos	Não há limites p/ reeleição

Tabela elaborada pelo autor. Fonte: National Conference of State Legislatures, 2020; National Conference of State Legislatures, 2021.