

Controle Judicial de Consultas Populares

Judicial Review of Popular Consultation

Victor Oliveira Queiroz¹

¹Universidade Federal do Ceará - UFC, Brasil

Resumo

Este trabalho tem o escopo de compreender se há e de que forma funciona o controle judicial de consultas populares no Brasil. Primeiro, explica-se o que se entende por estas consultas, isto é, o referendo e o plebiscito, e como estes institutos ocorrem no país. Em segundo, menciona-se a promulgação da Emenda Constitucional nº 111/2021, que aponta para a facilitação do uso de tais mecanismos a nível local. Após, examina-se a possibilidade de haver o controle judicial das consultas populares sob suas duas formas, preventiva e repressiva. Finalmente, projeta-se compreender como deve funcionar o controle judicial de consultas populares no Brasil, diante da introdução da Emenda Constitucional nº 111/2021. Ou seja, sobre quais parâmetros poderá haver o controle judicial dos plebiscitos e dos referendos locais no país, a partir das eleições municipais de 2024.

Palavras-chave: controle judicial; consulta popular; referendo

Abstract

This paper has the purpose to understand whether there is and by which forms judicial review of popular consultation take place in Brazil. First, it is explained what are those forms of consultation (referendum and plebiscite) and how those institutes happens in the country. Second it is mentioned the promulgation of Brazil's Constitutional Amendment n. 111/2021, which points out to favor the use of these kinds mechanisms at a local basis in Brazil. Then, it is examined wheter there is the possibility of judicial review of popular consultation by its ways, prevent and repressive. Finally, it is prospected to understand how should the judicial review of popular consultation in Brazil works, after the introduction of Constitucional Amendment n. 111/2021, by under which standarts the judicial review of referendum and plebiscite could occurour in Brazil, starting in the local elections of 2024

Keywords: judicial review; popular consultation; referendum

1. INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 111/21 passou a vigorar no país em 28 de setembro de 2021 com o intuito de introduzir pequenas mudanças estruturais em relação às eleições, ao mandato de parlamentares e ao financiamento de campanhas no Brasil. Seu texto remendado busca, em sintéticos artigos, alterar questões centrais da formação política brasileira, no qual se destaca neste artigo quanto à realização de consultas populares em concomitância com as eleições municipais.

Conforme será abordado adiante, a EC nº 111/2021 possibilitou a realização de consultas populares, gênero do qual são espécies o plebiscito e o referendo, de forma simultânea as eleições municipais no país, desde que estas sejam realizadas sobre questões locais e aprovadas pela Câmara Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes das eleições.

Trata-se de uma tentativa notória de fomentar a utilização dos mecanismos de participação popular, típicos da Democracia participativa, entre os cidadãos brasileiros, diante do manifesto subaproveitamento de tais ferramentas no país, em toda a sua história. Ainda que diante do contexto de redemocratização, e com a inserção expressa no texto da Constituição de 1988, a aplicação desses mecanismos é limitada, sendo utilizados como forma de promover o apoio ou a rejeição da opinião pública a interesses de projetos de poder. (GARCIA, 2005).

O objetivo do presente artigo não é, todavia, analisar singularmente as novidades e as possibilidades decorrentes de tal mudança de paradigma após o advento da Emenda Constitucional nº III/2021, mas de examiná-la sob um prisma específico, que é o do controle judicial. Ou seja, compreender se as consultas populares em concomitância com as eleições municipais estarão sujeitas ao controle judicial e, em caso afirmativo, examinar sob quais paradigmas e premissas tal fato é possível.

Para tal escopo, a organização do presente trabalho se divide em três balizas. Em primeiro lugar, a partir de noções introdutórias sobre o plebiscito e o referendo no Brasil e quais as implicações teóricas depreendidas do texto normativo exposto na Emenda Constitucional nº III/2021 em relação às consultas populares.

A segunda baliza se orienta em um conceito chave: investigar se é possível a realização do controle judicial de consultas populares, o que só poderá ser feito a partir de uma análise dúplice de controle: sob a esfera preventiva e a repressiva. Finalmente, o terceiro pilar, após o aporte teórico devido, concerne a compreender como deve funcionar o controle judicial do plebiscito e do referendo no Brasil, isto é, como ocorreria o seu ensejo e procedimento.

Para isso, tem-se apoio em uma metodologia que, quanto à técnica, tem base em pesquisas bibliográficas, ou seja, de artigos, livros, dissertações e de análise da Legislação pátria para compreender como são estruturados o plebiscito e o referendo no Brasil e como funcionaria um controle judicial dessas modalidades de consultas populares. Quanto ao método de abordagem, utiliza-se o hipotético-dedutivo, na medida em que se formula hipóteses, que podem ser falseáveis, acerca da situação-problema, que é a possibilidade de controle judicial de consultas populares, diante da promulgação da EC n. III/2021.

Ademais, diz-se que a finalidade metodológica é básica pura, ou seja, de compreender teoricamente acerca do controle judicial de consultas populares e em que medida e sob quais parâmetros este podem ser utilizados sobre o plebiscito e o referendo. Finalmente, o objetivo metodológico desse artigo é descritivo, pois tem o fito de retratar o controle judicial de consultas populares no Brasil; e exploratório, para investigar a situação-problema e formular teses sob tal paradigma de controle e sua relação com instrumentos da democracia semidireta.

2. PLEBISCITO E REFERENDO NO BRASIL E A PROMULGAÇÃO DA EC 111/2021

A participação popular nos processos decisórios nas localidades brasileiras ainda é um enorme desafio para a democracia do país. Ainda que com a previsão expressa no texto constitucional, o plebiscito e o referendo só foram utilizados mínimas vezes nas últimas décadas. A Emenda Constitucional nº III, de 2021, apresenta entre seus diversificados propósitos eleitorais, a ideia de fomentar o uso de tais práticas na cultura política nacional, a partir de uma ótica local de participação popular. Esta primeira baliza servirá, portanto, para compreender noções indispensáveis sobre tais premissas.

2.1. Plebiscito e referendo no Brasil: noções introdutórias

Em 1988, o Brasil promulgou sua mais recente Constituição, positivando na sua Lei Maior instrumentos típicos de Democracia Participativa ou Democracia Semidireta, esta que nos termos de Bonavides (2000) o povo elege não apenas os representantes, mas em verdade, legisla e exerce diretamente sua vontade através de instrumentos que lhe são típicos. (BONAVIDES, 2000).

Mais especificamente, nos incisos do art. 14 da Carta Magna, foram previstos o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Os dois primeiros envolvem a participação direta da população no tocante a consultas sobre temas sensíveis, e o último em relação à iniciativa de projeto legislativo de interesse geral. É certo que existem outros mecanismos típicos dessa Democracia fora daqueles previstos nos incisos do supracitado dispositivo, dos quais se menciona, por exemplo, o orçamento participativo, os conselhos municipais, como os de segurança e o de saúde, entre outros. (BEÇAK, 2008).

Em termos conceituais, delinea-se o plebiscito como uma consulta prévia à opinião popular e que enseja a adoção de providências legislativas a depender do seu resultado (DALLARI, 2011). Já o referendo, que lhe é semelhante, define-se como consulta à população sobre projetos de Emenda à Constituição ou de leis ordinárias que forem sensíveis ao interesse nacional (GARCIA, 2005). Em síntese: o plebiscito ocorre anterior a um projeto legislativo, enquanto o referendo se sucede a *posteriori*.

Somente dez anos após a promulgação da Constituição, foi que a Lei 9.709/98 se originou para regulamentar as disposições acerca do plebiscito e do referendo no Brasil, definindo o plebiscito como uma consulta popular de caráter anterior a ato legislativo e o referendo como a consulta popular que é posterior ao ato legislativo.

Dispõe o art. 3º da referida Lei que, em se tratando de questão nacional, o plebiscito e o referendo deverão ser convocados por meio de um decreto legislativo, por proposta de no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, indistintamente.

A tramitação de tais projetos seguirá ao do Regime Comum do Congresso Nacional, conforme dispõe o art. 12. Finalmente, se aprovado o ato convocatório, o presidente do Congresso Nacional deverá intimar a Justiça Eleitoral para fixar a data da consulta e proceder pelo que for necessário para sua realização, conforme art. 8 da Lei 9.709/98º.

Nesse meio-tempo, o projeto legislativo em questão terá sua tramitação sustada até que o resultado das urnas seja proclamado, como dispõe o art. 9º da Lei. O procedimento para a realização de um plebiscito ou de um referendo segue os padrões logísticos de uma eleição normal para escolha dos representantes, a culminar na decisão da população acerca da questão que foi objeto da consulta. Conforme o art. 10 será considerado aprovado ou rejeitado essas duas formas de consulta popular pelo quórum de maioria simples, em resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em termos históricos, o plebiscito e o referendo são instrumentos pouco utilizados na cultura política brasileira. Anteriormente à promulgação da Carta de 1988, só se registrou um único referendo, em 1963, versando sobre qual sistema de governo deveria ser adotado no país, se o presidencialismo ou o parlamentarismo, vencendo a primeira opção. (MELO, 2009).

No Brasil, já havia previsão expressa no texto constitucional para utilização deste mecanismo de democracia semidireta, embora não tenha sido utilizado em concreto até a década de 1960. Na Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, havia disposição de que, em tese, um plebiscito seria utilizado para decidir acerca do novo texto constitucional do país e para a realização de novas eleições. Tanto o plebiscito como as eleições jamais ocorreram. (BARCELLOS, 2022).

Mesmo com previsão expressa na Constituição Federal e disciplina normativa da Lei 9.709/98, é de se perceber que só ocorreram dois plebiscitos e um referendo no país após a redemocratização. Além disso, percebe-se que os dois plebiscitos só foram convocados por se tratarem de hipóteses obrigatoriamente previstas para o seu ensejo.

O primeiro, em caráter nacional, em 1993, novamente para questionar sobre o sistema de governo e ainda sobre a forma de governo, se República ou Monarquia, só se sucedeu por força de disposição expressa do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o que decorreu diretamente instabilidade presenciada no país. (RANIERI, 2013). O segundo, em nível estadual, em 2011, para indagar à população do estado do Pará acerca de intenção legislativa de desmembramento do estado em outros dois, Tapajós e Carajás, tendo o “não” prevalecido com cerca de 66% (sessenta e seis por cento) dos votos. (AQUINO, 2015).

Finalmente, o único referendo que ocorreu após 1988, e ainda o único sem obrigatoriedade expressa da Lei para seu ensejo, questionou a população acerca da proibição da comercialização de arma de fogo e munição em território nacional, em análise do art. 35 do Estatuto do Desarmamento. (ESTEVEVES, 2007).

O que se evidencia, nestes termos introdutórios, é que embora o plebiscito e o referendo estejam expressamente previstos no texto constitucional brasileiro e contem até mesmo com disciplina normativa específica, pela qual a Lei 9.709/98 traça um procedimento específico, a utilização de tais instrumentos típicos da democracia semidireta é, sem muito prolongar, de discreto fomento na história política brasileira.

A Carta de 1988, pelo menos em sua intenção legislativa, busca esculpir o Brasil como um país que não se atém somente a um engessado formato representativo, mas que também convoca sua população a meios de participação direta nos processos decisórios do país. Pelo menos no que diz respeito ao plebiscito e ao referendo, a realidade dista da teoria, encontrando-se na prática uma utilização aquém do esperado.

2.2. O advento da EC 111/2021 e suas implicações jurídicas no país

Diante de tal cenário, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021, que teve como um dos escopos primordiais a facilitação e o fomento da utilização do plebiscito e do referendo no Brasil, a partir da introdução dos parágrafos 12 e 13 no art. 14 da Constituição Federal. Tal dispositivo, em síntese, permite a realização destes instrumentos da Democracia semidireta em concomitância com as eleições municipais, isso em condições pré-estabelecidas.

Antes de aprofundar na temática, é importante ressaltar que a Emenda Constitucional nº 111/21 não teve somente o fito de disciplinar acerca do plebiscito e do referendo. Na realidade, em uma verdadeira miscelânea, introduz uma série de mudanças eleitorais e regras do jogo político no texto constitucional, sem que tenham, em verdade, qualquer conexão temática.

A título ilustrativo, é objetivo ainda da EC nº 111/21, no seu art. 2º, inovar norma-regra na distribuição dos recursos partidários e do chamado fundo eleitoral, ao considerar que serão destinados maiores recursos aos partidos que estimularem e efetivamente obtiverem maior número de votos em candidatos negros e candidatas mulheres à Câmara dos Deputados.

Além disso, tal Emenda Constitucional ainda dispõe sobre o procedimento de incorporação de partidos políticos, alterações dos estatutos dos partidos políticos, de regras acerca da fidelidade partidária e até mesmo alterações da data de posse do mandato de presidente da República e de governadores dos Estados, que passarão a ser, respectivamente, em 05 e 06 de janeiro. (BRASIL, 2021).

Feitas essas ponderações, regressa-se a análise das implicações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 111/21 no que diz respeito à utilização do plebiscito e do referendo no Brasil. Com ela, foi introduzida a regra que possibilita a realização de tais instrumentos de consulta popular em caráter simultâneo com as eleições municipais acerca de questões de relevo local, desde que aprovadas pelas câmaras municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes das eleições.

Dispondo de outra forma, a Câmara dos Vereadores poderá preparar uma série de questões municipais a ser objeto de consulta popular e que ocorrerão de forma simultânea às eleições municipais, desde que sejam encaminhadas em tempo hábil à Justiça Eleitoral, observado um número máximo de quesitos, não explicitado pela EC nº 111/21 diretamente.

É importante que se esclareça que não havia uma vedação à possibilidade de realização de plebiscito e de referendo em concomitância com as eleições gerais e municipais para escolha dos representantes. Se quisesse, um ente federado assim poderia proceder desde que, logicamente, nos limites da sua competência temática constitucional. No entanto, ao tornar expresso no texto Constitucional, percebe-se um notório interesse de traçar um procedimento que impulse a realização de tais consultas populares.

A título exemplificativo, no Município de Fortaleza já houve debates locais em 2007 acerca de proposição de referendo para consulta popular sobre a edificação de torre empresarial do Grupo Iguatemi em área sabidamente de proteção ambiental e de manguezais na capital cearense. Embora com a chancela da construção pelo Executivo municipal, a pressão do Ministério Público e de parte da sociedade civil diante do prejuízo ambiental tornou a questão suscetível de debates e um referendo foi sugerido.

No entanto, a referida consulta popular não logrou êxito, sendo alvo, inclusive, de controle judicial. Embora houvesse uma tendência na Câmara dos Vereadores para aprovação do referendo, de ampla base de apoio à então prefeita Luizianne Lins (PT), com o Projeto de Decreto Legislativo nº 26/2007, o grupo Iguatemi ajuizou ação cautelar para impedir ações voltadas à realização do referendo. O pleito liminar foi concedido à época pela 7ª Vara da Fazenda Pública de Fortaleza e ratificada pelo Tribunal de Justiça do Ceará, e a proposta pelo referendo foi suspensa, não sendo ao fim realizado (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ, 2011). O empreendimento foi inaugurado no começo dos anos 2010.

É válido perceber que a Emenda Constitucional nº III/21 tem o intuito de revigorar a utilização de tais mecanismos na cultura política brasileira, a partir da ótica da localidade. É verdade que esses instrumentos serão utilizados quase que em simbiose. Remanescendo apenas a distinção conceitual de que o plebiscito seria para consulta de questões prévias a um projeto Legislativo efetivo e o referendo o seria para análise da população sobre um projeto de Lei *a posteriori* (HAMERSKI, 2020).

Certamente a mera positividade de uma regra no texto constitucional não a torna instantaneamente efetiva ou implica em sua imediata aplicação. Se assim o fosse, o próprio teor dos incisos do art. 14 da Constituição Federal já bastaria para a aplicação do plebiscito e do referendo no país.

No entanto, é de se esperar que a combinação de um procedimento de simples execução com a expressa possibilidade de realização das consultas populares em caráter simultâneo às eleições (o que certamente culmina em uma significativa redução de custos, considerado um dos maiores obstáculos da aplicação de tais mecanismos) deverá implicar em um alastramento da utilização do plebiscito e do referendo no país, em sede local, e suscitar novas questões em torno de sua aplicação.

3. É POSSÍVEL O CONTROLE JUDICIAL DE CONSULTAS POPULARES?

Na primeira parte, explicou-se o panorama de como ocorrem as consultas populares no Brasil atualmente, englobando-se nesse gênero o plebiscito e o referendo como espécies. Nesta segunda baliza, antes de se adentrar no derradeiro capítulo de análise do artigo, é imperativo que se compreenda o que se entende por controle judicial e, por conseguinte, delinear se é possível o controle judicial de consultas populares. Em caso afirmativo, deverá se compreender por quais meios.

3.1. Controle judicial: conceituação e espécies

O controle judicial é um conceito moderno que funciona a partir de dois aportes necessários: o princípio da separação dos poderes e o princípio da supremacia da Constituição. Pode-se dizer que a forma moderna de controle judicial teve sua utilização difundida em dois contextos históricos diferentes em uma época próxima, na França pós-revolução e nos Estados Unidos após a independência. (BABOZA; KOTINDA, 2014).

De fato, as noções desenvolvidas por Montesquieu na formação tripartite de poder e logo após evoluídas para o sistema de freios e contrapesos, a implicar na limitação de um poder pelo outro foram o ponto de início para o desenvolvimento do atual sistema de controle judicial do Estado. (ALVES, 2011). Além disso, a ampla utilização moderna do controle judicial é possível com o desenvolvimento moderno dos textos Constitucionais e de seu status de supremo perante as demais leis e atos realizados em um país.

Nos Estados Modernos, é papel do Judiciário interpretar as leis e ainda verificar se os atos realizados dentro da jurisdição colidem com o texto da Constituição. Nestas hipóteses, o Judiciário deve fazer prevalecer a Constituição, já que essa representaria a vontade legítima do povo (BARBOZA; KOTINDA, 2014), o que implica na eliminação de lei inconstitucional do sistema jurídico e a anulação de ato que for contrário a Lei Maior.

O Brasil adotou as duas premissas modernas acima delineadas, de modo que no ordenamento jurídico pátrio, todo ato normativo é sujeito a controle judicial. Tradicionalmente, a doutrina costuma classificar as formas de controle em duas espécies: preventivo e repressivo. Como o nome sugere, a distinção entre um e outro se dá pelo momento em que o controle pelo Judiciário foi exercido. Se anterior à promulgação de um ato legislativo, será o controle preventivo. Se posterior, tem-se o controle repressivo. (FERREIRA FILHO, 2022).

No caso do controle preventivo, não se encontra previsão expressa na ordem jurídica brasileira. Em tese poderia se referir a um controle político, no âmbito do Legislativo, mas no Brasil também é reconhecido um controle preventivo pela via jurisdicional. (BESTER, 2005). Com efeito, o Supremo Tribunal Federal identifica o direito subjetivo que um parlamentar tem de impedir que atos de desvios constitucionais prossigam no processo legislativo. É o controle judicial prévio a promulgação da lei, o que há muito ficou assentado no MS 20.257, de relatoria para o acórdão do Ministro Moreira Alves. (SALGADO; ARAÚJO, 2019).

Assim, ocorre a forma preventiva de controle pelo parlamentar quando violadas as regras de processo legislativo, momento em que estará legitimado para impetrar mandado de segurança. (NOVELINO, 2016). O objetivo de tal remédio constitucional será assegurar o direito líquido e certo ao devido processo legislativo, impedindo que um projeto de lei entre em vigor no ordenamento jurídico sem atentar aos parâmetros necessários à sua validade.

Por sua vez, o controle judicial repressivo é a regra do no sistema brasileiro de controle, tendo por objeto todo e qualquer ato normativo já promulgado, ou seja, após o processo legislativo. Neste momento, o poder Judiciário tem papel central e competência para imediatamente retirar do ordenamento jurídico norma que for contrária ao texto da Constituição Federal ou mesmo da Constituição estadual (NOVELINO, 2016) – seja de forma difusa, isto é, em qualquer grau de jurisdição ou sob a forma concentrada de controle, no Supremo Tribunal Federal ou nos Tribunais de Justiça.

Nesta toada, retomando os conceitos até então expostos, veja-se que um ato legislativo está submetido ao controle pelo poder Judiciário desde a sua gênese até mesmo anos após a sua introdução no ordenamento jurídico. Dentro do processo legislativo, poderá ser a qualquer tempo desafiado através de mandado de segurança por um parlamentar com mandato na casa Legislativa para análise do Judiciário, momento que ficará restrito tão somente aos vícios procedimentais do projeto.

Uma vez promulgada, no entanto, a Lei poderá ser objeto a qualquer tempo de controle judicial. Diretamente, por um dos legitimados ao controle concentrado, no âmbito do Supremo Tribunal Federal ou, nos limites estaduais, nos Tribunais de Justiça. Poderá, ainda, em regime de controle difuso, ser desafiado por qualquer indivíduo que no caso concreto verificar o descumprimento da referida norma aos preceitos elencados no texto constitucional.

3.2. O controle judicial de consultas populares

Reunidas as duas premissas indispensáveis para a compreensão da questão central deste artigo, examina-se neste momento se é possível o controle judicial de consultas populares. Em primeiro lugar, é de se visualizar que tanto o plebiscito quanto o referendo são convocados pelo Congresso Nacional sob a forma normativa de Decreto Legislativo, após a aprovação de no mínimo um terço de membros de qualquer das duas casas do Congresso (BRASIL, [2023]), conforme dispõe o art. 3º da Lei 9.709/98.

No caso do plebiscito, a consulta popular implicará, sendo afirmativa a resposta da maioria, na formulação de projeto de lei. No referendo, como já visto, o ato normativo está pronto e é submetido

para chancela ou rejeição popular. O que conclui é que, de uma forma ou de outra, tanto o plebiscito quanto o referendo terão o seu objetivo final esculpido em uma norma.

Ora, em sendo o plebiscito e o referendo convocados por uma norma (sob a forma de Decreto Legislativo) e o objeto de sua consulta popular a culminar em outra norma que foi ou que será promulgada pelo Legislativo, seja essa sob a forma de lei ordinária, lei complementar ou até mesmo uma emenda à Constituição, e estando qualquer ato legislativo sob o controle judicial, conforme visto no aporte teórico acima, conclui-se que as consultas populares podem e devem ser sujeitas a controle judicial.

De fato, é possível tanto o controle judicial preventivo quanto o repressivo em relação às consultas populares, quando descumpridos os seus parâmetros constitucionais (CÂMARA, 2018). Neste azo, o objeto do controle não devem ser os institutos em si, mas a norma jurídica que foi necessária para sua realização, ou seja, o Decreto Legislativo de convocação. (CÂMARA, 2018).

Se a conclusão é pela possibilidade do controle judicial, então a pergunta que remanesce é como funcionaria tal controle no modelo brasileiro. Previamente, na primeira etapa, quando se formula a ideia do plebiscito ou do referendo na casa Legislativa do ente federado interessado e, por conseguinte, tramita o seu processo legislativo, o controle judicial somente deverá ocorrer a partir de impetração de mandado de segurança por parlamentar com mandato na casa, pelo que há o direito líquido e certo do parlamentar em ser tutelado pelo poder Judiciário e ao devido processo legislativo, é o que assentou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e ratificou a doutrina. (SALGADO; ARAÚJO, 2019).

Nesse momento, o qual se chama controle judicial preventivo das consultas populares, o objeto da análise judicial não será propriamente o mérito da questão a ser indagada no plebiscito ou no referendo, mas tão somente se o processo legislativo cumpre aos requisitos procedimentais estabelecidos tanto na Lei 9.709/98 quanto ao Regime Interno da casa Legislativa à qual o parlamentar pertence.

Exemplifica-se essa primeira forma de controle judicial preventivo com a hipótese do senador que verificando não estarem presentes um terço de assinaturas válidas do Senado para convocação de plebiscito ou, em outra hipótese, que a forma legislativa adotada para a convocação de referendo não obedece ao modelo de Decreto Legislativo, mas de lei ordinária, impetra mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal para impedir que tais consultas populares sejam disponibilizadas à população.

Certamente, no entanto, cabe ao controle judicial repressivo o maior número de hipóteses as quais é possível a submissão do plebiscito ou do referendo à análise judicial. É possível, em exemplo, que haja o controle judicial repressivo do Decreto Legislativo que serviu de escopo para a consulta popular. Em sede de controle concentrado, um dos legitimados poderá desafiar formalmente ou materialmente o conteúdo que será objeto da consulta popular, caso verifique discordância com o texto da Constituição Federal.

Do ponto de vista formal, será objeto do controle judicial o descumprimento de um dos requisitos exigidos em lei para que a consulta popular aconteça. Já com “materialmente” se refere não à forma, mas ao conteúdo a ser indagado no plebiscito ou no referendo, uma vez que é possível que o objeto daquilo que for questionado à população esteja contrário as garantias fundamentais, por exemplo, ou que não pode ser objeto de reforma.

Exemplifica-se a incidência do controle judicial repressivo quando o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, um dos legitimados para o controle concentrado, interpusesse Ação Direta de Inconstitucionalidade do Decreto Legislativo para questionar a constitucionalidade de plebiscito que não fora convocado nos requisitos formais exigidos ou de referendo cuja pergunta à população estivesse em afronta com as balizas estabelecidas na Constituição.

Outra possibilidade de controle judicial repressivo se refere não ao Decreto Legislativo em si, mas a norma que for promulgada carregando o resultado da consulta popular. Conforme já visto, o objetivo e o resultado do plebiscito e do referendo culminarão em uma norma, que poderá ser viabilizada de diferentes formas, como lei ordinária ou até mesmo emenda constitucional.

É possível que tal norma seja objeto do controle judicial repressivo, se ferir, por exemplo, materialmente a disposição da Constituição. É a hipótese de Emenda Constitucional, aprovada pela população em referendo, que disponha que o voto não será mais direto, mas indireto através de representantes que forem eleitos, assim como ocorre no modelo norte-americano.

Neste caso, um legitimado para o controle concentrado, como são, por exemplo, as entidades de classe de âmbito nacional poderão ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade para desafiar a nulidade dessa Lei que foi promulgada, mesmo com o apoio e voto favorável através de referendo. Isto porque o voto direto se reveste como cláusula pétrea constitucional, insuscetível de qualquer reforma, mesmo com chancela popular, nos termos do art. 60, §4º, II da Constituição. (BRASIL, [2023]).

A indagação que naturalmente emerge nesse momento é: a decisão popular, mesmo com ampla margem de voto favorável em uma consulta popular, e cujo resultado foi concretizado em uma lei promulgada pode ser objeto de controle e até mesmo de nulidade pelo poder Judiciário? A resposta deverá ser afirmativa.

Embora a questão aparente ser controversa, sua resposta é singela. No Brasil, que preza pela supremacia e rigidez do texto constitucional, mesmo a vontade popular expressa em larga maioria em um plebiscito ou um referendo não poderá ser considerada suficiente para contrariar a Constituição Federal. Em interessante obra sobre o tema, Colombano (2017) defende que é possível o controle judicial de emendas constitucionais derivadas de referendo popular apenas nos casos em que ocorrer violação a cláusula pétrea da Constituição, argumentando o autor que a Constituição teria o papel de assegurar a soberania popular, mas não pode haver superação dos limites intransponíveis das garantias fundamentais. (COLOMBANO, 2017).

É fato que poderia nesse momento se adentrar em uma discussão mais profunda, em caráter teórico, acerca da colisão da vontade popular manifesta em uma consulta e a rigidez e tendência de imutabilidade do texto constitucional. Todavia, para o propósito restrito deste artigo, acredita-se que o indispensável por ora é tão somente assinalar que a “vontade de Constituição” para utilizar o termo formulado por Hesse (1991), é a força motriz que deverá nortear o Estado Democrático de Direito.

Com isto, busca-se prezar pela força normativa da constituição brasileira. Dentro de uma sociedade, é certo que existem múltiplas vontades contrapostas. Acerca de um tema controverso, por exemplo, a maior parte da sociedade pode se posicionar de um modo e a minoria de outro. Podem haver, inclusive, diversas correntes de pensamento e cada uma exprimirá uma vontade distinta. E as opiniões populares podem expressar afronta direta a princípios e direitos fundamentais balizados pela Constituição de um Estado de Direito.

É por isso que se utiliza da expressão acima cunhada pelo jurista alemão, na medida em que uma vez que a Constituição é formulada para um Estado de Direito, há de sempre se resguardar e preponderar pelo que expressa o seu texto e a sua “vontade”. O texto constitucional deve prevalecer normativamente e suas instituições devem prezar por isso, ocasionando força normativa suficiente a assegurar as garantias e prerrogativas a todos os cidadãos. Desse modo, é perigoso que a vontade popular prevaleça a “vontade de Constituição”, devendo-se rechaçar a hipótese de a consulta popular prevalecer frente a primazia da Lei Maior.

Ademais, percebe-se que o controle judicial de consultas populares não só é possível, como também poderá ocorrer de diferentes formas. Comentou-se do controle preventivo a ser formulado por parlamentar enquanto dura o processo legislativo, mas as mais robustas hipóteses de controle se encontram sob a forma repressiva, seja em face do Decreto Legislativo que introduz o plebiscito ou o referendo no ordenamento jurídico pátrio, seja em face da própria norma que terá como conteúdo o resultado da consulta popular.

Também estão sujeitas tanto ao controle formal, isto é, dos requisitos de ensejo do plebiscito ou do referendo, quanto ao controle material, que desafia o objeto da consulta e que poderá considerar a norma nula se em confronto com o estabelecido na Constituição Federal. Finalmente, diz-se que o controle judicial das consultas populares poderá ocorrer tanto em controle concentrado quanto no difuso, este a começar no primeiro grau de jurisdição e com a incidência no caso concreto.

4. CONTROLE JUDICIAL DE CONSULTAS POPULARES LOCAIS, APÓS A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 111/21

Neste tópico de arremate, finalmente unem-se os conceitos até então desenvolvidos. Como visto, é possível o controle judicial de consultas populares, em diversas modalidades. Ocorre que também se explicou que a promulgação da Emenda Constitucional nº 111/21 deverá acarretar sensíveis mudanças e o fomento da utilização tanto do plebiscito quanto do referendo a nível local durante as eleições municipais, já a começar em 2024. Neste sentido, o objetivo deste ponto será interligar os conceitos e abordar como deverá ocorrer o controle judicial das consultas populares neste cenário de tendência a maior difusão após a EC nº 111/21, o que se fará sob os prismas a seguir esculpidos.

4.1. Controle judicial preventivo de consultas populares locais

A Emenda Constitucional nº 111/21, ao acrescentar o parágrafo doze no art. 14 da Constituição Federal dispõe que concomitantemente as eleições municipais serão realizadas consultas populares sobre questões locais, desde que previamente aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observado um limite logístico em relação ao número de questões que serão objeto de consulta.

De início, salienta-se que a legitimidade para pleitear o controle preventivo judicial do plebiscito e do referendo nesse novo formato, regido pela lógica municipal, caberá ao vereador. Ora, já que o processo legislativo para convocação de uma consulta popular ocorrerá no âmbito da Câmara Municipal, seria o vereador o parlamentar que com o direito público subjetivo, líquido e certo ao devido processo legislativo e ao cumprimento do Regimento Interno da casa legislativa, de acordo com a compreensão jurisprudencial firmada no Supremo Tribunal Federal, já exposta acima. (CASSEB, 2009).

É a hipótese, por exemplo, de quando o vereador verificar que o número mínimo necessário de componentes da casa legislativa para convocação de um plebiscito não foi alcançado ou ainda quando visualizar que a Câmara dos Vereadores submeteu o Decreto Legislativo à sanção do prefeito da cidade para que corrobore com a questão a ser suscitada.

Tanto na primeira como na segunda hipótese ocorre o chamado vício do processo legislativo. O primeiro, pois logicamente é necessário um terço da casa para convocação do plebiscito ou do referendo. O segundo, pois o Decreto Legislativo, que é a forma normativa correta para a veiculação da realização de tais instrumentos, não depende de sanção ou de concordância do Executivo, sendo, portanto, de matéria puramente de competência do Legislativo.

Nestes casos o vereador deverá impetrar mandado de segurança no juízo comum estadual para assegurar o devido processo legislativo e estancar o projeto de plebiscito ou de referendo já na sua origem, por padecer de vícios que maculam a norma, o que logicamente deverá tramitar com máxima celeridade diante da prioridade processual a qual desfruta o *writ*.

Em sendo concedida a segurança pelo juízo, o projeto de consulta popular deverá regressar ao procedimento na Câmara Municipal para ser adequado a todos os requisitos exigidos, tanto no seu ensejo como na veiculação adequada em norma. Dessa forma, o controle judicial preventivo das consultas populares terá o papel de remediar eventuais irregularidades e assegurar que o plebiscito ou o referendo sejam colocados à disposição da população com a segurança jurídica necessária.

4.2. Controle judicial repressivo de consultas populares locais

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 111/21, abre-se um amplo cenário para que múltiplas questões sejam suscitadas em sede de consulta popular em concomitância com as eleições locais. Com efeito, o próprio texto do art. 14, parágrafo doze na Constituição Federal menciona que

deverá haver uma limitação de quesitos, o que já pressupõe o amplo leque de questões que poderão ser levantadas pelas Câmaras Municipais a fim de conhecer a opinião da população sobre a hipótese.

É nesta conjuntura que se projeta a intensificação não só da utilização do plebiscito e do referendo no país como, no mesmo passo, do controle judicial. A câmara municipal poderá estabelecer um número limitado de questionamentos objetos da consulta popular. Todos estes se submeterão ao controle pelo Poder Judiciário, notadamente na via repressiva, que é mais bastante eficiente no Brasil. (CASSEB, 2009).

É importante preliminarmente salientar que o controle judicial poderá ocorrer tanto sob a via concentrada como a difusa. (BARCELLOS, 2022). O modelo concentrado implicará em um dos legitimados da Constituição estadual em desafiar a legalidade do plebiscito ou do referendo no âmbito do Tribunal de Justiça, o qual, caso compreenda pela nulidade, poderá retirar o quesito do objeto de consulta popular.

Há de se mencionar, sem dúvidas, que o plebiscito e o referendo municipal podem ainda ser objeto de controle diretamente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, caso em que a ação a ser manejada deverá ser a Arguição de Descumprimento de Preceito Federal. Logicamente a arguição só ocorrerá nas hipóteses em que é cabível, sendo pacificado na depreensão doutrinária de que esta é a única forma de controle de uma lei municipal diretamente no Supremo Tribunal Federal, obviamente se violada a Constituição Federal, já que as outras ações constitucionais são incabíveis. (MARTINS, 2022)

O controle judicial repressivo também poderá ocorrer pela via difusa, sendo aqui o leque de legitimados significativamente amplo, já que aberto a qualquer pessoa que intervenha no processo originário. (BESTER, 2005). Qualquer cidadão poderá questionar a legalidade de um plebiscito ou de um referendo que se sucederá na sua localidade, desde que tenha correlação no caso concreto com o fato que lhe é próximo. Isso porque, como se sabe, o controle difuso, que será julgado pelo juízo de primeiro grau estadual, só poderá ocorrer diante de um caso concreto.

Urge, neste ponto, para fins didáticos, que se faça a subdivisão do controle judicial repressivo sob dois parâmetros: primeiro, quanto à forma e aos requisitos; e, segundo, acerca da matéria a ser indagada à população.

Em primeiro lugar, pode ser que o plebiscito ou o referendo que estiverem sendo convocados estejam irregulares por não estarem de acordo com os parâmetros exigidos pelo parágrafo doze do artigo 14 da Constituição Federal ou com aqueles estipulados pela Lei 9.709/98. São pelo menos quatro requisitos principais: as questões devem versar sobre assuntos locais; devem ser aprovadas anteriormente pela Câmara Municipal, logicamente sob a forma de Decreto Legislativo, e com quórum de um terço da casa; devem ser encaminhadas à Justiça Eleitoral com 90 (noventa) dias de antecedência; e, deverá se respeitar os limites operacionais possíveis de quesitos.

Em relação ao primeiro requisito, o texto constitucional é claro ao delinear que as questões a serem formuladas nos plebiscitos e referendos só poderão versar sobre assuntos locais, leia-se: referentes à municipalidade. Como se percebe no texto constitucional, os Municípios foram reservados de restrita competência legislativa. Ainda assim, a compreensão da doutrina é de que os assuntos locais que podem ser versados pelo Município não precisam ser exclusivamente locais, o que tornaria difícil o ensejo, bastando haver preponderância do interesse local. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2022).

Nesta senda, se constatado que o plebiscito, por exemplo, concernir a uma questão relevante de esfera estadual, poderá o procurador geral de Justiça, na sua posição de legitimado, desafiar a legalidade da consulta popular no âmbito do Tribunal de Justiça. Também, pela via difusa, o cidadão cujo objeto do referendo lhe atingir diretamente poderá guerrear no juízo de primeiro grau a validade da consulta se esta tiver correlação com questão estadual e não apenas da municipalidade, como é exigido.

O segundo requisito formal que poderá ser impugnado pela forma repressiva de controle diz respeito ao Decreto Legislativo promulgado pela Câmara Municipal – o que guarda relação com a hipótese vista no controle preventivo. Ocorre que neste caso, diferente do outro, qualquer um (não só o

parlamentar) poderá ser o legitimado para questionar a validade da consulta popular na quebra de um desses parâmetros. Ao que se reforça que se sucederá pela via concreta ou abstrata.

O terceiro requisito quanto à forma que deverá ser respeitado é o prazo estipulado para submissão do objeto da consulta à Justiça Eleitoral pela Câmara Municipal, o qual obrigatoriamente deverá ocorrer em até 90 (noventa) dias anterior às eleições. Se for visualizado que o plebiscito ou referendo não for comunicado dentro do tempo cabal determinado, e for desafiado judicialmente pela via concentrada ou difusa, certamente tal quesito decairá e não poderá ser objeto de deliberação da população dentro daquela eleição municipal.

Finalmente, o último requisito formal em plebiscito e referendo objeto do controle judicial repressivo é a limitação em quesitos, isto é, da quantidade de questões que poderão ser formuladas à população em uma eleição. Esse é o único parâmetro estabelecido pelo novo texto constitucional que não é totalmente claro em sua compreensão, já que não há uma quantificação fechada para a formulação de quesitos. Em outras palavras, o critério da razoabilidade deverá ser o norte, de modo a refletir a primazia de um voto minimamente esclarecido. Dessa forma, nada impede que o limite formulado para o Município naquela eleição local seja de três, cinco ou até mesmo de oito consultas populares simultâneas.

A limitação por quesitos dependerá, portanto, de uma série de fatores, aos quais se incluem a própria natureza do Município; a dificuldade de debate e compreensão acerca da matéria objeto da consulta; e até mesmo a época em que a discussão se insere. O fato é que a consulta popular é objeto de controle judicial repressivo se o número de quesitos formulados confrontarem a ótica do razoável, diante da limitação de tempo e de logística que as eleições demandam.

Um exemplo hipotético poderia ocorrer quando em um Município estiverem sendo propostas pela Câmara Municipal o plebiscito e o referendo acerca de cinco diferentes temas, três dos quais revestidos de uma maior dificuldade e a exigir maior debate da sociedade civil. É possível que o procurador geral de Justiça, por exemplo, questione a quantidade de quesitos no Judiciário e que seu pleito seja concedido, a fim de uma revisão judicial do número de quesitos, respeitando por eleições céleres e um debate minimamente possível diante da multiplicidade de questões.

São essas todas as possibilidades de controle judicial repressivo no que diz respeito ao parâmetro dos requisitos e da forma. No entanto, há de se falar do segundo parâmetro, que é o do conteúdo a ser indagado à população. Se anteriormente a razão pela qual o plebiscito e o referendo poderiam sofrer o controle do Judiciário fosse por conta dos requisitos formais necessários ao seu ensejo, agora se discute quando o próprio mérito de tais consultas populares fere ao texto constitucional.

Existem pelo menos dois motivos principais de controle judicial repressivo de conteúdo. O primeiro diz respeito à incompetência da questão a ser formulada pelo Município. Ou seja, o plebiscito e o referendo serão passíveis de controle quando o Município não tiver da ingerência para formular tal questão, mas, ao contrário, esta for matéria concernente a legislação do estado ou da União.

É importante, neste momento, salientar que ao contrário dos Estados Unidos, onde as consultas populares são amplamente difundidas em concomitância com as eleições locais, oportunizando o cidadão a decidir sobre emendas constitucionais e até questões orçamentárias (BURNETT; GARRET; MCCUBINS, 2010), no Brasil, os entes federados locais não desfrutam de tanta margem para objeto de consulta. Isso se explica na medida em que a maior parte dos assuntos de competência exclusiva para legislar é privativa da União, que detém competência bastante ampla (BARCELLOS, 2022), restando aos Municípios e aos estados um leque significativamente menor de consulta.

É o que se exemplifica com a hipótese de a Câmara Municipal perguntar à população local em sede de plebiscito acerca da descriminalização do uso recreativo de drogas. Certamente tal questão seria passível imediatamente de controle judicial repressivo, já que não cabe a um Município legislar sobre Direito penal, sendo matéria de competência da União. Do mesmo modo o controle ocorreria se um Município indagasse em referendo um projeto de lei para aumentar a jornada de trabalho semanal para 48 horas semanais, igualmente vedado em face de só a União poder legislar acerca de Direito do Trabalho.

Percebe-se de modo conseqüente ao analisar, sobretudo, o art. 22 da Constituição Federal que de fato são bem restritas as matérias que poderão ser objeto da consulta nas eleições locais. Além das já versadas, menciona-se que questões a legislar sobre direito civil, comercial, eleitoral, processual, energia, política de crédito, e até mesmo desapropriações são exclusivas da União (BARCELLOS, 2022). Portanto, em caso de consulta popular devem ser imediatamente impugnadas pelo controle judicial repressivo, tanto na via concreta, como na forma abstrata.

Finalmente, o outro parâmetro pelo qual se visualiza o controle judicial em relação ao conteúdo se dá não pela incompetência para debater a questão a nível local, mas dessa vez pela violação as chamadas cláusulas pétreas, isto é, o núcleo rígido da Constituição Federal, que sob hipótese alguma poderá ser reformado. Estão previstas no art. 60, §4º da Constituição e são assim elencadas: “a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; e os direitos e garantias fundamentais”. (BRASIL, [2023]).

Se as três primeiras hipóteses são de aplicação mais exígua, a previsão de que os direitos e as garantias fundamentais são cláusulas pétreas no ordenamento jurídico brasileiro abre um enorme conjunto de possibilidades de controle judicial. Com efeito, a doutrina majoritária compreende que os direitos fundamentais (como os previstos no rol do art. 5º da Constituição Federal) se configuram como cláusulas pétreas. (BRANDÃO, 2008). Assim, não poderá prosperar plebiscito ou referendo que aviltem um dos direitos fundamentais dos brasileiros.

É o caso, por exemplo, em um Município no qual se indaga à população por via plebiscitária se deverá haver a prisão perpétua para crimes hediondos dentro da localidade – o que viola o art. 5º, XLVII, “b”, da Constituição Federal. Ou ainda de referendo pelo qual se indaga à população sobre projeto de lei para permitir que o endurecimento da pena retroaja a todos os condenados por tal crime na localidade, o que é vedado, pelo art. 5º, XL, também da Constituição.

Em ambas as hipóteses, há visível descumprimento de prerrogativas fundamentais dos brasileiros e, portanto, caso seja objeto de plebiscito ou de referendo, poderá de imediato ser impugnado judicialmente, mesmo se a maioria da opinião popular for pela inovação. No caso concreto, poderá ser questionado pelo controle difuso, desde o juízo de primeiro grau, ou na via abstrata, inclusive diretamente no Supremo Tribunal Federal, em face do desacordo a preceito fundamental, a ensejar o manejo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, que é ação direta cabível para questões municipais em face da Constituição. (MARTINS, 2022).

5. CONCLUSÕES

No Direito, é de importância sumária antecipar e preparar. A Emenda Constitucional nº III/21, que estabelece uma série de alterações nas regras eleitorais no Brasil, introduz a possibilidade de consultas locais em concomitância as eleições municipais acerca estritamente de questões locais, o que parece o intuito de fomentar a participação popular e o fortalecimento dos institutos do plebiscito e do referendo.

Ao permitir expressamente que o plebiscito e o referendo poderão ocorrer em simultâneo às eleições municipais, de modo que os cidadãos sejam convocados a decidir sobre questões centrais de sua localidade, aproveita-se de toda a logística das eleições, o que é útil, sobretudo, do ponto de vista financeiro. Embora existam limitações formais, os cidadãos poderão ser convocados para decidir sobre diversas questões da sua localidade, o que decerto fortalece uma democracia participativa.

Com efeito, há uma tendência legislativa pátria para a utilização dos mecanismos de democracia semidireta a um nível local, seguindo a paradigma estabelecido nos Estados Unidos da América. (POUSO, 2010). Em tempo: no mesmo sentido de fortalecer a democracia no âmbito local, o trabalho de Pouso (2010) dispõe sobre a possibilidade já inserida no art. 29, XIII da Constituição brasileira acerca das iniciativas populares locais.

Havendo milhares de Municípios no país, e cada um com autonomia para convocar os mais variados plebiscitos e referendos por meio de suas câmaras municipais, é provável que a utilização de tais institutos se multiplique de forma considerável no país. E, neste azo, adentra-se a importância de compreender sobre o controle judicial das consultas populares.

Acerca do controle judicial, Dinamarco (2009) defende que o processo ao qual se veicula o controle judicial apresenta um caráter instrumental, sendo nitidamente revestido de finalidades. Enxergar o controle judicial é compreender que toda decisão judicial – inclusive em face das consultas populares – não serão encaradas e resolvidas como resolução unicamente jurídica da situação, mas também sob um prisma social e notadamente político. (DINAMARCO, 2009).

Assim, o controle judicial das consultas populares jamais deverá ser considerado como exclusiva do campo jurídico. Ao contrário, de forma pragmática, é de se compreender que o Judiciário quando exerce sua atividade de controle está decidindo ponderando ainda os fatores sociais e dentro eminentemente de uma conjuntura política inerente.

Neste artigo, compreendeu-se ser possível o controle judicial de consultas populares. Conclui-se que ainda quando o plebiscito e o referendo literalmente traduzem a vontade popular, nem sempre tal intenção deverá ser soberana, já que o Brasil se trata de um Estado Democrático de Direito, regido pelo princípio da supremacia constitucional, pelo qual nem mesmo a opinião popular poderá ir contrária a princípios fundamentais da ordem constitucional instituída.

Viu-se que o controle judicial não só é possível nas consultas populares, mas realizável de múltiplas formas. Há o preventivo, para quando tais consultas forem apenas projetos de leis nas casas Legislativas, e há o repressivo, de aplicação mais ampla. Por sua vez, há o controle repressivo formal, quando o objeto a ser apreciado é a forma estabelecida pelas consultas em lei e há o controle repressivo material, em que o objeto da impugnação é a própria matéria a ser suscitada na população. Por fim, estabeleceu-se que o controle poderá ocorrer pela via difusa ou concentrada.

Diante deste cenário, como aponta Grinover (2016), é importante salientar que o Poder Judiciário tem a legitimidade necessária em um Estado Democrático de Direito para atuar no controle e no equilíbrio das relações. No entanto, essa sua prerrogativa, a ser exercida no controle judicial de consultas populares, deriva da Constituição, devendo ser limitada aos condicionamentos e limitações do texto constitucional. (GRINOVER, 2016).

O primeiro teste da Emenda Constitucional nº III/2021 será, nesse sentido, as eleições municipais de 2024 e só então saberá se os institutos realmente serão difundidos. No caso positivo, é lógico que a Democracia participativa intentada no Brasil sai fortalecida, mas para que haja um fortalecimento democrático saudável e seguro juridicamente, o controle judicial é e sempre será indispensável.

6. REFERÊNCIAS

- ALVES, Maíra Feltrin. O princípio da Separação dos Poderes e o Controle Judicial de Políticas Públicas. *Revista FMU Direito*. São Paulo, ano 25, n. 35, p.73-84, 2011. Disponível em: <http://revistaseletronicas.fmu.br/index.php/FMUD/article/view/147/201>. Acesso em: 21 jun. 2023.
- AQUINO, Evelyn Cristina Ferreira de. *Sim ou Não? O plebiscito no Pará em 2011, estratégias discursivas e sentidos nas campanhas televisivas*. 2015. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Ciências da Comunicação) - Instituto de Letras e Comunicação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br:8080/jspui/handle/2011/7316>. Acesso em: 13 jun. 2023.
- BARBOZA; Estefânia Maria de Queiroz. KOTINDA, Thierry Chozem Zamboni. Direitos fundamentais e controle judicial. *Pensar*. Fortaleza, v. 19, n. 1, jan./abr., 2014. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/3088/pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito constitucional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

- BEÇAK, Rubens. Instrumentos de Democracia Participativa. **Revista de Ciências Jurídicas**. Maringá, v. 6, n. 2, jul./dez., p.143/153,2008. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/3088/pdf>. Acesso em: 28 set. 2022. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/rubens_becak.pdf.
- BESTER, Gisela Maria. **Direito constitucional: fundamentos teóricos**. v. 1. São Paulo: Manole, 2005.
- BRASIL. **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: 28 set. 2020.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº III, 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, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emcIII.htm. Acesso em: 23 set. 2022.
- BRASIL. **Lei 9.709/98, 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 23 set. 2022.
- BRANDÃO, Rodrigo. São os Direitos Sociais Cláusulas Pétreas? Em que medida? *In*: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. (Org.). **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008. Disponível em: <https://rbrandao.adv.br/wp-content/uploads/2017/06/sao-os-direitos-sociais-clausulas-petreas.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2022.
- BURNETT, Craig M.; GARRETT, Elizabeth; MCCUBINS, Matthew D. The Dilemma of Direct Democracy. **Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy**, Larchmont (NY), v. 9, n. 4, p. 305-324, 2010.
- CÂMARA, Miguel Felipe Almeida da. Institutos de Participação Popular e controle de constitucionalidade: referendo, plebiscito e iniciativa popular sob a jurisdição constitucional. **Boletim Conteúdo Jurídico**, de 12/05/2018. Brasília, n. 853, ano X, 2018. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/boletim-conteudo-juridico-issn-1984-0454/51679/boletim-conteudo-juridico-n-853-de-12-05-2018-ano-x-issn-1984-0454>. Acesso em: 28 set. 2022.
- CASSEB, Paulo Adib. Controle preventivo de constitucionalidade no Brasil. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v.29, n.2, 2009, p.187-196. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/12062>. Acesso em: 22 jun. 2023.
- COLOMBANO, Leandro Pereira. **Soberania popular e supremacia constitucional: limites do controle judicial de constitucionalidade sobre emenda à constituição do Brasil aprovada por referendo**. Brasília: TJDFT, 2017.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- ESTEVES, Eulícia. **O Brasil diz sim às armas de fogo: uma análise sobre o referendo do desarmamento**. 2007. Dissertação (Mestrado em História) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2110/CPDOC2007EuliciaEsteves.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 nov. 2022.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 42, n. 166, p. 9-22, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/417/R166-01.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 23 set. 2022.

- GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2016.
- HAMERSKI, Bruna. Participação popular no Brasil: uma análise sobre plebiscito, referendo, iniciativa popular, recall e veto popular. **Conversas & Controvérsias**. Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 1-10, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/conversasecontroversias/article/view/35482/26229>. Acesso em: 21 jun. 2023.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.
- MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.
- MELO, Demian Bezerra. **O plebiscito de 1963: inflexão de forças na crise orgânica dos anos sessenta**. 2009. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/academico/media/aluno/1321/projeto/Dissert-demian-bezerra-de-melo.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.
- NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. rev., ampl., atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.
- POUSO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. **Iniciativa popular municipal: ferramenta de legitimação da democracia**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Barueri, SP: Manole, 2013.
- SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. Controle judicial do processo legislativo: do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 79-104, out./dez. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p79. Acesso em: 21 jun. 2023.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.
- 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/torre-iguatemi-justica-mantem-decisao-que-suspende-referendo-popular/>. Acesso em: 28 outubro 2022.