



## INSTITUTOS DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA NAS LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA DE SANTA CRUZ DO SUL

Juliano Sartor Pereira<sup>1</sup>

Michel Belmiro Ilibio<sup>2</sup>

**Resumo:** A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu instrumentos tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular – institutos da Democracia Semidireta – como uma forma de manifestação da soberania emanada pelo povo através da sua participação no processo legislativo, de acordo com o art. 14, I, II, III. Igualmente, com a edição da Lei Complementar 9.709/1998 buscou-se regulamentar a execução dos institutos da Democracia Semidireta personificados em seu art. 1º, I, II, III. O objetivo deste estudo consiste em analisar a presença dos institutos da democracia semidireta nas leis orgânicas dos municípios da região geográfica imediata de Santa Cruz do Sul, haja vista a determinação constitucional, através do art. 29, XIII, que a Lei Orgânica Municipal (LOM) dispusesse sobre o instituto da iniciativa popular. Assim, de modo a alcançar o objetivo proposto, aplicou-se ao estudo o método dedutivo, com pesquisa teórica e abordagem qualitativa, embasada em material bibliográfico, documental e legal. A priori, constatou-se que os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular, muito embora incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, revelam-se insuficientes para assegurar o exercício da soberania através da participação popular no processo legislativo, haja vista a omissão ou burocracia legal e a resistência dos representantes do povo.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) – Criciúma – SC – Brasil. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). Email: julianosartor01@gmail.com

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado, da Universidade do Extremo Sul Catarinense, com bolsa Prosuc/CAPES, na linha de pesquisa em Direito, Sociedade e Estado. Graduado em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (2016). Integrante do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC) e pesquisador do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/UNESC). E-mail: mbilibio@unesc.net

**Palavras-chave:** Democracia, Iniciativa Popular, Lei Orgânica, Plebiscito, Referendo.

**Abstract:** The Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 established instruments such as the plebiscite, the referendum and the popular initiative - institutes of the Semi-direct Democracy - as a form of manifestation of the sovereignty emanated by the people through their participation in the legislative process, according to with art. 14, I, II, III. Also, with the edition of the Complementary Law 9,709 / 1998, it was tried to regulate the execution of the Institutes of the Semi-direct Democracy personified in its art. 1, I, II, III. The objective of this study is to analyze the presence of the institutes of semi-direct democracy in the organic laws of the municipalities of the immediate geographic region of Santa Cruz do Sul, given the constitutional determination, through art. 29, XIII, that the Municipal Organic Law (LOM) disposed on the institute of the popular initiative. Thus, in order to reach the proposed objective, the study was applied to the deductive method, with theoretical research and qualitative approach, based on bibliographic, documentary and legal material. A priori, it was found that the institutes of the plebiscite, referendum and popular initiative, although incorporated into the Brazilian legal system, are insufficient to ensure the exercise of sovereignty through popular participation in the legislative process, due to omission or legal bureaucracy and the resistance of the representatives of the people.

**Key words:** Democracy, Popular Initiative, Organic Law, Plebiscite, Referendum.

## **Introdução**

O parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) afirma que o poder exercido pelos representantes eleitos emana do povo, o qual também poderá exercê-lo de forma direta, nos moldes previstos pela Constituição. Outrossim, o art. 14 da CRFB/1988, em seus incisos I, II e III, preconiza o exercício da soberania popular por meio da participação direta do povo através dos institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Institutos

estes inerentes à Democracia Semidireta, a qual se constitui como um sistema híbrido entre Democracia Direta e a Democracia Representativa.

Dentre outros dispositivos constitucionais referentes aos institutos da Democracia Semidireta, destaca-se que o inciso XIII do art. 29 da CRFB/1988 determina que a iniciativa popular, no que tange aos interesses específicos da Municipalidade, seja disposta na Lei Orgânica Municipal. Por conseguinte, a presente pesquisa tem por objetivo analisar a presença não somente do instituto da iniciativa popular, mas também dos institutos do plebiscito e do referendo nas Leis Orgânicas dos Municípios da Região Geográfica Imediata de Santa Cruz do Sul. Visa, assim, averiguar a omissão ou não do legislador municipal quanto à determinação constitucional e no possível, também nas leis complementares correspondentes.

A relevância social do estudo se encontra na medida que o tema da participação popular no poder começa a ser evocado como uma forma de o povo exercer a sua soberania e exercitar a sua cidadania ativa no processo legislativo, haja vista a insatisfação popular com o atual cenário de instabilidade política do sistema representativo.

Para fins de análise do objetivo central, a pesquisa foi desenvolvida em três partes: na primeira, busca-se conceituar sucintamente a democracia e explanar as suas formas; na segunda, descreve-se os institutos da democracia semidireta no ordenamento jurídico; na terceira parte, realiza-se uma análise das Leis Orgânicas Municipais limitadas à Região Imediata de Santa Cruz do Sul para averiguar a presença ou não dos institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, como instrumentos de garantia e consolidação do exercício de participação popular no processo democrático.

De modo a alcançar o objetivo proposto, aplicou-se ao estudo o método dedutivo, com pesquisa teórica e abordagem qualitativa, embasada em material bibliográfico, documental e legal.

## **2. Democracia – conceituação e formas de participação popular**

Ao longo dos anos o vocábulo “democracia” foi corrompido e reduzido a um mero modelo padrão, muito embora ele passe por uma constante e cotidiana

transformação e reinvenção, conceituá-lo é deveras uma tarefa árdua (STRECK; MORAIS, 2008, p. 109). Tanto é que “nenhum termo do vocabulário político é mais controverso que Democracia” (AZAMBUJA, 1996, p. 215).

É claro que existem motivos para o conceito de democracia ser difuso e multifacetado. Isso acontece, entre outras razões, porque a democracia em geral é, em nosso tempo, o nome de uma civilização, ou melhor, do produto final político (até esta data) da civilização ocidental. (SARTORI, 1994, p. 17-18)

Sartori (1994, p. 22) afirma que estamos passando por um contexto de democracia confusa, haja vista a sua complexa dinâmica de significados, embora isso não queira dizer que a democracia possa significar qualquer coisa. Nesse sentido, Kelsen (2000, p. 140) assinala que

O significado original do termo “democracia”, cunhado pela teoria política da Grécia antiga, era o de “governo do povo” (demos = povo, kratein = governo). A essência do fenômeno político designado pelo termo era a participação dos governados no governo, o princípio de liberdade no sentido de autodeterminação política; e foi com esse significado que o termo foi adotado pela teoria política da civilização ocidental.

Naturalmente, na busca de um critério mínimo que ofereça uma definição um pouco mais clara sobre a democracia, Bobbio propõe uma definição procedimental ou formalística, “segundo a qual por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 1997, p. 12).

Logo, o conceito de democracia, objeto de estudo da filosofia política, poderia ser definido como um regime de governo responsável pela organização do poder político do Estado. No entanto, o conceito de democracia ainda exige uma interpretação que esclareça o seu significado jurídico, haja vista a constitucionalização do termo, de forma coerente aos fundamentos do atual constitucionalismo (BARZOTTO, 2003, p. 9).

Nesse seguimento, Canotilho (1993, p. 414) expressa que a positivação da democracia nos textos constitucionais deixa de ser uma abstração para se tornar um princípio jurídico-constitucional, de tipo material e de características organizativo-procedimentais, de acordo com o contexto histórico de um país. Portanto, “a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas um processo

de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história” (SILVA, 2013, p. 128).

Destarte, segundo dicionário jurídico, a democracia configura-se como

Regime político que teve seu nascimento na Grécia antiga, que a praticava em sua forma direta ou clássica, em que os membros da comunidade deliberavam diretamente e não tinham, para isso, representantes. [...] Ela funda-se na autodeterminação e soberania do povo que, por maioria e sufrágio universal, escolhe livremente seus representantes. (GUIMARÃES, 2012, p. 263)

Isso posto, expõe Silva (2013, p. 138) que “a forma pela qual o povo participa do poder dá origem a três tipos de democracia, qualificadas como direta, indireta ou representativa e semidireta”.

Assim, para analisar a positivação ou não dos institutos da democracia semidireta nas Leis Orgânicas dos Municípios da Região Imediata de Santa Cruz do Sul, a partir da Constituição Federal de 1988, faz-se imprescindível uma sucinta compreensão acerca das formas de democracia classificadas em função da participação popular no processo legislativo.

## **2.1 A democracia direta e a Constituição Federal de 1988**

“Democracia direta seria aquela em que o povo, em assembleia plenária, decide acerca dos assuntos de governo de forma individual, diretamente” (BERLOFFA, 2004, p. 226), sendo que “na Grécia, a democracia foi praticada na forma direta; era chamada democracia clássica, na qual os membros de uma comunidade deliberam diretamente, sem intermediação de representantes” (ACQUAVIVA, 1994, p. 113), isto é, “não havia qualquer tipo de intermediação entre os governantes e os governados, sendo certo que estes últimos, em plena praça pública (ágora), é que indicavam os que iriam exercer o poder político, e as principais normas que iriam reger sua vida social” (FILOMENO, 2006, p. 111-112).

Por ser a forma na qual o povo exerceria sua vontade sem a intermediação de representantes, a democracia direta foi eleita por Jean Jacques Rousseau como o modelo ideal. Atualmente, essa forma de democracia resiste somente em alguns poucos cantões suíços, onde o povo se reúne para deliberar diretamente sobre questões de ordem política. Hoje, a inviabilidade dessa forma de democracia se

deve principalmente às grandes extensões territoriais e à excessiva população dos Estados modernos (BASTOS, 2002, p. 137).

Ressalta-se que a democracia direta encontra-se prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único, ao afirmar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Sendo o exercício dessa participação popular direta no processo democrático, determinado pelos institutos da denominada democracia semidireta.

## **2.2 Democracia indireta ou representativa e a Constituição Federal de 1988**

Segundo Bobbio (1997, p. 43) a democracia representativa seria aquela cujas “deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”; ademais, “na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo” (SILVA, 2013, p. 139).

Ao final do século XIX e início do século XX, a ampliação do sufrágio universal, concomitantemente a teoria da soberania nacional ou popular e juntamente a imposição do sistema representativo com mandato livre para os representantes, resultou na imposição da democracia representativa de cunho liberal que perdura até os dias atuais (CANOTILHO, 1993, p. 402).

Do parágrafo único do artigo 1º e do caput do artigo 14 da Constituição Federal de 1988, destaca-se que o poder emanado do povo é exercido através de representantes eleitos por meio do sufrágio universal constituído pelo voto direto e secreto, apanágio da democracia representativa.

## **2.3 Democracia semidireta e a Constituição Federal de 1988**

“Quanto à terceira forma de democracia, a chamada democracia semidireta, trata-se de modalidade em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta” (BONAVIDES, 1994, p. 162); assim, o povo “tem o poder de intervir, às vezes, diretamente na

elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais” (AZAMBUJA, 1996, p. 224).

Logo, segundo Silva (2013, p. 138) a “Democracia semidireta é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a democracia participativa”.

Muito embora sejam vários os institutos abrangidos pela democracia semidireta como o plebiscito, referendo, iniciativa popular, veto popular, recall e outros, a presente pesquisa circunscrever-se-á aos institutos de participação popular positivados na Constituição Federal de 1988.

### **3. Institutos da democracia semidireta e o ordenamento jurídico**

Os institutos da democracia semidireta contemplados pelo constituinte e devidamente positivados na Constituição Federal de 1988, foram respectivamente o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, conforme art. 14, incisos I, II e III, da CRFB/1988. Outrossim, estes dispositivos de participação popular no processo legislativo foram regulamentados pela Lei Complementar 9.709/1998, da qual serão destacados unicamente alguns artigos a título ilustrativo.

Ressalta-se, porém, que as Leis Orgânicas Municipais – objeto de análise do presente estudo cuja abordagem será realizada no momento oportuno – também podem prever os institutos da democracia semidireta, em consonância à Constituição Federal e à Constituição Estadual.

#### **3.1 Plebiscito e o ordenamento jurídico**

O termo “Plebiscito vem do latim (*plebis + scitum*), e originalmente designava, na Roma antiga, a decisão soberana da plebe, expressa em votos” (BENEVIDES, 1998, p. 34).

Presentemente, trata-se de “uma consulta prévia aos eleitores sobre assuntos políticos ou institucionais, antes de a lei ser elaborada. As perguntas são diretas e o povo responde, apenas, sim ou não” (BULOS, 2008, p. 679).

Constitucionalmente encontra-se expresso no art. 14, I, indicando um meio direto de exercício da soberania popular (BRASIL, 1988), assim como no art. 1º, I, da Lei 9.709/1998. Destaca-se ainda que o § 1º do art. 2 da respectiva Lei, indica que “o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido” (BRASIL, 1998).

### **3.2 Referendo e o ordenamento jurídico**

Referendo provém de *ad referendum* e tem origem nos cantões suíços do século XV, correspondendo a uma consulta à população para validar ou não as votações das assembleias cantonais (BENEVIDES, 1998, p. 34).

Trata-se, portanto, de uma consulta popular para que o povo se manifeste ratificando ou rejeitando leis previamente aprovadas pelo legislativo, sendo que o eleitor deverá simplesmente responder sim ou não (BULOS, 2008, p. 680).

Encontra-se expresso no art. 14, I, da CRFB/1988, bem como no art. 1º, II, da Lei 9.709/1998. O § 2º do art. 2 da Lei 9.709/1998 revela que “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição” (BRASIL, 1998).

### **3.3 Iniciativa Popular e o ordenamento jurídico**

A iniciativa popular possibilita ao povo a propositura de leis por meio de um grupo de eleitores, sendo que estes cidadãos terão a mesma competência de determinados agentes públicos para iniciar o processo legislativo (BASTOS, 2002, p. 138). Tal instituto surgiu primeiramente nos Estados Unidos da América, mais precisamente na Dakota do Sul (1898) e no Oregon (1904), aparecendo posteriormente na Alemanha, Venezuela e Itália (ACQUAVIVA, 1994, p. 126).

No Brasil, encontra-se assegurado no art. 14, III, da CRFB/1988, sendo que o art. 61, § 2º, regula o percentual e a distribuição territorial do eleitorado para se propor uma iniciativa popular federal, já o art. 29, XIII, aborda o percentual mínimo do eleitorado para as iniciativas populares municipais reguladas pela Lei Orgânica

Municipal, enquanto o art. 27, § 4º, dispõe que a iniciativa popular no processo legislativo estadual deverá ser regulamentada por força de lei. (BRASIL, 1988).

Outrossim, a iniciativa popular também figura no inciso III do artigo 1º da Lei 9.709/1998, referindo-se ao exercício da soberania popular (BRASIL, 1998).

#### **4. Institutos da democracia semidireta nas leis orgânicas municipais (LOMS) da região geográfica imediata de Santa Cruz do Sul**

A análise da presença dos institutos da democracia semidireta nas Leis Orgânicas dos Municípios da Região Geográfica Imediata de Santa Cruz do Sul exige a compreensão sobre o significado de Região Geográfica Imediata, bem como sobre as novas divisões territoriais estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ainda no ano de 2017.

Essa compreensão se faz necessária, pois o presente estudo se embasou nesta nova divisão geográfica para delimitar territorialmente o seu objeto de pesquisa.

##### **4.1 Região Geográfica Imediata de Santa Cruz do Sul**

A Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017, trata-se de uma publicação realizada pelo IBGE cuja finalidade consiste na divulgação de um quadro atualizado das novas dinâmicas sociais, políticas e econômicas ocorridas ao longo das últimas décadas. Visa facilitar “o planejamento e gestão de políticas públicas em níveis federal e estadual e disponibilizar recortes para divulgação dos dados estatísticos e geocientíficos do IBGE para os próximos dez anos” (IBGE, 2017a). O novo recorte incorpora as fragmentações do território brasileiro interpretando as suas diversidades e aliando-se a elementos concretos como redes e centros urbanos, fluxos de gestão e outros (IBGE, 2017a).

Assim, as Regiões Geográficas Imediatas apresentam uma rede urbana próxima a centros urbanos que possam satisfazer as necessidades imediatas da população como: aquisição de bens de consumo duráveis ou não duráveis; emprego; educação e saúde; e prestação de serviços públicos como agências do

Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, Ministério do Trabalho, serviços judiciários e outros. Por sua vez, as Regiões Geográficas Intermediárias são formadas por Regiões Geográficas Imediatas articuladas a partir de um polo diferenciado quanto ao fluxo da gestão privada e pública, além de funções urbanas de maior complexidade (IBGE, 2017b, p. 19).

Nesse sentido, o Estado do Rio Grande do Sul é dividido em 8 Regiões Intermediárias, sendo que a Região Intermediária de Santa Cruz do Sul-Lajeado é subdividida em 4 Regiões Imediatas: Santa Cruz do Sul; Lajeado; Sobradinho; Encantado. A Região Imediata de Santa Cruz do Sul – delimitador espacial do objeto de estudo da presente pesquisa – é composta por 14 municípios, a saber: Candelária, Encruzilhada do Sul, Gramado Xavier, Herveiras, Mato Leitão, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz. Logo, serão estes os municípios cujas Leis Orgânicas e Leis Complementares serão objeto de estudo quanto à presença ou não dos institutos da Democracia Semidireta (IBGE, 2017c).

#### **4.2 Institutos da Democracia Semidireta nas Leis Orgânicas Municipais - LOMs**

Com a Constituição Federal de 1988, segundo os arts. 1º e 18, os Municípios adquiriram o status de ente federativo provido de certa autonomia. Nesse sentido, o art. 29 da CRFB/1988 determinou que os Municípios sejam regidos por leis orgânicas consonantes à Constituição Federal e Estadual (BRASIL, 1988). Portanto, a Lei Orgânica Municipal (LOM) discorre sobre matérias que são de exclusiva competência do Município, além daquelas que lhe compete legislar supletivamente (SILVA, 2013, p. 649).

Dado que o art. 29, XIII, da CRFB/1988, determina que as LOMs prescrevam sobre a Iniciativa Popular de projetos de lei, o presente estudo estendeu a análise aos demais institutos da Democracia Semidireta, plebiscito e referendo, também contemplados pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

A extensão da análise não se limitou exclusivamente às Leis Orgânicas dos Municípios da Região Geográfica Imediata de Santa Cruz do Sul, do mesmo modo, pesquisou-se a existência de leis municipais que viessem a dispor complementando a Lei Orgânica ou regulamentando os institutos da Democracia Semidireta, a fim de

melhor verificar o compromisso ou omissão do legislador municipal quanto aos institutos democráticos de participação popular no processo legislativo.

Para fins didáticos, desenvolveu-se um quadro onde foram analisados os seguintes itens: a) município; b) plebiscito; c) referendo; d) iniciativa popular, e) lei municipal específica e artigos de leis, conforme disposto na tabela seguinte:

Tabela sinótica – Presença dos institutos da Democracia Semidireta nas Leis Orgânicas dos Municípios da Região Geográfica Imediata de Santa Cruz do Sul.

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>PLEBISCITO Arts.</b>	<b>REFERENDO Arts.</b>	<b>INICIATIVA POPULAR Arts.</b>	<b>LEI MUNICIPAL ESPECÍFICA Arts.</b>
<b>Can delária</b>	XI XI Art. 8º, Art. 9º,	XI Art. 9º,	Art. 37 Art. 42, § 1º e § 2º	Não
<b>Enc ruzilhada do Sul</b>	1º XI Art. 2º, I Art. 26, § Art. 29,	1º XI Art. 2º, II Art. 26, § Art. 29,	Art. 2º, III Art. 26, § Art. 57 Art. 61, § 1º e § 2º	Não
<b>Gra mado Xavier</b>	XIII Art. 11,	XIII Art. 11,	Art. 48 § 1º, § 2º e § 3º	Não
<b>Her veiras</b>	Art. 5º	Não	Art. 39	Não
<b>Mat o Leitão</b>	Não	Não	Art. 37, Art. 40 III, § 2º	Não
<b>Pan tano Grande</b>	XIX Art. 15, Art. 140	XIX Art. 15,	Art. 48 Art. 50	Lei Nº 001, de 05/01/2005 Art. 1º, § 1º
<b>Pas so do Sobrado</b>	Não	Não	Art. 40, Parágrafo único	Não
<b>Rio Pardo</b>	Não	Não	Art. 37, Art. 40, I, II, § 2º	Não
<b>San ta Cruz do Sul</b>	XI Art. 10,	XI Art. 10,	Art. 45, § 1º, § 2º	Projeto 16/L/1991
<b>Sini</b>	Não	Não	Art. 44	Não

<b>mbu</b>			Art. 131	
<b>Val e do Sol</b>	Não	Não	Art. 36	Não
<b>Val e verde</b>	IV Art. 49, Art. 53	IV Art. 49, Art. 53	Art. 41	Não
<b>Venâncio Aires</b>	Não	Não	Art. 35, Parágrafo único	Lei compl. nº 076, de 16/12/2014 Art. 88, VI
<b>Ver a Cruz</b>	Não	Não	Art. 34, Parágrafo único	Não

Fonte: Dados tabulados e sistematizados pelos autores embasados nas Leis Orgânicas dos Municípios da Região Geográfica Imediata de Santa Cruz do Sul, disponível nos sites das Prefeituras Municipais e/ou da Câmara de Vereadores Municipais.

Simultaneamente à pesquisa de fontes eletrônicas mantidas por Prefeituras Municipais e Câmaras de Vereadores, expõe-se que também fora averiguada a implementação com a realização ou não de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

### 4.3 Análise e resultados

Os resultados coletados nas legislações dos 14 municípios que formam a Região Imediata de Santa Cruz do Sul e tabulados acima permitem algumas reflexões a partir do conteúdo exposto neste trabalho.

A primeira reflexão é concernente aos institutos do plebiscito e do referendo nas leis orgânicas dos municípios em análise. Em termos quantitativos, apenas seis dos quatorze municípios dispõe expressamente sobre tais institutos, de maneira que estes limitaram-se a copiar os dispositivos da Constituição Federal de 1988, demonstrando pouca originalidade na produção legislativa municipal.

Quanto ao instituto do plebiscito, destaca-se que a LOM de Encruzilhada do Sul, não obstante dispor como competência privativa da Câmara autorizar referendos e plebiscitos, permite aos seus eleitores postularem a realização desses

institutos, constituindo-se em uma inovação significativa, apesar do alto índice de postulantes, 5% do eleitorado municipal (ENCRUZILHADA DO SUL, 1990).

Ainda quanto ao plebiscito, chama atenção o Município de Pantano Grande, cuja Lei Municipal Nº 001, de 05 de janeiro de 2005, em seu artigo 1º, §1º, dispõe que as circunscrições urbanas do Município de Pantano Grande classificam-se em Bairros e Vilas, e que estas últimas poderão sofrer modificação, alteração ou ter nova denominação, desde que realizado plebiscito por Associações de Bairros legalmente constituídas, juntamente com a Câmara Municipal (PANTANO GRANDE, 1993).

Além do caso acima, cabe mencionar o Projeto de Lei Nº16/L/91, no município de Santa Cruz do Sul, que buscava estabelecer que a denominação ou alteração da denominação de logradouros públicos dependeria de manifestação favorável da comunidade expressa através de votação, abaixo-assinado, plebiscito ou qualquer outro meio capaz de expressar a vontade da maioria dos moradores ou frequentadores do logradouro a ser denominado. Referido projeto foi apresentado no dia 27 de maio de 1991 sendo rejeitado em menos de um mês em 17 de junho de 1991 (SANTA CRUZ DO SUL, 1990).

Em breve pesquisa feita nos sites das prefeituras e das câmaras de vereadores dos 14 municípios (aqueles que dispõem de mecanismos de buscas por palavras chaves) não foi encontrada nenhuma informação sobre a realização de plebiscito ou referendo nestes locais, não obstante as emancipações municipais ocorridas após a nova Constituição Federal de 1988 exigirem consulta prévia via plebiscito às populações diretamente interessadas (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o instituto da iniciativa popular de leis, em análise quantitativa, encontra-se dispostos em todas as LOMs analisadas cumprindo-se assim a determinação do inciso XIII do art. 29, da CRFB/1988. Em breve análise, observa-se que a autorização de apresentar projeto de lei popular limitou-se a cifra constitucional de 5% dos eleitores totais de cada município, excetuando-se os casos de competência exclusiva (BRASIL, 1988).

Salienta-se que a LOM do Município Gramado Xavier define celeridade e tratamento prioritário aos projetos de leis via iniciativa popular, haja vista o prazo máximo de noventa dias para discussão, defesa e votação (GRAMADO XAVIER, 2002). Destaca-se, também, os Municípios de Mato Leitão e Rio Pardo por

possibilitarem emendas à LOM por meio do instituto da iniciativa popular, sendo que no primeiro poderá ser feita diretamente pelos eleitores, já no segundo mediante comissão especial com a proposta subscrita pelo eleitorado, respeitando-se em ambos a cifra de cinco por cento de eleitores municipais (MATO LEITÃO, 2003; RIO PARDO, 2016).

Importante distinção merece, também, à originalidade das LOMs dos Municípios de Vale Verde e Sinimbu. O primeiro por inovar utilizando-se da iniciativa popular para emendas a projetos de Lei Orçamentária, de Diretrizes e do Plano Plurianual, conforme art. 49, III (VALE VERDE, 1998). Já o segundo, por ousar que tão somente um por cento dos eleitores municipais possam emendar leis orçamentárias, de acordo com o art. 131 (SINIMBU, 2001).

Da pesquisa realizada nos sites das prefeituras e câmaras de vereadores, o único projeto de iniciativa popular encontrado, data de 2008, no município de Santa Cruz do Sul. O Projeto de Lei de Iniciativa Popular nº 01/2008, buscava regulamentar o horário de abertura do comércio no Município. Cabe destacar os fundamentos apresentados na exposição e motivos para a proposição do projeto.

Passados-dezoito anos da lei do Livre Horário em Santa Cruz do Sul, a comunidade santa-cruzeense pôde fazer a experiência e comprovar na prática o quão maléfica ela mostra-se aos trabalhadores. Ao contrário do que propagava-se em 1990, ela reduziu o número de postos de trabalho e, especialmente, redundou na diminuição dos salários.

Diante disso e de mais uma série de motivos (a privação do comerciante ao convívio familiar, por exemplo) é que o comerciante decidiu mobilizar-se no intuito de modificar esta situação. Concretizou um projeto de iniciativa popular que possui o apoio de cerca de sete mil eleitores do município. Contou também com a colaboração de entidades representativas dos mais diversos setores da sociedade (trabalhadores metalúrgicos, professores, vigilantes, rurais, aposentados, estudantes, Igreja Católica, entre outros). Os pequenos empreendedores, que também julgam-se lesados pela lei do Livre Horário igualmente aderiram à causa. (SANTA CRUZ DO SUL, 2008)

A data de entrada do referido projeto na Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul é de 16 de junho de 2008, sendo este rejeitado pela maioria dos votos em 20 de outubro de 2008.

De toda forma, uma característica observada a partir dos dados coletados, é o constante bloqueio deflagrado pelos representantes eleitos aos institutos de participação direta do povo, no processo legislativo municipal.

## 5. Conclusão

O objetivo primordial desta pesquisa centrou-se na verificação e análise quanto à participação popular no processo legislativo, mais precisamente o municipal, mediante os institutos da Democracia Semidireta. Nesse sentido, os institutos analisados foram essencialmente aqueles contemplados pela Constituição Federal de 1988, respectivamente o Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular, estes relacionados ao exercício direto da soberania popular. Para tal, delimitou-se o estudo à Região Geográfica Imediata de Santa Cruz do Sul, com a distinta finalidade de não só focar, mas também de averiguar o quanto a Democracia Semidireta fora implantada e implementada no âmbito municipal.

Contatou-se, então, que todas as formas de Democracia, segundo o paradigma jurídico/político vigente, dependem de um elemento essencial que é o povo. Além do mais, observou-se que a Democracia não poderia se restringir exclusivamente ao texto constitucional, tanto é que a Constituição Federal de 1988 explicitou que a Iniciativa Popular fosse devidamente incorporada à Lei Orgânica Municipal, haja vista o novo *status quo* concedido ao Município como um ente federativo provido de uma certa dose de autonomia, mas também por ser o ente mais próximo da realidade regional, na qual o povo pode exercitar a sua cidadania mais ativamente.

Assim, passou-se a uma nova etapa com uma análise mais específica, buscando verificar a positivação ou não dos institutos da Democracia Semidireta nas realidades locais, através de Leis Orgânicas Municipais ou leis específicas.

Portanto, apurou-se que a positivação do instituto da Iniciativa Popular em todos os Municípios que compõem a Região Imediata de Santa Cruz do Sul deve-se muito mais a uma imposição expressa da Constituição Federal de 1988. Isso, a julgar pelos institutos do plebiscito e do referendo nem serem mencionados por algumas das Leis Orgânicas Municipais da mesma região.

Não obstante a originalidade e ousadia do legislador municipal em permitir emendas à LOM e a outras leis como as orçamentárias por meio de iniciativa popular, tratam-se de casos tímidos e isolados. Aliás, na maioria dos municípios que integram a supracitada região, é notória a pouca criatividade do legislador ao se

limitar a copiar o texto constitucional com imperceptíveis variações, resultando em um texto que beira o limite do conservadorismo.

É claro que a ausência de originalidade está associada a alguns fatores como a necessidade de as Leis Orgânicas apresentarem-se consonantes às Constituições Federal e Estadual. Entretanto, a não desburocratização dos institutos da Democracia Semidireta que poderiam estimular um maior comprometimento e participação do cidadão no processo legislativo, é consequência de um certo conservadorismo que busca obstar, opondo-se a qualquer forma de democratização da participação do povo no exercício de sua soberania, ainda mais localmente.

Por fim, a presente pesquisa revelou que os institutos do Plebiscito, do Referendo e da Iniciativa Popular, baluartes da Democracia Semidireta, apesar de estarem em certa medida positivados nas Leis Orgânicas dos Municípios da Região Geográfica Imediata de Santa Cruz do Sul, não significa necessariamente que tenham sido concretizados ou que sejam acessíveis aos cidadãos.

## **Referências**

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Ed. Saraiva, 1994. 335 p.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 35 ed. São Paulo: Editora Globo, 1996. 397 p.

BARZOTTO, Luis Fernando. **A democracia na constituição**. São Leopoldo, RS: Ed. UNISINOS, 2003. 214 p.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 5. ed São Paulo: Saraiva, 2002. 331 p.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ed. Ática, 1998. 208 p.

BERLOFFA, Ricardo Ribas da Costa. **Introdução ao curso de teoria geral do estado e ciências políticas**. 1. ed Campinas, SP: Bookseller, 2004. 416 p.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1997. 171 p.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1994. 498 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2018.

BRASIL. Lei 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, 1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm)>. Acesso em 22 abr. 2018.

BULOS, Uadi Lamêgo. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. 1391p.

CANDELARIA. **Lei Orgânica Municipal**, de 30 de dezembro de 2005. Câmara Municipal de Candelária, RS, 30 dez. 2005. Disponível em: <<http://candelaria.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7333&cdDiploma=9999?cdMunicipio=7333&cdTipoDiploma=5810>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 1993. 1522 p.

ENCRUZILHADA DO SUL. **Lei Orgânica Municipal**, de 1990. Câmara Municipal de Encruzilhada do Sul, RS, 1990. Disponível em: <[http://www.encruzilhadadosul.rs.gov.br/prefeitura/arquivos/leiDecreto/lei\\_Organica\\_083.pdf](http://www.encruzilhadadosul.rs.gov.br/prefeitura/arquivos/leiDecreto/lei_Organica_083.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de teoria do Estado e ciência política**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. 287 p.

GRAMADO XAVIER. **Lei Orgânica Municipal**, de 26 de dezembro de 2002. Câmara Municipal de Gramado Xavier, RS, 26 dez. 2002. Disponível em: <<http://www.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7544&cdDiploma=9999?cdMunicipio=7544&cdTipoDiploma=3220>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

GUIMARÃES. Deocleciano Torrieri (Org.). **Dicionário técnico jurídico**. 15. ed. São Paulo: Rideel, 2012. 600p.

HERVEIRAS. **Lei Orgânica Municipal**, de 02 de dezembro de 2008. Câmara Municipal de Herveiras, RS, 02 dez. 2008. Disponível em: < <http://www.herveiras.rs.gov.br/editais/Lei%20Org%E2nica%20Municipal.pdf>>.

Acesso em: 20 abr. 2018.

IBGE. **Divisão Regional do Brasil**. 2017a. Disponível em: <[https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default\\_div\\_int.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm)>. Acesso em: 22 abr. 2018.

IBGE. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017** / IBGE, Coordenação de Geografia. - Rio de Janeiro : IBGE, 2017b. 82p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

IBGE. **Divisões regionais do Brasil**. Base de dados por municípios das Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias do Brasil. 2017c. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed São Paulo: M. Fontes, 2000a. 392 p

MATO LEITÃO. **Lei Orgânica Municipal**, de 29 de dezembro de 2003. Câmara Municipal de Mato Leitão, RS, 29 dez. 2003. Disponível em: < <http://www.matoleitao-rs.com.br/leis/lei-organica-municipal/>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

PANTANO GRANDE. **Lei Orgânica Municipal**, de 03 de abril de 1990. Câmara Municipal de Pantano Grande, RS, 03 abr. 1990. Disponível em: < <http://www.camarapantanogrande.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7728&cdDiploma=9999?cdMunicipio=7728&cdTipoDiploma=4060>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

PASSO DO SOBRADO. **Lei Orgânica Municipal**, de 26 de julho de 2004. Câmara Municipal de Passo do Sobrado, RS, 26 jul. 2006. Disponível em: < <http://www.passodosobrado.rs.gov.br/site/conteudo.php?pag=leis&datainicial=&datafinal=&tp=8&bt=BUSCAR>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

RIO PARDO. **Lei Orgânica Municipal**, de 21 de fevereiro de 2016. Câmara Municipal de Rio Pardo, RS, 21 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.anexos.softcam.com.br/RIOPARDO/anexos/201604231807561461445676.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Lei Orgânica Municipal**, de 03 de abril de 1990. Câmara Municipal de Santa Cruz do Sul, RS, 03 abr. 1990. Disponível em: <<http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-organica-municipal-15446>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Projeto 01/2008**, de 16 de junho de 2008. Câmara Municipal de Santa Cruz do Sul, RS, 16 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/projeto-01-2008-25288/termo:iniciativa%20popular>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucion. São Paulo: Malheiros: 2013. 934 p.

SINIMBU. **Lei Orgânica Municipal**, de 04 de dezembro de 2001. Câmara Municipal de Sinimbu, RS, 04 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.anexos.softcam.com.br/SINIMBU/anexos/2017082509083115036629110.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 6. ed Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2008. 211 p.

VALE DO SOL. **Lei Orgânica Municipal**, de 27 de novembro de 2003. Câmara Municipal de Vale do Sol, RS, 27 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.valedosol.rs.gov.br/Lista/3503/Legislacao/1/marcador/99>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

VALE VERDE. **Lei Orgânica Municipal**, de 16 de outubro de 1998. Câmara Municipal de Vale Verde, RS, 16 out. 1998. Disponível em: <[https://siabi.trt4.jus.br/biblioteca/direito/legislacao/lei/municipal/lor\\_valeverde\\_1998.pdf](https://siabi.trt4.jus.br/biblioteca/direito/legislacao/lei/municipal/lor_valeverde_1998.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2018.

VENÂNCIO AIRES. **Lei Orgânica Municipal**, de 02 de abril de 1990. Câmara Municipal de Venâncio Aires, RS, 02 abr. 1990. Disponível em: <<http://camaravenancioaires.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=8050&cdDiploma=9999?cdMunicipio=8050&cdTipoDiploma=3300>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

VERA CRUZ. **Lei Orgânica Municipal**, de 30 de março de 1990. Câmara Municipal de Vera Cruz, RS, 30 mar. 1990. Disponível em: <[http://admv2.sizing.com.br/projetos/prefeituraveracruz/images/PagMat/Pag028741/Lei\\_Org%C3%A2nica\\_Consolidada\\_-\\_Vera\\_Cruz.pdf](http://admv2.sizing.com.br/projetos/prefeituraveracruz/images/PagMat/Pag028741/Lei_Org%C3%A2nica_Consolidada_-_Vera_Cruz.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2018.