

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

Bruno Olmos Osorio

CONDIÇÕES E ENTRAVES PARA AS CONSULTAS POPULARES MUNICIPAIS:  
uma análise do caso do referendo do Pontal do Estaleiro, em Porto Alegre

Porto Alegre  
2018

BRUNO OLMOS OSORIO

CONDIÇÕES E ENTRAVES PARA AS CONSULTAS POPULARES MUNICIPAIS:  
uma análise do caso do referendo do Pontal do Estaleiro, em Porto Alegre

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
como requisito parcial para a obtenção do grau  
de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Lucas Pizzolatto Konzen

Porto Alegre  
2018

BRUNO OLMOS OSORIO

CONDIÇÕES E ENTRAVES PARA AS CONSULTAS POPULARES MUNICIPAIS:  
uma análise do caso do referendo do Pontal do Estaleiro, em Porto Alegre

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
como requisito parcial para a obtenção do grau  
de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

---

Professor Doutor Lucas Pizzolatto Konzen (Orientador)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Professora Doutora Roberta Camineiro Baggio

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Professor Doutor Rodrigo Valin de Oliveira

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## RESUMO

O presente trabalho trata do instrumento de consulta popular municipal em Porto Alegre sob as perspectivas jurídica e prática. Entre 1990 e 2017, ocorreu apenas uma consulta popular de âmbito municipal em Porto Alegre, apesar da positivação de mecanismos de democracia direta como exercício da soberania popular na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica Municipal. Atribui-se a isso uma série de causas, a saber, incertezas no plano jurídico, escassa previsão de casos de aplicação obrigatória de plebiscitos, falta de interesse por parte das autoridades políticas e pouca mobilização popular. Sugere-se que a consulta popular ocorrida em 2009, relativa à possibilidade de uso habitacional da área localizada às margens do Lago Guaíba conhecida como Pontal do Estaleiro, foi consequência da falta de consenso na base do governo municipal somada à publicidade que a discussão recebeu na imprensa, de modo que sua realização seria de especial interesse ao Poder Executivo. A ausência de realização de novas consultas populares após essa experiência indica que os mecanismos de democracia direta não foram assimilados à estrutura política municipal.

**Palavras-chave:** Democracia semidireta. Mecanismos de democracia direta. Consulta popular municipal. Referendo. Plebiscito. Porto Alegre. Pontal do Estaleiro.

## ABSTRACT

This work discusses the instrument of local popular consultation in Porto Alegre in its juridical and practical aspects. From 1990 to 2017, only one local popular consultation occurred in Porto Alegre, although mechanisms of direct democracy as the exercise of popular sovereignty were inserted in the Federal Constitution of 1988 and in the *Lei Orgânica Municipal*. The causes for this are uncertainties in the juridical plan, few cases of obligatory *referendums*, lack of interest of the political authorities and the little popular mobilization. It is suggested that the 2009 popular consultation about the use of an area on the margins of Lago Guaíba for the purpose of habitation was consequence of the lack of agreement between government authorities and the public exposure of the matter in the press, so that the political authorities had special interest in the public consultation. The non-occurrence of new popular consultations after that experience indicates mechanisms of direct democracy were not assimilated to the local political structure.

**Key-words:** Semi-direct democracy. Mechanisms of direct democracy. Local popular consultation. Referendum. Plebiscite. Porto Alegre. Pontal do Estaleiro.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Esquema 1 - Classificação das consultas .....	24
Gráfico 1 - Situação dos projetos de lei de consultas populares em Porto Alegre.....	37
Mapa 1 - Pontal do Estaleiro no contexto da cidade, em escala 1 : 66 666,7.....	42
Mapa 2 - Pontal do Estaleiro (detalhe), em escala 1 : 4 166,7 .....	43

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição da Republica Federativa do Brasil
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CEFOR	Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do Mercosul
CMDUA	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental
CUTHAB	Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação
DEM	Democratas
EUA	Estados Unidos da América
LOM	Lei Orgânica Municipal
MDD	Mecanismo de Democracia Direta
PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PLCE	Projeto de Lei Complementar do Executivo
PLCL	Projeto de Lei Complementar do Legislativo
PLL	Projeto de Lei do Legislativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático do Brasil
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
TJ-RS	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
TRE-RS	Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul
UEU	Unidade de Estrutura Urbana
UTF	Unidade Territorial Funcional

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 A CONSULTA POPULAR.....</b>	<b>10</b>
2.2 NA LEGISLAÇÃO NACIONAL.....	11
<b>2.2.1 Definições e aspectos constitucionais.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2.2 Breve histórico do referendo e do plebiscito no Brasil.....</b>	<b>12</b>
<b>2.2.3 A consulta popular e a gestão democrática da cidade.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2.3 As normas gerais da Lei Federal n. 9.709/1998.....</b>	<b>15</b>
2.3 NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL.....	17
<b>3 ENTRAVES PARA CONSULTAS POPULARES MUNICIPAIS.....</b>	<b>22</b>
3.1 PROBLEMAS JURÍDICOS.....	22
<b>3.1.1 Nomenclatura e obrigatoriedade do voto.....</b>	<b>22</b>
<b>3.1.2 A iniciativa na Lei Orgânica Municipal.....</b>	<b>24</b>
<b>3.1.3 Obstáculos no Poder Judiciário.....</b>	<b>25</b>
3.2 AS DIFICULDADES PRÁTICAS.....	33
<b>3.2.1 O desinteresse das autoridades políticas.....</b>	<b>34</b>
<b>3.2.2 A falta de mobilização do eleitorado.....</b>	<b>38</b>
<b>3.2.3 Dificuldades operacionais.....</b>	<b>39</b>
<b>4 O CASO DA CONSULTA POPULAR DO PONTAL DO ESTALEIRO.....</b>	<b>42</b>
4.1 O ESTABELECIMENTO DO REGIME URBANÍSTICO.....	44
4.2 A PROPOSTA DE NOVO REGIME URBANÍSTICO.....	45
4.3 A DECISÃO PELA REALIZAÇÃO DA CONSULTA POPULAR.....	48
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2009, ocorreu a primeira e, até o presente momento, única consulta popular municipal em Porto Alegre desde a Constituição Federal de 1988. Prevista como instrumento de exercício de soberania popular desde 1990, com a edição da Lei Orgânica Municipal — a qual, por sua vez, trazia para o âmbito municipal o art. 14 da CF/1988 —, a consulta popular, mais especificamente um referendo, tratou sobre a possibilidade de uso para fins residenciais de uma área na orla do Lago Guaíba, o Pontal do Estaleiro. Desde então, foi prevista apenas a realização de um plebiscito para decidir sobre o cercamento do Parque Farroupilha, localizado na região central de Porto Alegre, o que, no entanto, não se concretizou.

A excepcionalidade da aplicação desses dois instrumentos de democracia direta não é um fato isolado: levantamento realizado em 2014 contabilizou, em nível nacional, um plebiscito, em 1993, e um referendo, em 2005; e, em nível estadual, um referendo no Acre, em 2010, e dois plebiscitos no Pará, em 2011 (RAUSCHENBACH, 2014, p. 207). Tal panorama, no entanto, não condiz com o papel que a Constituição parece ter dado ao princípio da soberania popular, de modo que cabe investigar as razões pelas quais mecanismos de democracia direta se mostram medidas excepcionais no processo legislativo brasileiro.

Apesar de a baixa ocorrência desses mecanismos ser um fenômeno generalizado nacionalmente, podem existir diferenças em suas condições de aplicação nos diferentes níveis da federação, decorrentes da autonomia para a determinação da organização político-administrativa e de suas competências diversas, abrindo-se, assim, a possibilidade para que Estados e Municípios prevejam com alguma liberdade regras de aplicação desses instrumentos, excetuadas algumas poucas limitações constitucionais e infraconstitucionais. O município de Porto Alegre utilizou-se dessa liberdade, de forma que, de uma perspectiva jurídica, existem tanto diferenças legais quanto factuais que justificam uma análise localizada em âmbito municipal.

O presente trabalho busca identificar as condições e os obstáculos para a realização de consultas populares em âmbito municipal, mais especificamente em Porto Alegre, analisando, como referência, o caso do referendo do Pontal do Estaleiro.

A pesquisa foi realizada com base em documentos e informações disponibilizados oficialmente, em especial legislação (nacional e municipal), decisões judiciais e notícias veiculadas pelas assessorias de imprensa da Câmara Municipal e da Prefeitura Municipal de

Porto Alegre e pela imprensa. No aspecto teórico, foram consultadas publicações dedicadas à análise de mecanismos de democracia direta no mundo, em perspectiva comparada, e no Brasil.

O estudo divide-se em três seções. Na seção 2, discute-se a consulta popular como instrumento de democracia direta e sua presença na legislação federal e municipal, a fim de delinear as condições jurídico-legais para sua aplicação em Porto Alegre. Na seção 3, discorre-se sobre os obstáculos, relacionados aos planos jurídico e factual, que fizeram da consulta popular uma medida excepcional no âmbito do município. Por fim, na seção 4, analisa-se o caso do referendo do Pontal do Estaleiro, identificando elementos que podem ter levado a realização de uma consulta popular.

## 2 A CONSULTA POPULAR

Consulta popular é o nome atribuído pela legislação brasileira<sup>1</sup> ao gênero que abrange dois dos três instrumentos previstos para o exercício direto da soberania popular do art. 14 da CF/1988, a saber, o plebiscito e o referendo.<sup>2</sup> Estes dois instrumentos são, em princípio, os únicos que alteram efetivamente o funcionamento da democracia representativa no Brasil: o terceiro, denominado constitucionalmente de iniciativa popular, garante apenas que os legisladores irão avaliar um projeto de lei, mas não que irão aprová-lo; a autoridade, nesse caso persiste com os representantes eleitos, que discutirão o projeto e sobre ele decidirão. Diferentemente, na consulta popular, a decisão tomada pelos cidadãos, através do voto, vincula os Poderes Executivo e Legislativo, de modo a estabelecer balizas para suas atividades.

Nesta seção, esboçarei um mapa para a aplicação desses instrumentos no município de Porto Alegre, o que envolve, em primeiro lugar, as delimitações constitucionais e infraconstitucionais de âmbito nacional e, em segundo lugar, as especificações dadas pelas autoridades políticas municipais. Pretende-se, com isso, especificar as condições para e os modos de realização de uma consulta popular.

### 2.1 APONTAMENTOS TEÓRICOS

Antes de tratar das feições dadas a esses instrumentos no nosso ordenamento, é importante fazer dois breves apontamentos teóricos, de modo a evitar pressupostos equivocados a respeito de mecanismos de democracia direta (MDD).

Em primeiro lugar, parto da definição de Altman de MDD, para quem é “uma instituição publicamente reconhecida na qual cidadãos decidem ou emitem suas opiniões sobre problemas — de maneira distinta de eleições para o Poder Legislativo e para o Poder Executivo — diretamente nas urnas através do sufrágio secreto e universal.” (ALTMAN, 2011, p.7, tradução nossa). A categoria abrangeria, portanto, “aqueles mecanismos através dos

---

<sup>1</sup> A Lei Federal n. 9.709/1998, no art. 8º, diz que: “Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição: I – fixar a data da **consulta popular**; [...]” [Grifo nosso.]

<sup>2</sup> “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.”

quais, após os representantes e o governo são eleitos, os cidadãos continuam a ser — voluntária ou involuntariamente, explícita ou implicitamente — atores de veto ou participantes proativos no processo político” (ALTMAN, 2011, p.7, tradução nossa). Assim, um MDD necessariamente cria limitações para a democracia representativa, modificando-a, de modo a estabelecer um esquema mais complexo na tomada de decisões políticas através da participação necessária e decisiva dos cidadãos.

Em segundo lugar, a terminologia utilizada pela legislação (consulta popular, referendo, plebiscito) é meramente convencional. Internacionalmente, e mesmo nas diferentes constituições brasileiras, tais palavras podem remeter a instrumentos substancialmente diversos, assim como instrumentos idênticos podem ser denominados distintamente. Portanto, o estudo de plebiscitos e referendos, ao fazer referência ao entendimento dado a eles em outros países ou em outros tempos, deve se ater não ao nome, mas à sua tipologia, para que confusões conceituais sejam evitadas.<sup>3</sup> Os riscos envolvidos na confusão conceitual não é pequena: tentar pré-estabelecer determinadas condições ou atrelar determinados efeitos aos instrumentos por via da história dos nomes atribuídos ou de comparações superficiais com instrumentos homônimos de outros países pode acarretar uma deformação e mesmo uma neutralização de suas funções.

## 2.2 NA LEGISLAÇÃO NACIONAL

### 2.2.1 Definições e aspectos constitucionais

Feitas essas ressalvas, o plebiscito e o referendo foram regulamentados nacionalmente pela Lei Federal n. 9.709/1998, em consonância com a reserva de lei prevista no *caput* do art. 14, que, em detrimento de qualquer entendimento distinto dado teórica e historicamente a eles, assim os definiu:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º 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.

---

<sup>3</sup> Como exemplo, na terminologia empregada por Altman (2011), plebiscitos e referendos se diferenciam por sua origem: se a aplicação do instrumento estava prevista em lei ou teve iniciativa do Poder Público (plebiscito) ou se teve iniciativa da população (referendo).

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.  
[...]

Plebiscito e referendo, portanto, diferenciam-se na nossa legislação pelo momento de sua convocação: plebiscitos são convocados antes de atos legislativos e administrativos, delimitando o espaço de atuação do Poder Público; referendos, após a promulgação desses atos, controlando sua atuação. Na sua substância, no entanto, ambos são deliberações realizados por meio do voto.

Constitucionalmente, estes instrumentos são, junto com a iniciativa popular, densificação do princípio trazido no parágrafo único do art. 1º, segundo o qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, considerada parcial positividade de uma democracia participativa por Paulo Bonavides (2001, p. 40), no lugar de uma democracia meramente representativa.

Cabe ressaltar ainda o art. 49 da CF/1988, que atribuiu ao Congresso Nacional competência exclusiva para autorizar referendos e convocar plebiscitos.<sup>4</sup> Aplicando-se o princípio da simetria constitucional, entender-se-ia que, em qualquer nível da federação, caberia ao Poder Legislativo exercer essas competências atribuídas ao Congresso Nacional, podendo, de qualquer forma, estabelecer condições objetivas para a concessão de autorização e para a convocação. Outro entendimento é o de que, nos estados e municípios, essa competência seria estabelecida pelas constituições estaduais e leis orgânicas (BENEVIDES, 1991, p. 163).

## 2.2.2 Breve histórico do referendo e do plebiscito no Brasil

O plebiscito apareceu pela primeira vez na história constitucional brasileira na Constituição de 1937. Foi prevista, então, a realização de plebiscitos nos seguintes casos: i) incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados, por iniciativa do Presidente da República (art. 5º);<sup>5</sup> ii) conferência de poderes legislativos para o Conselho da Economia

---

<sup>4</sup> “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;”

<sup>5</sup> “Art 5º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se para anexar-se a outros, ou formar novos Estados, mediante a aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões, anuais consecutivas, e aprovação do Parlamento Nacional. Parágrafo único - A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas.”

Nacional, por iniciativa do Presidente da República (art. 63);<sup>6</sup> iii) rejeição de projeto de emenda à Constituição de iniciativa do Presidente da República por parte da Câmara dos Deputados, ou aprovação de projeto de emenda à Constituição pela Câmara apesar de oposição do Presidente da República, por iniciativa deste (art. 174, §4º);<sup>7</sup> iv) aprovação da própria Constituição (art. 187).<sup>8</sup>

Percebe-se que, apesar de ter se dado o nome de plebiscito, a consulta prevista — e nunca realizada — no art. 187, era, de acordo com a nomenclatura atualmente utilizada, um referendo.

Na Constituição de 1946, houve previsão de plebiscito apenas no caso de incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados, sendo uma de suas condições, não dependendo de iniciativa do Presidente da República.<sup>9</sup>

As Constituições de 1967 e 1969 não previram o uso desses instrumentos.

Por último, a Constituição de 1988 previu plebiscitos nos seguintes casos: i) incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados (art. 18, § 3º);<sup>10</sup> ii) criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios (art. 18, § 4º)<sup>11</sup>; iii) definição da forma e do sistema de governo (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 2º).<sup>12</sup> Mais importante, no entanto, foi ter sido a primeira Constituição a prever a consulta popular de

---

<sup>6</sup> “Art 63 - A todo tempo podem ser conferidos ao Conselho da Economia Nacional, mediante plebiscito a regular-se em lei, poderes de legislação sobre algumas ou todas as matérias da sua competência. Parágrafo único - A iniciativa do plebiscito caberá ao Presidente da República, que especificará no decreto respectivo as condições em que, e as matérias sobre as quais poderá o Conselho da Economia Nacional exercer poderes de legislação.”

<sup>7</sup> “Art 174 - A Constituição pode ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados. [...] § 4º - No caso de ser rejeitado o projeto de iniciativa do Presidente da República, ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderá, dentro em trinta dias, resolver que um ou outro projeto seja submetido ao plebiscito nacional. O plebiscito realizar-se-á noventa dias depois de publicada a resolução presidencial. O projeto só se transformará em lei constitucional se lhe for favorável o plebiscito.”

<sup>8</sup> “Art 187 - Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República.”

<sup>9</sup> “Art 2º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembléias Legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional.

<sup>10</sup> “ § 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.”

<sup>11</sup> “§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996)”

<sup>12</sup> “Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.”

maneira desvinculada de algum assunto particular, como instrumento próprio do exercício da soberania popular, junto com o voto nas eleições dos representantes (art. 14).

### **2.2.3 A consulta popular e a gestão democrática da cidade**

Houve a intenção, por partes dos legisladores, de atribuir à consulta popular espaço na Lei Federal n. 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, na condição de instrumento de realização da diretriz da gestão democrática da cidade, positivada no art. 2º, II.<sup>13</sup> No texto enviado para a sanção presidencial, o Estatuto da Cidade continha, em seu art. 43, V, a previsão da realização de consultas populares:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:  
[...]  
V - referendo popular e plebiscito.

Tal inciso, no entanto, foi vetado pela Presidência da República, por ocasião da Mensagem n. 730/2001. Para isso, foram atribuídas as seguintes razões:

“Tais instrumentos de exercício da soberania popular estão disciplinados na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que, em seu art. 6º, admite a sua convocação por parte de Estados e Municípios, na forma determinada pela Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal. Há, portanto, no ordenamento jurídico pátrio, permissivo legal para a utilização destes mecanismos por parte dos Municípios, desde que observados os ditames da Lei Orgânica Municipal, instrumento constitucionalmente habilitado a regular o processo político em âmbito local.

Instituir novo permissivo, especificamente para a determinação da política urbana municipal, não observaria a boa técnica legislativa, visto que a Lei nº 9.709/98 já autoriza a utilização de plebiscito e referendo popular em todas as questões de competência dos Municípios.”

De fato, o veto não restringiu a realização de consultas populares. No entanto, dois problemas se colocam: i) qual é o sentido do verbo ‘dever’ no caput do art. 43; e ii) se se trataria, de fato, de inobservância da boa técnica legislativa.

Quanto a i), a Presidência entendeu que quando a palavra “deverão” é usada no caput do art. 43, ela teria, na verdade, o sentido de “poderão”, ou seja, que a norma deveria ser

---

<sup>13</sup> “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...]”

interpretada no sentido de conceder à Administração Pública a permissão para a aplicação dos instrumentos enumerados, e não de instituir um dever de aplicá-los. Tal interpretação parece decorrer da noção de que o grau de generalidade do dispositivo, não prevendo condições sob as quais tais instrumentos deveriam ser realizados, não poderia instituir verdadeiros deveres. Diferentemente, pode-se argumentar que, apesar de não instituir deveres específicos, tal dispositivo instituiria o dever de a Administração Pública, em seus diferentes níveis e de acordo com suas competências, criar regulamentação capaz de tornar possível a concreção de cada um dos instrumentos listados. Ou seja: a Administração Pública teria o dever de densificar a norma, de modo a criar condições para sua efetiva aplicação e passando a ter sua atuação, portanto, efetivamente vinculada a ela.

Quanto a ii), seguindo-se a mesma linha de interpretação, a disposição do inciso V não estaria meramente reafirmando o disposto na Lei Federal 9.709/1998, tendo em vista que esta não institui qualquer dever de utilização, mas, conforme visto, apenas condições de utilização. A presença do inciso V no art. 43 colocaria a consulta popular relacionada à gestão democrática da cidade como uma espécie de consulta popular em princípio não tão restrita quanto as demais.<sup>14</sup>

### **2.2.3 As normas gerais da Lei Federal n. 9.709/1998**

A Lei Federal n. 9.709/1998 veio dar, uma década depois, a densidade reclamada pelo art. 14 da CF/1988, que fez depender de lei a aplicação dos instrumentos de democracia direta.

Segundo o seu art. 6º, a convocação do plebiscito e do referendo, no que se refere a questões de competência dos demais entes da federação que não a União, deve ser feita de acordo com a Constituição Estadual ou com a Lei Orgânica, dependendo do ente.<sup>15</sup> Entende-se que tal disposição ratifica um dever constitucional implícito de não deixar lacunas nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas no que se refere às consultas populares, apesar de

---

<sup>14</sup> De modo semelhante: “O argumento técnico é inconsistente, diga-se, na medida em que a menção aos instrumentos da gestão democrática neste capítulo do Estatuto da Cidade tem finalidade de sistematizar o assunto em relação ao objeto da lei - a gestão da cidade - que delimita um interesse específico e cria um campo de aplicação peculiar.” (BUCCI, 2002. p. 338).

<sup>15</sup> “Art. 6º Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.”

não haver instrumento jurídico capaz de coagir os legisladores no caso de omissão. Trata-se de disposição que se contrapõe ao art. 3º, que estabelece a competência da convocação, a nível federal, a um terço de qualquer das Casas do Congresso Nacional,<sup>16</sup> em consonância com o art. 49 da CF/1988: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] XV - autorizar referendo e convocar plebiscito”.

De qualquer modo, além dos dois primeiros artigos, que replicam a CF/1988 e definem os instrumentos, respectivamente, apenas um artigo relativo a consultas populares apresenta generalidade, escapando assim à organização político-administrativa federal: o 9º. Ele indica a necessidade de se sustar a tramitação de ato a que se refere plebiscito convocado, o que parece ser mera expressão de consequência necessária do fato de que o plebiscito é convocado com *anterioridade* ao ato.<sup>17</sup> Há ainda quatro artigos — excetuados os que se referem à criação, incorporação, fusão ou desmembramento de entes federativos — que trazem elementos exclusivos ao nível federal e que, portanto, não trazem limitações para os demais entes federados: o 8º, o 10, o 11 e o 12.<sup>18</sup>

No art. 8º, fica disposto o dever de o Presidente do Congresso Nacional remeter o ato convocatório à Justiça Eleitoral, à qual caberá fixar a data da consulta, tornar pública a cédula (quando o voto não for eletrônico), expedir instruções para a realização da consulta e assegurar a gratuidade nos meios de comunicação concessionários de serviço público para a divulgação das campanhas relativas ao tema.<sup>19</sup> Não havendo participação do Congresso Nacional, tampouco atribuição à Justiça Eleitoral para organizar consultas populares municipais relativas a questões não-afeitas à criação, incorporação, fusão e a desmembramento de municípios, a aplicação desse artigo estaria toda prejudicada, correndo

---

<sup>16</sup> “Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3o do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.”

<sup>17</sup> “Art. 9º Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.”

<sup>18</sup> “Art. 11. O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.”

<sup>19</sup> “Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição: I – fixar a data da consulta popular; II – tornar pública a cédula respectiva; III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo; IV – assegurar a gratuidade nos meio de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.”

por conta das autoridades políticas envolvidas, portanto, uma consulta popular em níveis estadual e municipal, de acordo com a legislação do ente federativo.

Também o art. 10 não possuiria aplicação em níveis estadual e municipal.<sup>20</sup> Isso porque o dispositivo prevê expressamente tratar de plebiscito ou referendo “convocado nos termos da presente Lei”, ou seja, não devendo ser aplicado a consultas populares convocadas de acordo com outras leis, editadas pelo Poder Legislativo em outros níveis da federação. As vírgulas parecem gramaticalmente inadequadas, tendo em vista a oração por elas contida se tratar de adjunto adnominal a especificar de que plebiscito e referendo se trata, e não de aposto a explicar que plebiscitos e referendos devem ser convocados de acordo com a lei.

O art. 11 estabelece o prazo de 30 dias após a promulgação da lei ou adoção do ato administrativo para a convocação de referendo, pondo um limite a partir do qual o ato não poderá ser revisto por esse instrumento. Como se trata de regra relativa à convocação, não possui aplicação nos demais entes da federação.

Já o art. 12 apenas estabelece que o procedimento das consultas populares, em nível federal, respeitará o Regimento Comum do Congresso Nacional.<sup>21</sup>

Em suma, apesar das indeterminações, pode-se concluir que consultas populares podem ser feitas, em princípio, tanto a respeito de atos administrativos quanto legislativos, sobre qualquer matéria de competência do ente federativo (salvo delimitação estadual ou municipal), desde que possuam acentuada relevância e, se aplicado o princípio da simetria, sejam autorizadas pelo Poder Legislativo (no caso de referendos) ou por ele convocados antes de sua efetivação (no caso de plebiscitos).

### 2.3 NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

A Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre, publicada no Diário Oficial em 4 de abril de 1990, trouxe, na esteira da Constituição Federal pouco antes promulgada, o Capítulo VII “Da Soberania e da Participação Popular”, na qual recepcionou o plebiscito e o referendo em âmbito municipal, colocando esses instrumentos ao lado do voto, o qual se subentende como o instrumento da democracia representativa. Assim dita o art. 97:

---

<sup>20</sup> “Art. 10. O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.”

<sup>21</sup> “Art. 12. A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.”

Art. 97 - A soberania popular se manifesta quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida:

I - pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos;

II - pelo plebiscito;

III - pelo referendo;

IV - pela iniciativa popular;

V - pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições;

VI - pela ação fiscalizadora sobre a administração pública; VII - pela tribuna popular. (ver D. 9810 - DOE 24/09/90)

Passando para as peculiaridades do Município de Porto Alegre, a Lei Orgânica prevê que, para além do Poder Legislativo, o chefe do Poder Executivo e o próprio eleitorado possuem a iniciativa de uma consulta popular:

Art. 99 - É assegurado, no âmbito municipal, o recurso de consultas referendárias ou plebiscitárias sobre atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre lei ou parte de lei, projeto de lei ou parte de projeto de lei, cabendo a iniciativa ao Prefeito, a dois terços dos Vereadores da Câmara Municipal ou a cinco por cento do eleitorado do Município.

Não existe, no entanto, referência de que modo essa iniciativa pode ser tomada. No caso de atos, tanto legislativos quanto administrativos, da Prefeitura ou da Câmara Municipal, a consulta pode estar prevista no texto do próprio ato. No caso de iniciativa do eleitorado, no entanto, parece haver uma lacuna.

A regulamentação dos plebiscitos foi feita na Lei Complementar Municipal n. 282/1992, posteriormente modificada pela Lei Complementar Municipal n. 323/1994. Nesta lei, bastante sucinta, ficou estabelecido que “o plebiscito tem caráter expresso de consulta, sendo facultativa a participação da população da Capital” (art. 1º, parágrafo único); e que tais consultas devem ser organizadas pela Câmara Municipal (art. 3º),<sup>22</sup> sendo seu processo realizado pelos seus funcionários que tiverem sido convocados pelo Presidente da Casa (art. 3º, § 2º).<sup>23</sup> Não há normas para a convocação.

Diferentemente das consultas plebiscitárias, não há lei que instrua a realização de uma consulta referendária, de modo que, no caso do Pontal do Estaleiro, foi promulgado o Decreto Municipal n. 16.313/2009. Ao menos neste caso, a organização e a realização da consulta ficaram a cargo do próprio Poder Executivo.

---

<sup>22</sup> “Art. 3º - Caberá à câmara Municipal organizar a consulta plebiscitária, através de sua Mesa Diretora.”

<sup>23</sup> “§2 - O processo de plebiscito, em todas as suas fases operacionais, será realizado por funcionários da Câmara Municipal, especialmente convocados para a tarefa, pelo Presidente da Casa.”

Saindo da esfera formal, no que se refere ao escopo de uma consulta, a lei não excluiu o controle de atos legislativos e administrativos, tampouco delimitou matéria, de maneira que as consultas populares em nível municipal podem, salvo delimitação legislativa local, tratar de qualquer assunto que seja de competência municipal segundo a CF/1988, exclusiva ou não, a saber:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

.....  
Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Há, no entanto, dois casos, além da previsão genérica do art. 99, em que se prevê realização obrigatória de plebiscito. Em primeiro lugar, no capítulo VII, ‘Da Política do Meio Ambiente’, art. 238, da LOM:

Art. 238 A implantação de distritos ou pólos industriais e empreendimentos de alto potencial poluente, bem como de quaisquer obras de grande porte que possam causar dano à vida ou alterar significativa ou irreversivelmente o ambiente, dependerá da autorização de órgão ambiental, da aprovação da Câmara Municipal e de concordância da população manifestada por plebiscito convocado na forma da lei.

Em segundo lugar, no art. 20-A da Lei Complementar Municipal n. 12/1975, inserido pela Lei Complementar Municipal n. 507/2004 (o *caput*) e com alteração feita pela Lei Complementar Municipal n. 541/2006 (a qual modificou o *caput* ligeiramente e adicionou os parágrafos 1º a 4º):

Art. 20-A Os logradouros públicos, tais como largos e parques, somente poderão receber cercamento mediante parecer permissível do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CMDUA – ao projeto, adequadamente, após aprovação por consulta à população, mediante plebiscito.

§ 1º No caso de logradouros públicos recebidos pelo Município, a partir de 1º de janeiro de 2005, em decorrência de loteamentos de iniciativa privada:

I – a consulta será feita unicamente ao Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMAM – e ao CMDUA, com pareceres prévios das Secretarias competentes;

II – as custas da obra de cercamento ficarão totalmente a cargo de seus empreendedores; e

III – os empreendedores deverão dar ciência à população de Porto Alegre, com antecedência de, no mínimo, uma semana, contada da inauguração do logradouro, por meio dos principais veículos de comunicação escrita, falada e televisionada da Cidade, no mínimo 03 (três), comunicando que o espaço é de uso comunitário e pertence ao povo de Porto Alegre.

§ 2º O CMDUA deverá manifestar-se com base em projeto paisagístico, elaborado por profissional credenciado pelo CREA-RS, e considerando os pareceres técnicos dos órgãos competentes do Poder Executivo.

§ 3º VETADO.

§ 4º Os logradouros que forem cercados continuarão sendo bens públicos de uso comum, aos quais todos os cidadãos terão livre acesso durante os horários destinados à visitação, informação que deverá estar publicada nos portões de entrada e saída dos respectivos logradouros.

Nenhum dos dois dispositivos engendrou, até o momento, a realização de um plebiscito. No caso do art. 238 da LOM, o dispositivo possui alto grau de generalidade, sem qualquer densificação normativa que indique o significado de ‘dano à vida’ ou de ‘alteração significativa ou irreversível do ambiente’. Não obstante, salvo no caso do Pontal do

Estaleiro,<sup>24</sup> jamais houve a contestação judicial de aprovação de projeto por ausência de aplicação desse artigo.

A respeito do art. 20-A da Lei Complementar Municipal n. 12/1975, cabe mencionar dois casos: o do Parque Germânia e o do Parque Farroupilha. A Lei Complementar Municipal n. 541/2006, que tramitou na Câmara Municipal como o Projeto de Lei Complementar n. 030/05, parece ter definido a exceção especificada no dispositivo com o projeto do Parque Germânia em vistas, de modo a evitar que um plebiscito fosse convocado para o seu eventual cercamento. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental aprovou o cercamento apenas 15 dias após o momento em que a nova lei havia sido promulgada (CONSELHO..., 2006).

Quanto ao Parque Farroupilha, a Prefeitura Municipal chegou a convocar um plebiscito para o cercamento da área com a Lei n. 11.845/2015. A consulta, no entanto, até o momento, não ocorreu, devido a uma questão de análise de custos (BARCELLOS; FREITAS, 2017).

Exposta a legislação, passa-se à análise das dificuldades relativas à realização de consultas populares de âmbito municipal em Porto Alegre.

---

<sup>24</sup> Na votação da PLCE 06/2008, na 104ª Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Porto Alegre, em 2008, tal artigo foi mencionado como fundamento para a realização de plebiscito quanto à mudança no regime urbanístico da área do Pontal do Estaleiro (CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2008c). Tal interpretação, no entanto, não prosperou no Poder Judiciário, apesar de o fundamento utilizado expressar confusão a respeito do assunto, o que será visto adiante.

### **3 ENTRAVES PARA CONSULTAS POPULARES MUNICIPAIS**

Exposta a estrutura normativa que subjaz à realização de consultas populares em Porto Alegre, cabe analisar dificuldades de duas naturezas distintas: jurídicas e fáticas. A primeira delas remete ao problema de reconhecer adequadamente as fontes das normas relativas às consultas populares municipais e interpretá-las sistematicamente, o que tem dado origem a alguns problemas, inclusive no Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul. Já as dificuldades fáticas relacionam-se não com possíveis falhas da própria estrutura normativa, de maneira a dificultar a compreensão das condições legais para aplicação dos instrumentos, mas com a tensão entre as condições impostas por essa estrutura e a realidade.

#### **3.1 PROBLEMAS JURÍDICOS**

##### **3.1.1 Nomenclatura e obrigatoriedade do voto**

Conforme visto, consulta popular é o nome genérico atribuído a consultas referendárias (referendos) e plebiscitárias (plebiscitos) pela Lei Federal n. 9.709/1998. No entanto, dois fatos no caso do referendo do Pontal do Estaleiro, a ser analisado mais adiante, chamaram a atenção para o problema das palavras, os quais, do ponto de vista jurídico, poderiam ser pertinentes: a utilização da expressão “consulta pública” em vez de “consulta popular” ou de “referendo”/“plebiscito”; e a obrigatoriedade do voto para a caracterização de uma consulta popular.<sup>1</sup>

No que se refere ao uso da expressão “consulta pública”, cabe se perguntar se isso poderia servir para afastar a aplicação das normas relativas a plebiscitos e referendos, como por exemplo, a obrigação de vinculação ao seu resultado. A resposta é positiva. “Consulta pública” é conceito utilizado pela Administração Pública para indicar a possibilidade de manifestação da população, sem que essa manifestação gere necessariamente vinculação.<sup>2</sup> Não obstante, a Lei Complementar Municipal n. 614/2009, que instituiu o referendo para o

---

<sup>1</sup> Na sessão da Câmara em que se votou a convocação do referendo, a então vereadora Maria Celeste (PT) assim se manifestou em relação à facultatividade do voto: “O que foi aprovado não é Referendo.” (CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2009).

<sup>2</sup> Como, por exemplo, o disposto na Lei Federal n. 9.784/1999, art. 31: “Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.”

Pontal do Estaleiro, indicava que a “consulta pública” serviria como instrumento para que disposições fossem “referendadas”, ou seja, o conceito de “consulta pública” foi qualificado pela sua finalidade.<sup>3</sup> Pode-se, aqui, entender a consulta pública como o gênero mais amplo de consultas, à qual pode se atribuir vinculatividade e, portanto, fazer dela substancialmente uma consulta popular.

Quanto à obrigatoriedade do voto para a caracterização do referendo, tal questão, se vista de um ponto de vista meramente classificatório, não apresenta relevância jurídica. Se aceita a perspectiva até então defendida de que a consulta popular é o gênero que abrange as consultas referendárias e plebiscitárias, e de que consulta pública, em sentido amplo, abrange a consulta popular, cujo resultado vincula, e a consulta pública em sentido estrito, cujo resultado não vincula, o problema da obrigatoriedade do voto poderia ser posto nos seguintes termos: se uma consulta é vinculativa, porém não obrigatória, seria i) espécie dos gêneros referendo e plebiscito, ao lado do referendo e do plebiscito obrigatórios; ou se seria ii) uma espécie do gênero consulta popular em sentido amplo, ao lado das consultas obrigatórias, a saber, o referendo e o plebiscito (Esquema 1). Não havendo, no entanto, qualquer referência a essa suposta terceira espécie de “consulta popular” em outro ponto na legislação, federal ou municipal, tampouco indicação na Constituição ou na Lei Federal n. 9.709/1998 de que o referendo há de ser obrigatório, entende-se que a consulta vinculativa facultativa é referendo (ou plebiscito).

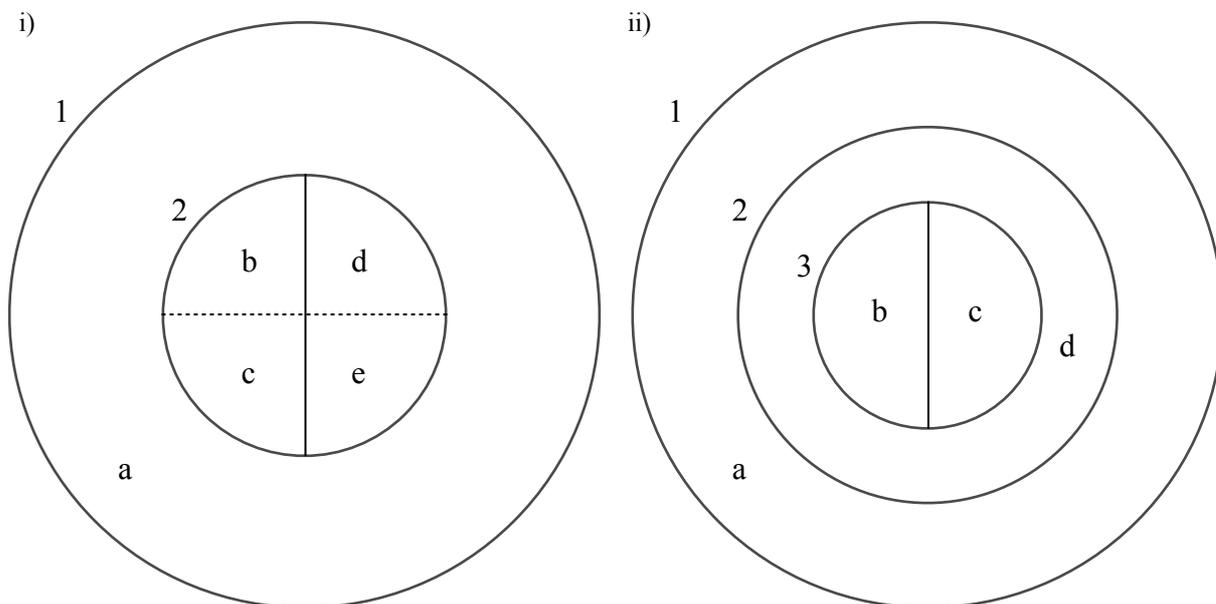
Questão diferente é a da legalidade de uma consulta popular facultativa. A ausência de uma determinação expressa na Lei Federal n. 9.709/1998 não significa, necessariamente, a possibilidade de uma consulta facultativa. Na já mencionada Lei Complementar Municipal n. 282/1992, foi estabelecido expressamente que plebiscitos em Porto Alegre seriam facultativos. Já na Consulta 47/2008 do TRE-RS, concluiu-se que o voto é obrigatório quando a deliberação é organizada pela Justiça Eleitoral,<sup>4</sup> mas que na inviabilidade de realizar essa atribuição, eventual consulta popular estadual ou municipal seriam facultativas. A decisão do TJ-RS apresenta entendimento diverso, como se verá.

---

<sup>3</sup> “Art. 4º Relativamente às disposições do “caput” do art. 2º desta Lei Complementar, deverão ser referendadas, por maioria simples, em consulta pública aos eleitores inscritos em qualquer zona eleitoral do Município de Porto Alegre.”

<sup>4</sup> “O voto é obrigatório em plebiscitos e referendos realizados pela Justiça Eleitoral, nos termos da Constituição Federal.” (BRASIL, 2009, p. 1).

Esquema 1 - Classificação das consultas



1. Consulta pública em sentido amplo
2. Consulta popular
- a. Consulta pública em sentido estrito
- b. Referendo obrigatório
- c. Referendo facultativo
- d. Plebiscito obrigatório
- e. Plebiscito facultativo

1. Consulta pública em sentido amplo
2. Consulta popular
3. Consulta popular obrigatória
- a. Consulta pública em sentido estrito
- b. Referendo
- c. Plebiscito
- d. Consulta popular facultativa

Fonte: Produção do autor.

### 3.1.2 A iniciativa na Lei Orgânica Municipal

O art. 99 da LOM de Porto Alegre prevê de maneira muito genérica o modo de convocação de uma consulta popular. Se, por um lado, um ato administrativo ou legislativo dos Poderes Executivo ou Legislativo pode, em seu conteúdo, prever a realização da consulta, como se deve convocar uma consulta incitada por um ator distinto daquele que realizou o ato? Qual seria o meio adequado para a Câmara convocar uma consulta a respeito de ato administrativo do Prefeito? Ou ainda, qual seria o meio adequado para o caso de uma consulta de iniciativa do eleitorado?

Em tese, a ausência de regulação tende, por um lado, a favorecer a informalidade. Qualquer requerimento apresentado ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo que comprove o preenchimento das condições para o exercício da iniciativa deverá ser aceito. Assim, no caso de iniciativa popular, bastará documento constando a assinatura e a indicação

do número do título de eleitor, tendo em vista comprovar a qualificação como ‘eleitorado’, de ao menos 5% dos cidadãos que votam no município, documento este que deverá ser entregue ao setor de protocolo da Câmara Municipal ou da Prefeitura Municipal.

No entanto, se correto o entendimento do TJ-RS discutido mais adiante, o requerimento pode, por um lado, ser recusado pela Câmara Municipal, de modo que, em princípio, o art. 99 da LOM padece de inconstitucionalidade, ao assegurar algo que não poderia; e, por outro, se constitucional o art. 99, talvez possa ser contestado judicialmente e recusado por ausência de relevância acentuada, de modo a colocar a questão de a quem caberia definir que assuntos são ou não são relevantes: ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário ou aos próprios cidadãos.

### **3.1.3 Obstáculos no Poder Judiciário**

As poucas decisões tomadas até hoje pelo Poder Judiciário do Rio Grande do Sul que trataram de consultas populares municipais demonstram a penumbra sob a qual restam esses instrumentos na compreensão dos aplicadores da lei.

No voto do des. Carlos Eduardo Zietlow Duro, no julgamento do Agravo de Instrumento n. 70032073496, a Vigésima Segunda Câmara Cível do TJ-RS, assim foi disposto a respeito do art. 238 da LOM:

Ademais, conclui-se que o artigo 238 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre exige tão-somente concordância da população através de plebiscito na forma da lei, o que ocorreu na consulta popular realizada em relação ao Pontal do Estaleiro Só, quando a população foi convocada para aprovar ou rejeitar a permissão de construções de atividade mista ou exclusivamente comercial naquela área, conforme as disposições dos artigos 4º e 5º, § 1º, da Lei Complementar nº 614/2009:

“Art. 4º Relativamente às disposições do “caput” do art. 2º desta Lei Complementar, deverão ser referendadas, por maioria simples, em consulta pública aos eleitores inscritos em qualquer zona eleitoral do Município de Porto Alegre.

§ 1º A consulta pública será convocada e realizada pelo Executivo Municipal no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da publicação desta Lei Complementar, observadas, no que couber, a estrutura e a regulamentação da Lei nº 7.595, de 17 de janeiro de 1995, e alterações posteriores.

§ 2º Concluído o processo de consulta pública, o Executivo Municipal deverá, no prazo de 48h (quarenta e oito horas), encaminhar à Câmara Municipal de Porto Alegre o resultado oficial.

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

§ 1º A eficácia das disposições do art. 2º desta Lei Complementar está condicionada ao cumprimento do disposto no “caput” do art. 4º desta Lei Complementar.” (RIO GRANDE DO SUL, 2009, p.7)

O argumento incorre em dois erros internos. Em primeiro lugar, não distingue plebiscito e referendo, os quais possuem características distintas na nossa legislação. Em segundo lugar, e de maneira mais grave, não distingue o referendo objetivado pela mencionada Lei Complementar Municipal n. 614/2009 do plebiscito requerido pelo art. 238 da LOM.<sup>5</sup> Um referendo voltado para a alteração do regime urbanístico de uma área não se confunde com um plebiscito relacionado à implantação de obras de grande porte. Isso porque o primeiro tem por objeto uma norma geral e abstrata, enquanto o segundo tem por objeto ato administrativo futuro que viesse a conceder licença para a realização da obra. Assim, a concordância exigida pelo art. 238 não poderia, de forma alguma, ter sido concedida pelo referendo previsto na lei, caso se entendesse, eventualmente, que o art. 238 devesse incidir sobre futura obra na área.

Decisão mais recente da Vigésima Primeira Câmara Cível do TJ-RS, datada de 14 de agosto de 2013, apresenta entendimento em alguns pontos oposto ao defendido neste trabalho, inviabilizando em parte o exercício da soberania popular ao limitar a iniciativa por parte do eleitorado. No caso, dispositivo da LOM de Cachoeira do Sul muito semelhante ao art. 99 da LOM de Porto Alegre foi utilizado pela população para tentar assegurar a realização de consulta popular no referido município:

Art. 64. É assegurado o recurso de consultas referendárias, plebiscitárias ou revogatórias versando sobre atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre uma lei, parte de uma lei, projeto de lei ou parte de projeto de lei, cabendo a iniciativa ao Prefeito, a dois terços dos Vereadores, ou a cinco por cento do eleitorado do Município.

Ao menos 5% dos eleitores do município subscreveram, inicialmente, projeto de iniciativa popular em que se buscava restauração do artigo da LOM de Cachoeira do Sul que definia em dez o número de vereadores, alterado por emenda pela Câmara Municipal para constar como quinze, projeto este que, tendo sido negado pela Câmara, foi transformado em solicitação para a realização de referendo, o qual foi sequer analisado. Eleitores do município então impetraram mandado de segurança, alegando ser direito dos cidadãos a realização de referendo, não havendo a prerrogativa de recusa, com base no art. 64 da LOM. O juízo de

---

<sup>5</sup> “Art. 238 - A implantação de distritos ou pólos industriais e empreendimentos de alto potencial poluente, bem como de quaisquer obras de grande porte que possam causar dano à vida ou alterar significativa ou irreversivelmente o ambiente, dependerá da autorização de órgão ambiental, da aprovação da Câmara Municipal e de concordância da população manifestada por plebiscito convocado na forma da lei.”

primeiro grau julgou procedente o mandado de segurança e determinou aos impetrados, a Câmara Municipal e a Prefeitura, a realização de referendo no prazo de 30 dias (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

O Prefeito, então, convocou e regulamentou o referendo por decreto. A Câmara Municipal ingressou com mandado de segurança, com pedido de liminar anulando esse ato, o qual foi indeferido pelo juízo, tendo em vista ser cumprimento de sentença judicial; a decisão foi agravada e levada ao Tribunal de Justiça, que anulou o decreto nos seguintes termos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. NECESSIDADE DE LEI MUNICIPAL PARA DISCIPLINAR OS INSTITUTOS DO PLEBISCITO E DO REFERENDO. IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO MEDIANTE INICIATIVA POPULAR E/OU ORDEM DO PODER JUDICIÁRIO. ART. 49, INC. XV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 53 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Constituição Federal, ao tratar dos institutos de consultas populares (art. 14) não lhes deu normatividade bastante ou, fazendo-os depender de lei; de igual modo a Constituição Estadual (art. 53,XI). Portanto, somente LEI MUNICIPAL pode dispor sobre consultas populares no Município de Cachoeira do Sul. Ademais, se a soberania popular se expressa pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto (art. 14, "caput"), e se as consultas plebiscitárias e referendárias constituem uma das formas de seu exercício, há de se concluir pela obrigatoriedade do voto em plebiscito ou referendo, exigência análoga à de uma eleição, por isso sua organização e execução há de se dar sob a autoridade da Justiça Eleitoral, desprezada pelo Decreto. Não ficam por aí as ilegalidades, como a de dispor ser facultativa a participação na votação do referendo (Decreto - art. 2º, parágrafo 3º); o édito, como se pudesse, legislou sobre matéria eleitoral; foi adiante para também disciplinar o sistema de votação, de apuração, do modelo de cédula, do horário, da composição das mesas receptoras, da propaganda, com o que invadiu competência privativa da União (CF- art. 22, I ). Por último, tanto a Constituição Federal, como a Carta Estadual e as leis regulamentadoras têm viés restritivo porque atribuem competência exclusiva ao Congresso Nacional ou à Assembléia Legislativa, para autorizar o referendo ou convocar o plebiscito; com isso, excluiu a possibilidade de iniciativa presidencial ou popular do referendo. Assim está no art. 49 e seu inciso XV da Constituição Federal e art. 53 da Constituição Estadual. Por identidade de razões, em atenção à supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico, e também à da rigidez constitucional, a Lei Municipal de Cachoeira do Sul que vier a disciplinar os institutos do referendo e do plebiscito deverá atribuir à Câmara Municipal a competência exclusiva para autorizá-los, aprová-los ou convocá-los. E mais, sendo de exclusiva competência das respectivas Casas Legislativas, não poderia e não poderá o Judiciário ordenar sua realização. Agravo provido. Unânime. (Agravo de Instrumento Nº 70048843718, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 14/08/2013)

Em suma, a decisão trata dos seguintes pontos: i) necessidade de lei que regulamente a realização de consulta popular, não bastando decreto; ii) organização e execução pela Justiça Eleitoral; iii) obrigatoriedade do voto e impossibilidade de legislação sobre matéria eleitoral; e iv) a aplicação do princípio da simetria para fazer depender de autorização da Câmara Municipal a convocação de referendo e para atribuir a ela competência exclusiva para convocação de plebiscito.

Com exceção de uma autorização implícita dada pela Câmara Municipal de Porto Alegre, através da aprovação da Lei Complementar que continha dispositivo determinando a realização de consulta popular, todos os demais pontos da decisão vão de encontro à experiência no caso do Pontal do Estaleiro, sem que houvesse qualquer diferença legal e contextual relevante, salvo a resistência em se realizar um referendo por parte do Poder Legislativo. Assim, ou a consulta do Pontal do Estaleiro ocorreu às margens da legalidade, ou a decisão foi, ao menos parcialmente, mal-fundamentada, ainda que, por motivos distintos aos apresentados, fosse contestável a validade da iniciativa.

Quanto ao ponto i), o voto do relator Des. Genaro José Baroni Borges traz o seguinte fundamento:

Não foi editada, todavia, lei local dispendo sobre a realização de consultas plebiscitárias ou referendárias; a Câmara Municipal de Vereadores ainda não apreciou o Projeto de Lei nº 120/2011, de iniciativa do Poder Executivo, remetido em 14 de dezembro de 2011 ( fls. 40/44), o que certamente levou o Prefeito Municipal a fazê-lo por DECRETO, indo muito além de sua competência.

A providência é absolutamente despropositada, daí a ilegalidade a malferir prerrogativa do Poder Legislativo Municipal.

A Constituição Federal, com efeito, ao tratar dos institutos de consultas populares ( art. 14) não lhes deu normatividade bastante ou, no dizer de José Afonso da Silva, “operatividade suficiente”, fazendo-os depender de lei; de igual modo a Constituição Estadual ( art. 53,XI).

Portanto, somente LEI MUNICIPAL poderia dispor sobre consultas populares no Município de Cachoeira do Sul. (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 16-17)

Ou seja, tal decisão tratou de revogar decreto do chefe do Poder Executivo, que pretendeu viabilizar a realização de um referendo. Como aponta Thiago Marrara:

A ausência de lei jamais poderia impedir que a Administração Pública agisse a fim de concretizar os objetivos do Estado. Dessa maneira, em regra, a prática de atos administrativos e atos da Administração, incluindo atos normativos, é sempre possível mesmo na ausência de lei específica tratando da matéria, desde que: 1) tais atos sirvam para a concretização dos fins do Estado (arts. 1º a 4º da CF) e 2) pautem-se pelos princípios basilares de Direito Administrativo (sobretudo os do art. 37, *caput*, da CF). (MARRARA, 2012, p. 1278)

No entanto, ainda segundo o autor, há exceções, dentre as quais se encaixa a ‘dependência da lei’ a que se refere a decisão — em outras palavras a reserva de lei, a qual torna “obrigatória a edição de lei formal do Congresso sobre o assunto para que o Executivo possa agir ou mesmo expedir atos normativos (*regra da reserva legal estrita*)” (MARRARA, 2012, p. 1278).

A expressão “nos termos da lei” contida no art. 14, *caput*, da CF/1988, o qual dispõe que “a soberania popular será exercida [...], nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; [...]”, estabelece reserva de lei, ou seja, a necessidade de se instituir regulamentação desses instrumentos através de lei (ordinária ou complementar — no caso, por falta de indicação, ordinária). Inexistindo lei de âmbito municipal em Cachoeira do Sul, teria ocorrido, portanto, violação a essa reserva. A questão que se coloca, no entanto, é se essa reserva seria aplicável para os diferentes níveis da federação, fazendo a consulta popular depender de lei formal em cada nível da federação, ou se a Lei Federal n. 9.709/1998 regulamenta nacionalmente a consulta popular, apenas não possuindo aplicação os dispositivos que contiverem elementos estranhos à estrutura dos entes federativos que não a União, de modo que eventuais leis estaduais e municipais apenas a suplementariam e de modo que não haveria reserva de lei a impedir a expedição de decreto regulamentar por parte do Poder Executivo Municipal. Em outras palavras, a quem se destina a reserva da lei.

A partir da perspectiva de competência, poder-se-ia inferir do artigo 14 da CF/1988 que a reserva de lei se destina a quem possuir competência para legislar sobre o processo legislativo. Nesse caso, a autonomia dos entes prevista no art. 18 da CF/1988<sup>6</sup> e, em especial, o dever atribuído pelo art. 29, XI, aos municípios de, em sua LOM, prever “organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal”, indicaria ser competência de cada um dos entes federativos editar norma regulamentando as consultas populares. Tal entendimento levaria à conclusão, no entanto, de que os arts. 5º e 6º da Lei Federal n. 9709/1998<sup>7</sup> não possuem validade, por tratarem de questões fora da competência da União.

Uma alternativa distinta seria a de separar a consulta popular em dois campos: da organização do processo legislativo e o do Direito Eleitoral, relativos aos momentos de convocação e execução de uma consulta. Assim, o art. 14, *caput*, estaria tratando de matéria eleitoral, de competência privativa da União,<sup>8</sup> de maneira que “nos termos da lei” indicaria lei específica editada pelo Congresso Nacional, que viria a ser a Lei Federal n. 9.709/1998. Essa

---

<sup>6</sup> “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

<sup>7</sup> “Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

Art. 6º Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.”

<sup>8</sup> “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - [...], eleitoral [...];”

lei estabeleceria, portanto, condições mínimas para a realização de consultas populares em qualquer nível da federação. No entanto, quando atribui o dever de as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais preverem, em suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, respectivamente, normas de convocação da consulta, não estaria senão explicitando o aspecto relativo à organização do processo legislativo, a qual é, conforme visto, de competência do ente federativo.

Esse segundo entendimento indica a inexistência da referida reserva de lei no que toca à convocação da consulta neste caso, de modo que basta o art. 64 da LOM para existir a prerrogativa de recurso à consulta popular e, portanto, que o Prefeito tem, em princípio, o poder de expedir Decreto a viabilizar a sua execução, considerando-se ser a cidadania fundamento do Estado Democrático de Direito segundo o art. 1º da CF/1988.<sup>9</sup>

No entanto, também se seguisse o primeiro entendimento poder-se-ia argumentar que a decisão não devesse prosperar. Isso porque a LOM de Cachoeira do Sul foi promulgada em 1990. Ora, alegar pela impossibilidade de aplicação de um instrumento de democracia direta por falta de legislação municipal, após manter-se o Poder Legislativo omissivo por mais de 20 anos a respeito do tema, seria aproveitar-se da inconstitucionalidade material por omissão pela qual foi responsável. No mesmo sentido se expressou Bonavides, ao tratar da demora para a promulgação da Lei n. 9.709/1998:

Colide o procedimento omissivo, portanto, com o art. 1º da Lei Maior, o artigo-chave de toda a Constituição, da qual o art. 14, embora tributário, é também mecanismo não menos essencial, parte diretiva e vital, porquanto contém o dispositivo cuja privação faz a democracia semidireta, como a instituiu o legislador primário, não funcionar - e o não-funcionamento da democracia, assim paralisada por obra de uma dilação, tende a perpetuar, incompleto, e de maneira inaceitável, o esquema traçado pelo constituinte de 1988 ao estabelecer este um modelo de organização democrática desmembrado em dois segmentos: o representativo e o direto, e, ao mesmo passo, ocasiona uma grave fratura da ordem constitucional, cujas repercussões cumulativas afetam, de todo, os fundamentos da legitimidade do sistema. (BONAVIDES, 2001, p. 128)

Quanto ao ponto ii), assim dispôs o voto do relator:

Se a soberania popular se expressa pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto (art. 14, “caput”), e se as consultas plebiscitárias e referendárias constituem uma das formas de seu exercício, há de se concluir pela obrigatoriedade do voto em

---

<sup>9</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania;”

plebiscito ou referendo, exigência análoga à de uma eleição, por isso sua organização e execução há de se dar sob a autoridade da Justiça Eleitoral, desprezada pelo Decreto. (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 17)

O problema, aqui, é a inexistência de legislação que indique a competência (ou a necessidade) da Justiça Eleitoral para organizar consultas populares em níveis estadual e municipal. A questão foi tratada na Consulta 47/2009, do TRE-RS, à ocasião da consulta do Pontal do Estaleiro. Se correta a resposta do Tribunal Eleitoral, haveria, assim, uma lacuna. Entende-se, no entanto, que essa lacuna não pode servir para inviabilizar o recurso a mecanismos de democracia direta. Não tendo sido atribuída expressamente competência a qualquer órgão, caberia ao Poder que convocou a consulta popular expedir decreto de efeito concreto que regulamentasse a operação necessária para sua realização. Não poderia, no entanto, um decreto municipal criar o dever de voto, pois não sendo Direito Eleitoral de sua competência, não caberia criar deveres aos munícipes nesse sentido. A facultatividade do voto é, assim, a garantia do direito ao voto para deliberar sobre decisão política relevante.

Quanto ao ponto iii), o voto diz:

Não ficam por aí as ilegalidades, como a de dispor ser facultativa a participação na votação do referendo (Decreto – art. 2º, parágrafo 3º); o édito, como seu pudesse, legislou sobre matéria eleitoral; foi adiante para também disciplinar o sistema de votação, de apuração, do modelo de cédula, do horário, da composição das mesas receptoras, da propaganda, com o que invadiu competência privativa da União (CF-art. 22, I). (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 17)

O ato que regulamentou a realização da consulta não invadiu a competência da União pelo simples fato de não ter se tratado de ato legislativo, mas sim de decreto que estipulou normas concretas com o fim último de dar ao referendo convocado possibilidade de concreção, apesar da lacunosa legislação infraconstitucional.

Enfim quanto ao ponto iv), assim diz o voto:

Por último, embora merecidas as críticas que lhe faz JOSÉ AFONSO DA SILVA (ob. cit., pag. 223), tanto a Constituição Federal, como a Carta Estadual e as leis regulamentadoras têm viés restritivo porque atribuem competência exclusiva ao Congresso Nacional ou à Assembléia Legislativa, para autorizar o referendo ou convocar o plebiscito; “com isso”, destaca, “liquidou com a possibilidade de iniciativa presidencial ou popular do referendo, pois, “autorizar” supõe ato de outrem, se bem que isso tenha pouca importância, desde que, em qualquer caso, fica tudo submetido ao alvedrio do Congresso Nacional e à sua má vontade em relação a esses institutos.” (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 17)

Apesar de não mencionar, a decisão tratou de aplicar o princípio da simetria constitucional ao ponto, citando o art. 49 da CF/1988.<sup>10</sup> Tal aplicação, no entanto, desconsiderou a LOM. A organização do Poder Legislativo e de seus procedimentos é, conforme visto, competência do ente federativo; e, assim, ao prever em seu art. 64 a garantia do recurso ao referendo se preenchidas as condições de iniciativa positivadas, entendo que a Câmara Municipal optou por conceder, *a priori*, autorização para a sua realização, não possuindo liberdade para recusar sua convocação nesses casos.

Por fim, na sentença do referendo mandado de segurança, que manteve a decisão do TJ-RS e da qual não se recorreu, o juízo estabeleceu o seguinte:

Ocorre que a iniciativa para a realização do referendo popular deveria partir da própria Câmara Municipal, pois se trata de matéria que regulamenta a organização interna do Poder Legislativo. Nesse contexto, a iniciativa de consulta popular por ato do chefe do Poder Executivo se reveste de inconstitucionalidade, pois extrapola os limites do artigo 29, inciso IV, da Constituição Federal, com redação da EC 58/2009. No caso dos autos, embora a Lei Orgânica do Município de Cachoeira do Sul (artigo 64 – fl. 38) faça previsão de consulta referendária sob iniciativa do Prefeito, a matéria tratada no referido decreto não poderia ser de iniciativa do executivo.

Além disso, a consulta popular possui efeito vinculativo à administração, e a matéria tratada no ato legislativo do prefeito municipal vincularia à Câmara Municipal, o que não é permitido por força das disposições constitucionais. (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 1-2)

Os fundamentos aqui apresentados são diversos dos do agravo de instrumento e tratam: i) da impossibilidade de iniciativa do Poder Executivo para consulta popular em matéria de competência do Poder Legislativo; e ii) da impossibilidade de a matéria tratada em ato legislativo do Poder Executivo vincular a Câmara Municipal.

Apesar de interpretação implicitamente mais próxima da defendida até agora — tendo em vista não ter contestado a regulamentação da consulta popular em si, mas o desrespeito a um suposto limite de matéria para a iniciativa da convocação —, a decisão se equivoca parcialmente ao afirmar se tratar de iniciativa do chefe do Poder Executivo: tratou-se, na verdade, de iniciativa da população, a quem a LOM atribuiu a prerrogativa da iniciativa. Cabe questionar se a iniciativa popular não deveria ter sido processada pelo Poder Legislativo, no lugar do Poder Executivo, de modo que à Câmara competiria convocar o referendo. A resposta, em princípio, é afirmativa. Na legislação municipal em questão, a convocação de um

---

<sup>10</sup> “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;”

referendo deve ser feita pelo Poder que realizará ou que realizou ato administrativo ou legislativo, como parte do processo que viria ou que veio a resultar no ato. No entanto, convocação e iniciativa são atos distintos — e nada obstará que o Poder Executivo tivesse iniciativa para ato do Poder Legislativo e vice-versa. Assim, o enunciado deveria ser pela impossibilidade de *convocação* pelo Poder Executivo para referendo em matéria de competência do Poder Legislativo. Nota-se que, nos casos de plebiscitos, estes sempre serão convocados pelo Poder Legislativo, em respeito ao art. 49, XV, da CF/1988.

O ponto ii) padece de maior confusão, tanto por chamar o Decreto do Prefeito de “ato legislativo”, quanto por simplesmente afirmar que a matéria vincularia a Câmara Municipal e que isso seria proibido pela Constituição, sem indicar qualquer de seus dispositivos. Ora, no momento em que foi assegurado o recurso a consultas populares à iniciativa popular na LOM, criando condições objetivas para sua convocação, então resta evidente que o Poder Legislativo aceitou, ainda que inadvertidamente, que pudesse ter seu campo de atuação limitado por instrumentos de democracia direta.

Assim, avaliando tais decisões, percebe-se que nenhuma delas se sustentam a partir da interpretação que deram à CF/1988 e às leis, ainda que outros argumentos pudessem ter sido levantados para declarar a ilegalidade do Decreto do Prefeito, análise que dependeria de avaliação dos fatos tais como apresentados no processo e fugiria do escopo deste trabalho.

### 3.2 AS DIFICULDADES PRÁTICAS

As dificuldades práticas para a realização de consultas populares são aquelas resultantes da tensão entre as condições jurídico-legais exigidas e a realidade sobre a qual elas incidem. Assim, é de se notar que uma dificuldade prévia é consequência da indeterminação dessas condições na legislação, conforme já demonstrado, de forma que, por falta de clareza legal, há muita incerteza — reforçada por decisões judiciais conflitantes e pouca sistematização teórica — sobre a maneira como se deve concretizar essas consultas.

Tal dificuldade, no entanto, não exaure a questão da excepcionalidade do exercício da democracia direta em Porto Alegre. Serão analisadas, portanto, três hipóteses complementares de ordem prática: i) falta de interesse por parte das autoridades políticas; ii) falta de mobilização por parte da população; iii) dificuldades operacionais. As duas primeiras

relacionam-se à tomada de iniciativa indicada pelo art. 99 da LOM; a terceira, a problemas de operação inerentes a votações de qualquer natureza.

### **3.2.1 O desinteresse das autoridades políticas**

Tanto a singularidade do fato de uma autoridade política — no caso, o chefe do Poder Executivo — tomar iniciativa para uma consulta popular, quanto as pouquíssimas previsões legais para a realização obrigatória de plebiscitos indicam não ter sido do interesse dos representantes orientar o sistema democrático em direção a um modelo que entregasse maior poder de decisão à população.

Considerando a possibilidade de o Poder Executivo e o Poder Legislativo terem iniciativa tanto no que se refere a consultas populares relativas a atos próprios quanto a atos alheios, faz-se necessário analisar separadamente as dificuldades relacionadas ao estabelecimento de uma auto-restrição, voltada essencialmente, como se verá, para a formação de legitimidade da decisão, e ao estabelecimento de uma restrição ao outro Poder, o que altera a própria relação entre as instituições.

De um ponto de vista interno do Poder Executivo, tem-se a modalidade mais simples de realização de uma consulta popular: basta a decisão de uma única pessoa, o Prefeito, de inserir no texto do próprio ato a previsão de uma consulta, ou de expedir novo ato quanto a atos já realizados, evidenciando-se assim o desinteresse pela facilidade com que poderia ser convocada.

Já do ponto de vista interno do Poder Legislativo, a condição estabelecida pela LOM, de a iniciativa ser de dois terços dos vereadores, faz da consulta popular a medida que depende do maior apoio na Câmara. Em geral, as deliberações da Câmara Municipal se dão por maioria simples, respeitado o quórum de maioria dos vereadores (LOM, art. 53<sup>o</sup>),<sup>11</sup> e mesmo as leis complementares dependem apenas de maioria absoluta (LOM, art. 76, §2<sup>o</sup>).<sup>12</sup> Depende de dois terços dos votos apenas emendas à LOM (LOM, art. 73, §1<sup>o</sup>)<sup>13</sup> e algumas

---

<sup>11</sup> “Art. 53 - As deliberações da Câmara Municipal e de suas Comissões, salvo disposição em contrário nas Constituições Federal e Estadual e nesta Lei Orgânica que exijam “quorum” qualificado, serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria de seus membros.”

<sup>12</sup> “§ 2<sup>o</sup> - Os projetos de lei complementar somente serão aprovados se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.”

<sup>13</sup> “§ 1<sup>o</sup> - A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, dois terços dos votos favoráveis.”

outras medidas previstas no art. 82, §2º.<sup>14</sup> Em comparação, a iniciativa em nível federal necessita de apenas um terço dos membros de qualquer das casas do Congresso Nacional (Lei n. 9.709/1998, art. 3º).<sup>15</sup> Assim, um grupo minoritário de vereadores oposto ao ato não poderia pô-lo à prova, salvo por entendimento com o grupo ou com parte do grupo que está promovendo a realização do ato — o que leva a questão principal: por qual razão a autoridade, seja a Prefeitura, seja a Câmara Municipal, criaria entraves para sua própria atuação?

Se não acreditasse estar decidindo ou votando da maneira acertada, a autoridade poderia simplesmente decidir de modo contrário ou mesmo se abster. Em princípio, a única vantagem perceptível da medida seria adquirir legitimidade perante a população em caso especialmente controverso. Isso dependeria, no entanto, da existência da expectativa por parte da população de que consultas populares fossem ser realizadas em casos de especial interesse público, de modo que sua realização, ou não, tivesse efeito no controle vertical do sistema representativo — ou seja, a realização ou não de uma consulta popular teria de ser elemento a influenciar a decisão de votar em determinado candidato ou partido nas eleições subsequentes. Sem essa expectativa, a omissão da autoridade em promover uma consulta não geraria nenhum desgaste, e sua promoção poderia ainda suscitar desaprovação por parte daqueles favoráveis ao ato em pauta.

A ausência de vontade política das autoridades em promover uma diferente forma de tomada de decisões, aumentando a complexidade do processo legislativo (e administrativo) e criando limitações aos poderes, não precisa, no entanto, ter uma motivação egoísta ou ilícita. O fato de o *status quo* aparentemente não favorecer a iniciativa de um ponto de vista eleitoral pode juntar-se com um posicionamento, por parte das autoridades, de que a utilização de mecanismos de democracia direta podem ser prejudiciais para o interesse público. Segundo Altman, os principais argumentos levantados na teoria política contra o uso de mecanismos de democracia direta podem ser resumidos em:

---

<sup>14</sup> § 2º - Dependerá de voto favorável de dois terços dos membros da Câmara Municipal a aprovação das seguintes matérias: I - rejeição de parecer prévio do Tribunal de Contas; II - cassação do mandato do Prefeito ou do Vice-Prefeito e destituição de componentes da Mesa; III - alteração dos limites do Município; IV - alteração da denominação oficial de próprios, vias e logradouros; V - concessão de títulos de cidadão honorário do Município.

<sup>15</sup> “Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.”

a) eles enfraquecem o poder dos representantes eleitos pelos cidadãos; b) o cidadão comum é incapaz de tomar decisões informadas (ou racionais) sobre problemas extremamente complexos; c) o ator de um MDD se comporta como o ator eleitoral - sozinho, por sua própria conta, e sem debate ou participação, então não há chance de medir a intensidade de crenças; d) é estabelecido um jogo de soma zero, no qual a maioria ganha tudo e a minoria perde tudo, não deixando possibilidade para compensação ou concessões em relação aos problemas apresentados; e e) há custos extra em termos de tempo e dinheiro. (ALTMAN, 2011, pp. 42-43, tradução nossa)

Não cabe, aqui, discutir cada um desses argumentos — com exceção de e), o que será feito adiante. O relevante é reconhecer que existem diversos argumentos legítimos pelos quais não parece vantajosa às autoridades políticas a convocação de uma consulta em relação às suas próprias decisões.

A discussão é distinta no caso de um Poder tomar iniciativa em relação a ato de outro Poder. Aqui, a dificuldade refere-se à relação entre as próprias instituições. Que o Poder Legislativo tenha a iniciativa para uma consulta relativa a decisão do Poder Executivo e vice-versa implica a possibilidade de efetiva limitação de um poder pelo outro, o que, no extremo, pode levar ao funcionamento inadequado das funções legislativas e administrativas em face de problemas relativos ao jogo político entre os diferentes partidos. O equilíbrio, aqui, dá-se, em princípio, pela falta de interesse de os poderes se travarem reciprocamente, de modo que evitar-se-ia essa intervenção pela ponderação de futura represália, diminuindo assim a previsibilidade do funcionamento legislativo e administrativo do município.<sup>16</sup>

Na visão de Altman, esse desinteresse pode ser visto até como benéfico, tendo em vista que

Esses MDDs “de cima para baixo” com frequência não possuem outra intenção senão a erosão do poder de outras instituições estatais ou simplesmente desviar de institutos e procedimentos quando os objetivos do iniciador não estão de acordo com os do outro poder. Assim, alguns MDDs podem ser caracterizados por erodir fortemente aspectos cruciais da democracia representativa, minimizando a troca de ideias e evitando as batalhas políticas que caracterizam democracias representativas liberais. (ALTMAN, 2011, p. 2, tradução nossa)

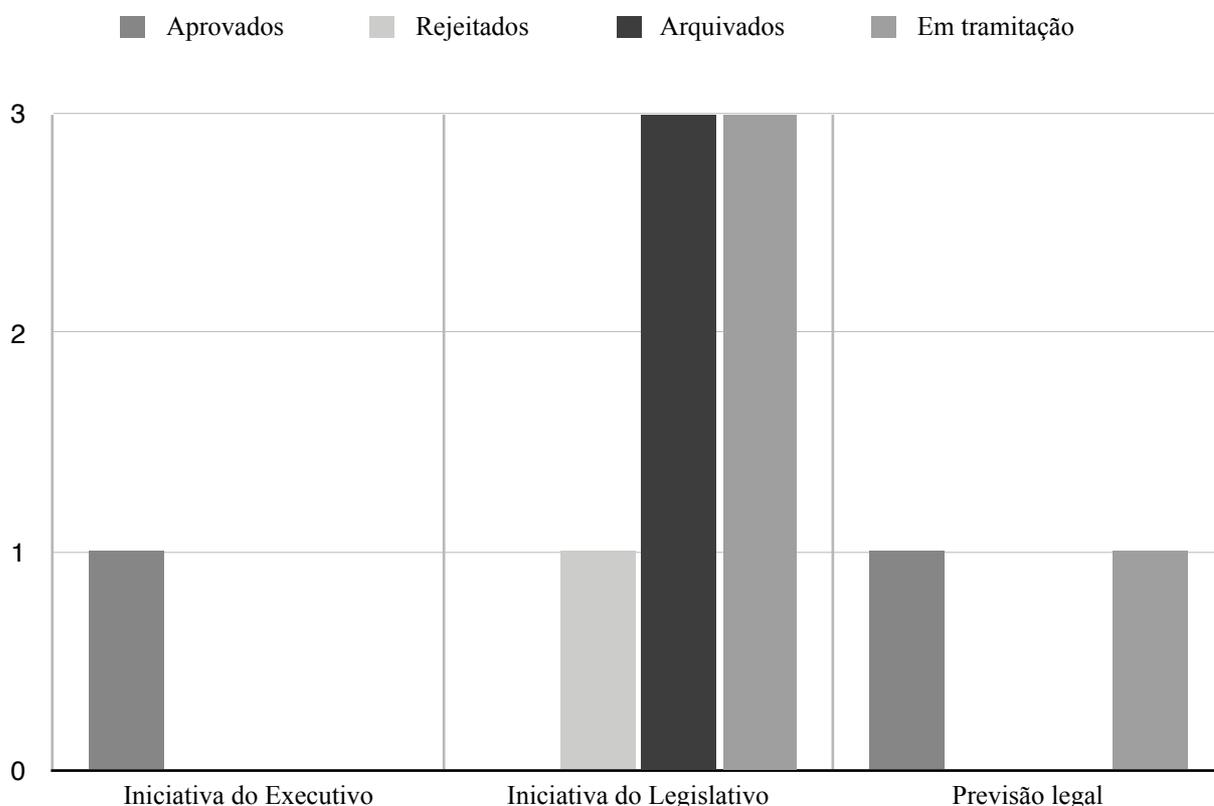
Assim, as condições restritivas que se apresentam à Câmara Municipal podem ser vistas também como necessárias, de modo a evitar que uma minoria viesse a dificultar a ação de Prefeito democraticamente eleito,. Entende-se que a redação genérica do art. 99 da LOM de Porto Alegre acaba dando tratamento inadequadamente idêntico a situações distintas.

---

<sup>16</sup> Evidente exceção a isso foi o caso do Pontal do Estaleiro, analisado adiante.

A realidade parece confirmar esse panorama. Analisando os projetos de lei que tramitaram na Câmara dos Vereadores de Porto Alegre desde a promulgação da LOM (Gráfico 1), foi possível identificar sete projetos prevendo consultas populares que tramitaram ou estão tramitando no plenário, além de três projetos que foram arquivados sem terem ido ao plenário (PLL 043/96, PLL 216/03 e PLL 217/03) e um projeto que se encontra, no momento, com a autora, para adequação técnica (PLL 007/17). Dos que tramitaram, um foi rejeitado (PLL 188/05) e dois foram aprovados (PLCE 020/08 e PLL 170/13), sendo o PLCE 020/08 o projeto referente à consulta do Pontal do Estaleiro, de iniciativa do Prefeito, e o PLL 170/13 aplicação do art. 20-A da Lei Complementar Municipal n. 12/1975, relativo ao cercamento de parques públicos, ou seja, trata-se de caso em que há previsão legal para a consulta. Os demais (PLL 279/08, PLL 122/13, PLL 117/15 e PLL 245/16) encontram-se ainda em tramitação, estando um deles (PLL 279/08) há quase uma década nessa situação e outro (PLL 117/15) possuindo a mesma natureza do PLL 170/13.

Gráfico 1 - Situação dos projetos de lei de consultas populares em Porto Alegre



Fonte: Produção do autor.

Nota-se que, dependendo do desfecho dos projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo prevendo consultas populares atualmente em tramitação, pode-se confirmar ou não a tendência da Câmara Municipal a não promover consultas por sua própria iniciativa.

### **3.2.2 A falta de mobilização do eleitorado**

Na ausência de tentativas de iniciativa popular para a convocação de consultas reside a principal surpresa para a excepcionalidade de MDDs. Isso porque, apesar de depender de assinatura de 5% do eleitorado, o que corresponde a cerca de 55 mil eleitores,<sup>17</sup> a população não está afeita às mesmas restrições institucionais que as autoridades políticas: convocar um instrumento de democracia direta não seria limitação do próprio poder, mas seu exercício; e não provocaria uma espiral de restrições que pudessem inviabilizar o funcionamento da Câmara e da Prefeitura Municipal, não se subjazendo à dinâmica das disputas partidárias.

Algumas hipóteses para essa falta de atuação da população são: i) o desconhecimento a respeito da existência do art. 99 da LOM; ii) o desinteresse por deliberar sobre os assunto de interesse local; iii) a oposição à realização de consultas populares; iv) a inexistência de organizações que colem assinaturas.

As hipóteses i), ii) e iii), relacionadas ao conhecimento e posicionamento político dos eleitores, dependeriam de pesquisa empírica a ser realizada junto ao eleitorado, o que não pôde ser feito no presente trabalho. No entanto, como evidência para ii) e iii), que tratam diretamente de uma questão de vontade, tem-se como evidência a exígua participação na consulta do Pontal do Estaleiro: apenas 22 619 pessoas votaram (equivalente a 2,13% do eleitorado),<sup>18</sup> apesar da publicidade que o caso recebeu da imprensa local.<sup>19</sup> Além disso, ao menos um estudo realizado nos Estados Unidos da América com grupo focal sugeriu que o eleitorado pode não ter tanto interesse na aplicação de MDDs quanto se imagina (HIBBING E THEISS-MORSE, 2001, p. 148).

---

<sup>17</sup> Nas eleições de 2016, Porto Alegre havia 1 098 515 eleitores, dos quais 5% perfazem em torno de 54 926 eleitores. Dados retirados de: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>>

<sup>18</sup> Tomou-se como referência o número de eleitores aptos a votar nas eleições de 2010, a saber, 1 063 761. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/2010/1turno/RS88013.html>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

<sup>19</sup> “Nos jornais da cidade, o Pontal do Estaleiro foi noticiado, entre julho de 2008 e agosto de 2009, em 256 ocorrências no Jornal do Comércio; 186 no Correio do Povo; 135 em O Sul; 113 em Zero Hora; 29 no Diário Gaúcho. Foram 44 ocorrências na TV Com; 32 na TVE/RS; 28 ocorrências na TV Pampa; 26 na Record RS; 24 na Ulbra TV; 20 na Band RS; 09 na RBS TV; e 04 no SBT/RS. Nas rádios, foram 369 ocorrências na Guaíba AM; 282 na Gaúcha AM; 169 na Band AM; 82 na Pampa AM; 75 na Band News; e 38 na CBN AM.” (QUEVEDO, 2010, p. 129).

Já a hipótese iv) decorre da comparação com a estrutura normativa e com a realidade do estado da Califórnia, nos EUA. Na Califórnia, a iniciativa de uma consulta popular depende da mesma porcentagem de assinaturas que Porto Alegre, mas calculada sobre amostragem distinta: 5% do número de eleitores que votaram nas eleições imediatamente anteriores,<sup>20</sup> conforme o artigo II, seção 9, (b), da Constituição do estado. Isso não impediu que no período de 1990 a 2017 fossem realizadas 11 consultas.<sup>21</sup> A coleta de assinaturas é feita, em geral, por profissionais pagos, o que não significa, de qualquer modo, que apenas causas conservadoras sejam levadas à votação (DONOVAN, 2017, p.175). Isso decorre provavelmente das dimensões do estado e do exíguo período de tempo (90 dias desde a promulgação da lei) que os cidadãos têm para entregar as assinaturas questionando-a. No entanto, daí se depreende a importância de grupos organizados, com finalidade lucrativa ou não, para a coleta de assinaturas o suficiente, mesmo que Porto Alegre tenha dimensões muito menores que a Califórnia e não contenha regulação quanto ao prazo para apresentar as assinaturas necessárias para a iniciativa do eleitorado.

### 3.2.3 Dificuldades operacionais

Além dos problemas relativos à iniciativa, existem, em tese, dificuldades referentes à organização de uma consulta popular municipal que poderiam atrasar a concretização de um referendo ou plebiscito já encaminhado, relacionados, em especial, ao modo de votação e aos custos de realização. Tais dificuldades, no entanto, parecem não serem realmente limitadoras: o modo de votação é uma questão de regulamentação, ou ainda de consolidação dos MDDs na engrenagem política do município; enquanto os custos, relacionados diretamente ao modo de votação escolhido, parecem ser trazidos ao debate retoricamente: não se tem conhecimento de estudos relacionados aos custos de MDDs na literatura científica (RAUSCHENBACH, 2014, p. 224).

Quanto ao modo de votação, seguindo o entendimento do TRE-RS na já mencionada Consulta 47/2009, a Justiça Eleitoral não possui competência para organizar consultas populares de âmbito municipal, de modo que o município possui, em princípio,

---

<sup>20</sup> Em 2010, por exemplo, isso significava 504 760 assinaturas, de acordo com documento oficial (CALIFORNIA, 2010, p.19).

<sup>21</sup> Informação extraída da página da *Secretary of State* da Califórnia. Disponível em: <<http://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/referendum/>>. Acesso em: 1 jan. 2018.

responsabilidade de escolher o modo de consultar o eleitorado. Ressalta-se que essa falta de competência da Justiça Eleitoral é o motivo pelo qual consultas populares não são feitas em conjunto com as eleições dos representantes políticos,<sup>22</sup> tal como é feito, por exemplo, no estado da Califórnia, nos EUA.<sup>23</sup> Uma das possibilidades, escolhida em 2009 para a consulta relativa à área do Pontal do Estaleiro, é um acordo com a Justiça Eleitoral para a cessão de urnas, eletrônicas ou não. Outra possibilidade é o desenvolvimento de um sistema próprio de votação, independente da Justiça Eleitoral, o qual pudesse abarcar, por exemplo, votos pelo correio e pela internet. Em perspectiva comparada, o voto pelos correios é o mais comum na Suíça, e três cantões têm feitos testes com o uso de votação pela internet (SERDÜLT, 2017, p. 58). Assim, entende-se que a experiência tende a simplificar a definição dos procedimentos adequados para consultas populares.

No que se refere aos custos, foram veiculados pela imprensa dois valores diferentes para a consulta relativa à área do Pontal do Estaleiro: em 2009, a Prefeitura teria estimado os custos em 300 mil reais (CÂMARA..., 2009); já em 2016, o então Presidente da Câmara dos Vereadores Cássio Trogildo afirmou que a consulta teria custado cerca de 43 mil reais (JACOBSEN, 2016). De qualquer modo, os custos são relativos: o quanto se está disposto a gastar com MDDs e a investir em técnicas que os tornem mais seguros e baratos refere-se diretamente a importância que se dá a eles.

Enquanto entrave, na prática, a operacionalidade de uma consulta foi trazida como problema em Porto Alegre no caso do plebiscito de cercamento do Parque Farroupilha, já mencionado, que se encontra paralisado apesar de sua convocação ter sido realizada em 2015, através da Lei Municipal n. 11.845/2015. Após a resposta do TRE-RS de que a escolha de meio teria sido inadequada (consulta simultânea a eleições municipais, organizada pela Justiça Eleitoral), os trâmites para a realização da consulta não tiveram seguimento. O então Presidente da Câmara Municipal, Cássio Trogildo, afirmou em 2016 que a realização da consulta dependeria de análise de custo-benefício (JACOBSEN, 2016). Somando-se a isso a concretização do cercamento eletrônico do parque (BARROS; LERMEN, 2016), a hipótese mais plausível para a não realização da consulta seja a ausência de interesse por parte das

---

<sup>22</sup> A Câmara Municipal tentou fazer com que o plebiscito referente ao cercamento do Parque Farroupilha fosse realizado em conjunto com as eleições municipais de 2016; o TRE-RS, no entanto, afirmou a impossibilidade disso (FORTUNA, 2016).

<sup>23</sup> Segundo a Constituição da Califórnia, artigo II, seção 9, (c), os *referendums* devem ser votados nas eleições gerais, as quais ocorrem nos anos ímpares.

autoridades políticas no cercamento físico, de modo que, ao que tudo indica, a convocação permanecerá adormecida indefinidamente.

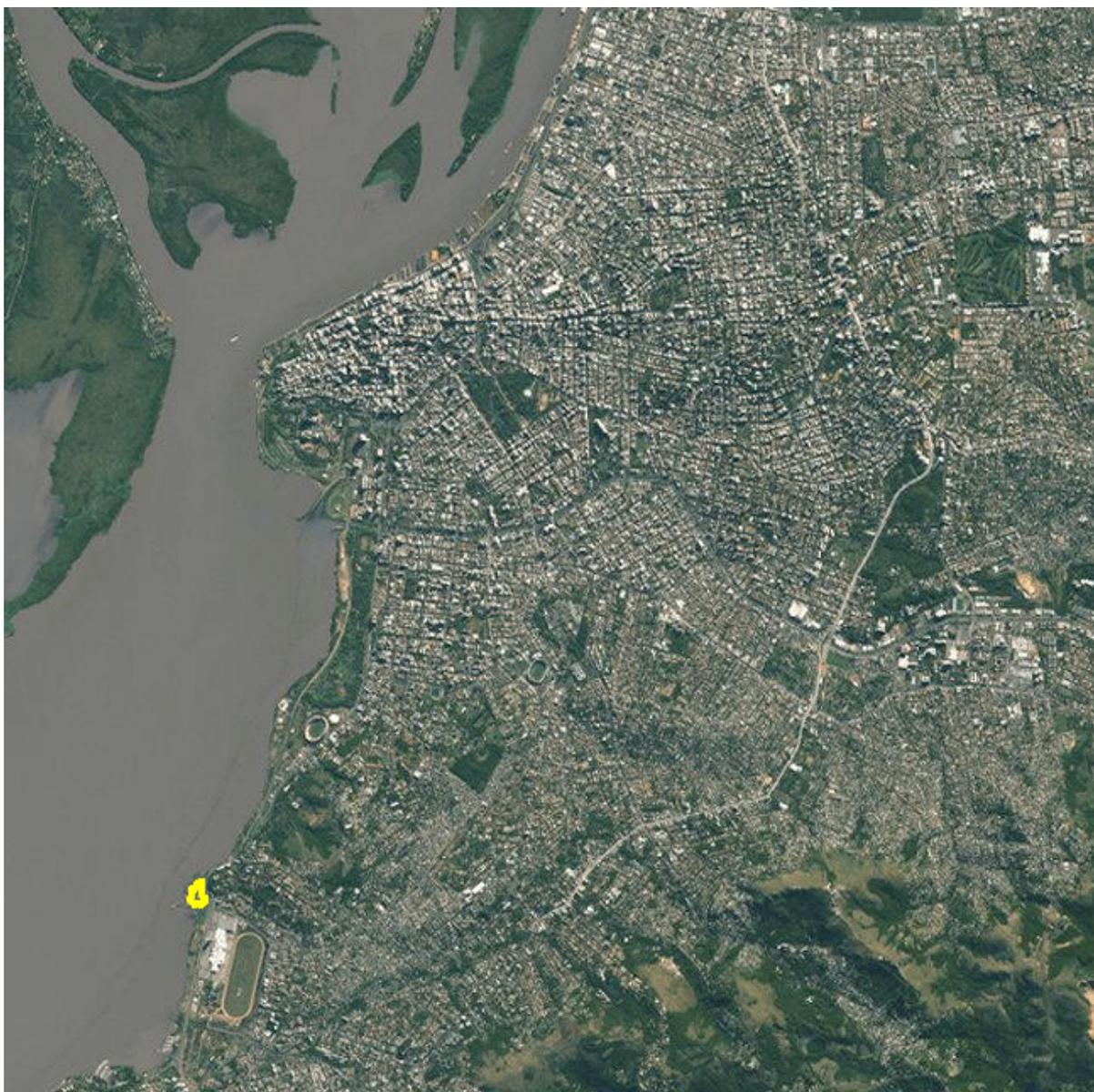
Assim, entende-se que dificuldades operacionais não se apresentam, no momento, como entraves de fato, mas como efeitos residuais do desconhecimento dos MDDs, desinteresse por eles ou contrariedade a eles por parte dos políticos e/ou da população.

#### 4 O CASO DA CONSULTA POPULAR DO PONTAL DO ESTALEIRO

Em face das dificuldades apresentadas na seção anterior, resta analisar o único caso de consulta popular realizada até o momento em Porto Alegre, o caso do referendo do Pontal do Estaleiro, de modo a identificar possíveis fatores que a viabilizaram.

O Pontal do Estaleiro é uma área localizada na orla do Lago Guaíba de 42 mil metros quadrados (SCOMAZZON, 2009) com endereço na Avenida Padre Cacique, n. 2 893, Bairro Cristal, Município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul (Mapas 1 e 2).

Mapa 1 - Pontal do Estaleiro no contexto da cidade, em escala 1 : 66 666,7



Fonte: DMI. Disponível em <<http://dmweb.procempa.com.br/dmweb/searchBox.seam>>. Acesso em: 15 out. 2017.

Mapa 2 - Pontal do Estaleiro (detalhe), em escala 1 : 4 166,7



Fonte: DMI. Disponível em <<http://dmweb.procempa.com.br/dmweb/searchBox.seam>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

A área, originalmente denominada Ponta do Melo, pertencia, inicialmente, ao Estado do Rio Grande do Sul, tendo sido doada junto com os terrenos que se estendem até a Ponta do Dionísio ao Município de Porto Alegre em 20 de novembro de 1944<sup>1</sup>. O registro da transmissão foi feito no Registro de Imóveis da 2ª Zona, sob o n. 58.820, folha 128 do livro 3-BC. O Município, por sua vez, concedeu título foreiro deste terreno à Estaleiro Só Sociedade Anônima em 7 de junho de 1950, com registro no Segundo Ofício Imobiliário sob o n. 4.147, folha 181 do livro 4-E.

<sup>1</sup> As informações referentes à propriedade do terreno até o momento em que foi adquirido pela Empresa Estaleiro Só S.A. foram retiradas de decisão do TJ-RS (RIO GRANDE DO SUL, 2009, p. 14).

O pleno domínio do Pontal do Estaleiro foi transferido em 27 de agosto de 1976 à empresa através da remissão do foro, autorizada pela Lei Municipal n. 3.076/1967, pelo valor de vinte foros e um e meio laudêmio de cinco por cento sobre o valor do terreno e das benfeitorias realizadas. O valor efetivamente pago foi de CR\$ 785.202,35 (setecentos e oitenta e cinco mil, duzentos e dois cruzeiros e trinta e cinco centavos), ou R\$ 1.109.709,59 em valores atuais, corrigidos pelo índice IGP-DI.<sup>2</sup>

A Lei Complementar n. 43/1979, que instituiu o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre, delimitou a área como sendo a Unidade Territorial Funcional 33, a qual, segundo o art. 254, teria, junto com algumas outras UTFs, “regime urbanístico vinculado a projetos específicos”.

Em 1995, o Estaleiro Só deixou de funcionar, tendo sua falência decretada em 16/05/2001 (RIO GRANDE DO SUL, 2000). Com isso, passou-se a discutir a nova destinação a ser dada ao terreno.

#### 4.1 O ESTABELECIMENTO DO REGIME URBANÍSTICO

Em 1º de dezembro de 1999, foi promulgada a Lei Complementar n. 434/1999, que instituiu o atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA). Em seu art. 161, VII, foi estabelecido o prazo de 180 dias, a contar da publicação da Lei, para a definição do regime urbanístico para a área do Pontal do Estaleiro. A publicação ocorreu em 24 de dezembro de 1999.

O projeto que estabeleceria o regime jurídico da área só chegou à Câmara Municipal mais de um ano após o prazo limite — e poucos meses após a decretação de falência do Estaleiro Só —, através do Projeto de Lei Complementar 04/2001, processo n. 3404/01, de autoria do então prefeito Tarso Genro (PT) e assinado no dia 27 de agosto de 2001, já tendo sido aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA).<sup>3</sup>

O projeto, em sua redação original, estabelecia a criação da Subunidade de Estruturação Urbana 03 da Unidade de Estruturação Urbana - UEU 4036, com índice de aproveitamento 1.0, altura máxima de 12,5m e taxa de ocupação de 50%. Já estavam previstas

---

<sup>2</sup> Calculado a partir da Calculadora do Cidadão. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>>. Acesso em: 06 out. 2017.

<sup>3</sup> Trata-se do processo administrativo n. 002.080473.00.8.00000.

a necessidade de Estudo de Viabilidade Urbanística para a implantação de edificações e de atividades e a necessidade de criação de parque urbano custeando a integralidade da orla.

Tendo sido aprovadas nas Comissões da Câmara, foram apresentadas duas emendas e uma subemenda à Emenda n. 02, tendo em vista que esta alterava o artigo do qual a Emenda n. 01 tratava. A Emenda n. 02, proposta pelo Vereador João Antonio Dib (PPB), que alterava o art. 2º do projeto, modificava em especial a volumetria: a altura e a taxa de ocupação deixaram de ser pré-definidos por lei, passando a ser determináveis pelo Estudo de Viabilidade Urbanística. Na justificativa da Emenda, assim foi tratada a questão:

Esta boa solução haverá de considerar em primeiro lugar as visuais e as atividades da Orla do Guaíba e, como consequência, valorizará economicamente o terreno de propriedade do Estaleiro, cujo leilão do patrimônio, segundo se sabe, servirá para indenizar os ex-empregados. (PORTO ALEGRE, 2008b, p.20)

No dia 5 de dezembro de 2001, após tramitação em urgência, o projeto foi aprovado com as alterações propostas na Emenda n. 02 e a Subemenda n. 01 à Emenda n. 02, com 22 votos favoráveis e 1 voto contrário.<sup>4</sup> A Lei Complementar Municipal n. 470 foi promulgada no dia 2 de janeiro de 2002 e publicada no Diário Oficial no dia 7.

Apesar disso, a área do Estaleiro Só foi vendida apenas em 2006, 4 anos mais tarde, à empresa SVB Participações e Empreendimentos, pelo valor de R\$ 7,2 milhões. (SCOMAZZON, 2009).

#### 4.2 A PROPOSTA DE NOVO REGIME URBANÍSTICO

Em 24 de agosto de 2007, um mês após solicitação de reunião com os vereadores da Câmara Municipal de Porto Alegre, representantes da SVB Participações e Empreendimentos, que depois transferiu o terreno para a BM PAR Empreendimentos Ltda., e o arquiteto Jorge Debiagi mostraram o projeto desenvolvido para a área a 11 vereadores — Adeli Sell (PT), Alceu Brasinha (PTB), Carlos Todeschini (PT), Dr. Goulart (PTB), Elias Vidal (PPS), Ervino Besson (PDT), João Carlos Nedel (PP), Maria Luiza (PTB), Mário Fraga (PDT), Nereu D'Ávila (PDT) e Sebastião Melo (PMDB) —, no próprio espaço. A apresentação

---

<sup>4</sup> Os votos favoráveis foram dos vereadores Adeli Sell, Aldacir Oliboni, Almerindo Filho, Cassiá Carpes, Elói Guimarães, Estilac Xavier, Fernando Záchia, Isaac Ainhorn, João Antonio Dib, João Bosco Vaz, Juarez Pinheiro, Luiz Braz, Marcelo Danéris, Maria Celeste, Maristela Maffei, Paulo Brum, Pedro Américo Leal, Raul Carrion, Sebastião Melo, Sofia Cavedon, Valdir Caetano e Mario Paulo; o desfavorável, do Vereador Beto Moesch (CÂMARA MUNICIPAL D PORTO ALEGRE, 2001).

compreendia a informação de que o projeto, para concretização, dependia de alteração da Lei Municipal n. 470/2002, tendo em vista a vedação ao uso habitacional. O representante da SVB, Rui Carlos Pizzato, afirmou então que “o investimento, que será público-privado, está avaliado em torno de R\$ 250 milhões” (OBEM, 2008).

Em 10 de abril de 2008, foi apresentado o Projeto de Lei Complementar n. 006/08, processo n. 2486/08, de autoria coletiva,<sup>5</sup> o qual complementaria e alteraria a Lei Complementar Municipal n. 470/2002 em especial quanto aos seguintes aspectos: a caracterização do projeto arquitetônico como Empreendimento de Impacto de Segundo Nível; possibilidade de agregação de solo criado; possibilidade de transferência de potencial construtivo entre os lotes originados do terreno; o estabelecimento de altura máxima de 43m para as edificações; e, por fim, a possibilidade de construção de imóveis residenciais.

Apenas dois dias depois de ter entrado no período de discussão preliminar de pauta, a bancada do PT apresentou no dia 28 de maio requerimento à Mesa Diretora em que solicitou a análise da constitucionalidade do projeto de lei complementar (PONTAL..., 2008b), tendo em vista um suposto conflito de competência em razão do que então estabelecia o art. 62 da PDDUA:

Art. 62. Entende-se por Empreendimento de Impacto Urbano de Segundo Nível o Projeto Especial para setor da cidade que, no seu processo de produção e pelas suas peculiaridades, envolve múltiplos agentes, com possibilidade de representar novas formas de ocupação do solo.

§1º São Empreendimentos de Impacto Urbano de Segundo Nível:

- I - projetos de renovação ou revitalização urbana;
- II - projetos de reestruturação urbana ambiental;
- III - projetos de preservação de identidades culturais locais;
- IV - projetos de áreas destinadas a usos específicos de caráter metropolitano;
- V - projetos de Núcleos de Ocupação Rarefeita.

§2º Os Empreendimentos de Impacto Urbano de Segundo Nível serão aprovados mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, com prévia apreciação dos Conselhos Municipais competentes e ouvidas as instâncias de planejamento regional do Município.

O vereador Sebastião Melo (PMDB), presidente da casa, acatou a solicitação, retirando o projeto da pauta e o remetendo à Procuradoria Geral do Legislativo. O procurador

---

<sup>5</sup> Seus autores foram: Alceu Brasinha (PTB), Bernardino Vandrúsculo (PMDB), Dr. Goulart (PTB), Elói Guimarães (PTB), Haroldo de Souza (PMDB), Maria Luiza (PTB), Maurício Dziedricki (PTB), Nilo Santos (PTB), Valdir Caetano (PR), Almerindo Filho (PTB), Elias Vidal (PPS), Ervino Besson (PDT), João Carlos Nedel (PP), Luiz Braz (PSDB), Maristela Meneghetti (Dem), José Ismael Heinen (Dem), e Nereu D'Avila (PDT).

Cláudio Roberto Velasquez, no entanto, ratificou o entendimento exposto em seu parecer prévio sobre o projeto de lei complementar, datado de 8 de maio, de modo que no dia 2 de junho já havia voltado à pauta (PONTAL..., 2008c).

Foi realizada no dia 6 de junho a primeira audiência pública sobre o projeto, proposto pelo Clube de Mães do Cristal, entidade do bairro cidade em que se localiza a área. Além da população, participaram da audiência vereadores, os autores do projeto do empreendimento e entidades da sociedade civil (OLIVEIRA, 2008).

Em 14 de agosto, integrantes da bancada do PT solicitaram o encaminhamento de diligência ao Poder Executivo, tendo em vista a prestação de diversas informações, com base no parecer 73/08 da Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do Mercosul (CEFOR). No mesmo dia, também havia sido encaminhado pedido de tramitação em regime de urgência do projeto de lei. O presidente da Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação (CUTHAB), o vereador Elói Guimarães (PTB), deferiu o pedido de urgência, o que prejudicou a solicitação de diligência, tendo em vista o prazo de 30 dias para a inclusão do projeto na Ordem do Dia. Um recurso contra a decisão foi rejeitado no plenário por 19 votos contra 10 no dia 1º de setembro (SCOMAZZON, 2008b).

Prevista inicialmente para o dia 10 de setembro (VOTAÇÃO..., 2008) e adiada para o dia 15 de outubro (MESA..., 2008), após as eleições de 2008, no dia 14 de outubro ocorreram dois fatos: novo adiamento para o dia 29 de outubro, após o segundo turno das eleições; e concessão de liminar pelo juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública do TJ-RS em que o autor da ação, vereador Beto Moesch (PP), pedia a suspensão da votação do projeto por supostas irregularidades, entre elas o problema da competência relativo ao art. 62 do PDDUA (PONTAL..., 2008a). Agravo de instrumento impetrado pela Câmara Municipal, no entanto, foi acolhido no dia 28, de modo que a liminar foi cassada (SCOMAZZON, 2008a).

No dia seguinte, um confronto entre estudantes universitários, militantes de partidos e integrantes do Fórum das Entidades com seguranças da Câmara Municipal, na área de acesso ao Plenário Otávio Rocha. O presidente da Câmara, vereador Sebastião Melo (PMDB), afirmou que muitos dos manifestantes não haviam participado dos debates realizados até então (MAROCCO, 2008a). A votação do projeto ficou remarcada para o dia 12 de novembro (SCOMAZZON, 2008c).

No dia 6 de novembro, o então Secretário Municipal de Planejamento, Ricardo Gothe, esteve na Câmara para prestar informações antes da votação do projeto (MAROCCO; SCOTTI, 2008). Sem opinar favoravelmente ou contra, esclareceu, entre outras questões, o fato de que os empreendedores tinham dúvida se deveriam enviar o projeto ao Legislativo ou ao Executivo, mas acabaram escolhendo por enviar àquele.

Após ter sido desmarcada (MORAES, 2008) e marcada novamente para o dia 12 (GUT, 2008), o projeto foi à votação, tendo sido aprovado por 20 votos contra 14 e contando com 7 emendas (APROVADO..., 2008).<sup>6</sup> Com as emendas, no entanto, foram removidas a caracterização do projeto como Empreendimento de Impacto de Segundo Nível, a possibilidade de agregação de solo criado e o estabelecimento de altura máxima de 43m para as edificações, de modo que restaram apenas a questão do loteamento e a possibilidade de moradia, além da responsabilização pelo tratamento do esgoto caso não houvesse rede no momento da aprovação do projeto do empreendimento.

Em entrevista coletiva dada no dia 14 de novembro, o então prefeito José Fogaça (PMDB) informou que “ainda é preciso ouvir muito [à população]”, dando a entender que havia franca possibilidade de que vetasse o projeto (FOGAÇA..., 2008b). Na mesma entrevista, mencionou o 4º Fórum Urbano Mundial, que estava para acontecer na China em 2010, e ao qual Porto Alegre, junto com São Paulo, tinha sido convidada a expor práticas urbanas, sendo estas as únicas cidades da América Latina a participar.

#### 4.3 A DECISÃO PELA REALIZAÇÃO DA CONSULTA POPULAR

Tendo recebido o projeto no dia 28 de novembro do Legislativo (EXECUTIVO..., 2008), o prefeito anunciou no dia 5 de dezembro que pretendia vetar e propor um referendo sobre o assunto, sugestão de alguns vereadores (FOGAÇA..., 2008a); o que fez, de fato, no dia 9 de dezembro (MAROCCO, 2008b). Assim, junto com o veto, a Câmara Municipal recebeu do Poder Executivo o que viria a ser o Projeto de Lei Complementar do Executivo n.

---

<sup>6</sup> Votaram favoravelmente os vereadores Alceu Brasinha, Almerindo Filho, Bernardino Vendruscolo, Dr. Goulart, Elias Vidal, Ervino Besson, Haroldo de Souza, João Antonio Dib, João Bosco Vaz, João Carlos Nedel, José Ismael Heinen, Luiz Braz, Maria Luiza, Maristela Meneghetti, Maurício Dziedricki, Mauro Zacher, Nereu D'Avila, Nilo Santos, Sebastião Melo e Valdir Caetano; contra, os vereadores Adeli Sell, Aldacir Oliboni, Beto Moesch, Carlos Todeschini, Claudio Sebenelo, Dr. Raul, Guilherme Barbosa, Marcelo Danéris, Margarete Moraes, Maria Celeste, Mauro Pinheiro, Neuza Canabarro, Professor Garcia e Zé Valdir; abstiveram-se o vereador Elói Guimarães e a vereadora Maristela Maffei. (CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2008a).

020/2008, processo n. 6853/2008. No essencial, o PLCE n. 020/2008 era bastante semelhante ao projeto aprovado pela Câmara Municipal, exceto pela previsão, em seu art. 4º, de referendo que aprovasse o PLCE.<sup>7</sup>

Apesar de a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), no parecer n. 473/2008, recomendar a rejeição do veto total, na sessão do dia 9 de fevereiro de 2009, o veto foi aceito com 27 votos favoráveis e 4 contrários, dando prosseguimento ao PLCE n. 020/2008 (MANTIDO..., 2009).

Após discussões com o líder do governo na Câmara, vereador Valter Nagelstein (PMDB) (VICE-PREFEITO..., 2009), e com o Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS), desembargador João Carlos Branco Cardoso (PREFEITURA..., 2009b), conduzidas pelo então vice-prefeito José Fortunati, e a realização de audiência pública no dia 5 de março (SCOMAZZON, 2009), o PLCE n. 20/2008 foi aprovado no dia 16 de março com 22 votos favoráveis e 10 contrários (GUT; SCOMAZZON, SCOTTI, 2009). Com as emendas, foi estabelecido o prazo de 120 dias para a realização da consulta popular, o qual, se esgotado, faria com que a lei passasse a vigor imediatamente. Ademais, ficou estabelecido que, por conta de aplicação da Lei Municipal n. 7.595/1995, que regulamenta as eleições dos Conselhos Tutelares no município de Porto Alegre, o voto seria facultativo. A lei foi sancionada em 30 de abril, transformando-se na Lei Complementar n. 619/2009 (FOGAÇA..., 2009).

As regras para a realização da consulta foram estabelecidas pela comissão eleitoral e publicadas como resolução no dia 25 de maio (DEFINIDAS..., 2009). No entanto, apenas mais tarde, no dia 4 de junho, o ato administrativo que regulamentaria a consulta, o Decreto n. 16.313/2009, viria a ser promulgado. Este ato estabeleceu que a consulta seria realizada no dia 23 de agosto em seu art. 2º e, no § 4º do mesmo artigo, ficou estipulada a pergunta a ser feita aos cidadãos:

§ 4º O voto do eleitor consiste em responder “Sim” ou “Não” à seguinte pergunta: “Além da atividade comercial já autorizada pela Lei Complementar nº 470, de 2 de janeiro de 2002, deve também ser permitida edificações destinadas à atividade residencial na área da orla do Guaíba onde se localizava o antigo Estaleiro Só?”

---

<sup>7</sup>“Art. 4º A eficácia dos dispositivos desta Lei fica condicionada à sua aprovação, por maioria simples, em referendo a ser convocado pelo Poder Público e homologado pela Justiça Eleitoral, na forma do art. 14, inc. II, da Constituição Federal e do art. 97, inc. III, e art. 99 da Lei Orgânica do Município.” (PORTO ALEGRE, 2008b)

O processo consultivo contou com a criação de uma central de atendimento por parte da Prefeitura, na qual se poderiam tirar dúvidas e fazerem-se os credenciamentos para a coordenação de posições por parte de entidades (PREFEITURA..., 2009a); e a consolidação de uma parceria com o Tribunal Regional Eleitoral, que daria suporte técnico e jurídico à consulta (PREFEITURA..., 2009c).

Ao menos duas medidas foram tomadas em contrariedade à Lei Complementar Municipal n. 619/2009: a apresentação do Projeto de Lei Complementar n. 016/09, proc. n. 2599/09, no dia 1º de junho, pelos vereadores Fernanda Melchionna (PSOL) e Pedro Ruas (PSOL), segundo o qual ficaria revogada a Lei Complementar 470/2002; e a ação popular distribuída no dia 6 de agosto à 10ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, sob o n. CNJ 2201731-39.2009.8.21.0001. Nenhuma dessas medidas, no entanto, prosperou.

Conforme previsto, a consulta foi realizada no dia 23 de agosto, tendo como resultado a rejeição ao uso residencial da área. Dos 22.619 votos, 18.212 optaram pela opção “não” e 4.362 optaram pelo “sim”, 23 votaram branco e 22 votaram nulo.<sup>8</sup>

Para a compreensão da realização da então inédita consulta popular municipal em Porto Alegre, ou, de um ponto de vista jurídico, na única aplicação do art. 99 de sua Lei Orgânica, será examinado como algumas circunstâncias afastaram as dificuldades apresentadas até então.

O conflito que levou à realização da consulta popular pode ser visto como uma disputa para o estabelecimento de um regime urbanístico para a área do Pontal do Estaleiro. Essa visão descreve o comportamento do sistema de produção de normas. No entanto, do ponto de vista de seus atores, é evidente que os interesses em jogo remetem àquilo que o regime urbanístico disciplina, o fato no mundo que a legislação pretende regular, a saber, a transformação e a ocupação do espaço.<sup>9</sup> Assim, o conflito se originou na diversidade de interesses, incompatíveis entre si, sobre a transformação e a ocupação daquela área da orla do

---

<sup>8</sup> As informações foram retiradas de documento publicado na rede pela Prefeitura Municipal. Disponível em; <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cs/usu\\_doc/2009\\_consulta\\_publica\\_resultado.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cs/usu_doc/2009_consulta_publica_resultado.pdf)>. Acesso em; 02 nov. 2017.

<sup>9</sup> Trata-se de uma teoria propositiva da ação, que atribui à ação dos atores sociais o sentido de satisfazer interesses. Nesse sentido: “Trata-se do modelo de ação predominante que aplicamos quando dizemos que compreendemos a ação de outra pessoa: dizemos que compreendemos as ‘razões’ pelas quais a pessoa agiu de determinada maneira, no sentido de que compreendemos o objetivo pretendido pelo ator e como as ações foram vistas por ele como forma de alcançar esse objetivo.” (COLEMAN, 1990, p.13, tradução nossa)

Guaíba, os quais abrangiam benefícios econômicos, a preservação ambiental e o acesso público à orla.

Em princípio, o então Prefeito colocou a possibilidade de um referendo como forma de “ouvir a população”, ou seja, abrir espaço para que o desfecho desse conflito se desse de maneira a considerar os interesses de maneira democrática; e a possibilidade de apresentar essa medida em um fórum internacional demonstraria sua relevância e inovação. Ocorre que, ao reduzir o escopo da consulta à questão do uso residencial da área, desviou-se do conflito (a definição do regime urbanístico da área), através da sua redução a um de seus detalhes. A participação no debate de entidades de defesa do meio ambiente, como a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), e a referência à construção de prédios altos na área feita em diversas falas nas sessões da Câmara Municipal não indicavam mera contrariedade ao possível uso habitacional, mas à própria transformação do espaço. Nesse sentido, na sessão em que foi aprovada o projeto, seus opositores citaram o art. 238 da LOM, afirmando a necessidade de realização de plebiscito para a concretização de um grande empreendimento na área.

O PLCL n. 008/2008, ao tentar modificar o regime urbanístico de forma que favoreceria a empresa proprietária do terreno, acabou abrindo espaço de discussão para a oposição, que defendia modificações no regime urbanístico que seriam prejudiciais à empresa. Assim, uma interpretação possível é a de que a consulta popular, em seu conteúdo, viria a favorecer o *status quo* — então ameaçado pela publicidade que o caso recebeu na imprensa e pelo engajamento de diversas entidades e setores da sociedade civil contrárias ao modelo de empreendimento a ser concretizado na área — ao propor como alternativas da consulta, na prática, “diminuir as restrições de ocupação da área” ou “deixar tudo como está”.

A interpretação de que a consulta tenha sido utilizada para arrefecer o ânimo da população, no entanto, apresenta um limite, assim como a de que ela adviria de uma súbita vontade de democratização: o PLCL n. 008/2008 foi vetado após as eleições municipais de 2008, quando já estava definida a composição da Câmara Municipal para a próxima legislatura. O Prefeito reeleito tinha condições de prever que a oposição não teria força para inviabilizar as disposições da Lei Complementar Municipal n. 470/02, e parece improvável que o desgaste em sancionar a decisão da Câmara Municipal pudesse ser tão mais acentuada do que em outros casos de grande dissenso entre governo e oposição.

Uma análise da votação da PLCL 008/2008, no entanto, junto à afirmação do próprio Prefeito de que a consulta popular foi sugerida por vereadores, indica que à controvérsia pode ter se somado dissenso no interior da própria base do governo, ou mesmo entre os vereadores e o Prefeito. Cinco vereadores de partidos da base que comporia o próximo governo, inclusive o próprio líder do governo na Câmara Municipal, Professor Garcia, votaram contrariamente ao projeto, e um se absteve.<sup>10</sup> Não há muitas evidências a respeito de qual seria a origem desse dissenso. A fala do então Secretário Municipal de Planejamento, Ricardo Gothe, quando foi à Câmara Municipal de Porto Alegre para prestar esclarecimentos indica a possibilidade de que o conteúdo da PLCL poderia estar em desacordo com o posicionamento do Prefeito:

[...] houve há época uma série de conversações entre o Executivo e o grupo de investimentos interessado, com tudo aquilo que vínhamos conversando, com todas as nossas assertivas e pedidos para determinadas discussões, chegou um dado momento que, no entendimento do empreendedor - e isso é algo que ele pode decidir a qualquer momento - a conclusão foi a seguinte: O Executivo está desejando ampliar essa discussão por um “x” tempo. Como o meu tempo é diferente do tempo do Executivo, optei por um outro caminho. (CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2008b)

Ou seja, sobre o projeto que tramitou ainda pairavam dúvidas ou contrariedades por parte do Poder Executivo quando chegou à Câmara Municipal. Aprovada a matéria, a consulta popular serviria para evitar o confronto direto à deliberação tomada na Câmara por correligionários do Prefeito.

Entende-se, portanto, que a consulta popular possa ter servido como instrumento para a resolução de um conflito de natureza institucional entre autoridades políticas, tendo em vista que seu conteúdo não representou adequadamente o conflito de interesses em discussão. Essa interpretação, se correta, demonstra que, para além do aspecto operacional, pouco se avançou em direção à efetivação de uma democracia semidireta; e que talvez deva ser vista com alguma desconfiança a iniciativa de consultas vindas “de cima”.

No que se refere à forma de convocação, em princípio, procedimento simplificado, como o envio de requerimento à Câmara Municipal, poderia ter sido utilizado no caso, de modo que a escolha pelo veto da PLCL 008/2008 e pela apresentação de novo projeto possa ter passado pelo interesse em dar outra redação aos dispositivos e em estabelecer para o próprio Poder Executivo a responsabilidade de regulamentar e efetivar a consulta.

---

<sup>10</sup> Professor Garcia (PMDB), Dr Raul (PMDB), Neuza Canabarro (PDT), Claudio Sebenelo (PSDB), Beto Moesch (PP) e Elói Guimarães (PTB).

## 5 CONCLUSÃO

A análise do instrumento de consulta popular municipal, nos planos jurídico e prático, indicam que não são desprezíveis os entraves para a aplicação de mecanismos de democracia direta em Porto Alegre.

As incertezas no plano jurídico, evidenciadas por decisões incompatíveis do TJ-RS e do TRE-RS, não deixam claro a maneira como devem ser realizadas consultas populares. A escassa previsão de casos de aplicação obrigatória desses instrumentos faz com que, em geral, dependa-se principalmente da discricionariedade do Prefeito e da mobilização dos vereadores e do eleitorado. A falta de interesse por parte das autoridades políticas é compreensível, tendo em vista que consultas populares tornam o processo de tomada de decisões, função para a qual os representantes são eleitos, mais complexo, demorado e incerto. A pouca mobilização popular, evidenciada pelo fato de o eleitorado do município jamais ter requerido a realização de uma consulta popular, é, no momento, a dificuldade mais crítica para o desenvolvimento de uma democracia semidireta em nível municipal, tendo em vista que ela pode estar enraizada no desconhecimento das possibilidades de participação ou, ainda, na falta de vontade de uma atuação mais ativa na política local.

A única consulta popular realizada no município, em 2009, relativa ao uso da área anteriormente pertencente ao Estaleiro Só para fins habitacionais, não abriu espaço para a superação dos entraves apresentados, pois, ao que tudo indica, ocorreu em decorrência de circunstâncias que geraram especial interesse político na aplicação do instrumento: dissenso entre o Prefeito e os vereadores de sua base de governo somado à exposição persistente do caso na imprensa. A ausência de novas consultas desde então evidencia a excepcionalidade dessas circunstâncias.

Sugere-se que, no momento, a transformação do panorama apresentado depende, largamente, de uma mudança de comportamento por parte do eleitorado, no sentido de buscar, por sua própria iniciativa, alterar ou delimitar os atos realizados pelas autoridades políticas que vão contra os seus interesses. Não há qualquer garantia, como visto, de que isso resultará na efetiva realização de consultas populares. No entanto, não há outra maneira de evidenciar os limites do modelo de democracia positivado na legislação municipal.

## REFERÊNCIAS

ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide**. New York: Cambridge University Press, 2011.

APROVADO Pontal do Estaleiro. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 12 nov. 2008. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/noticias/aprovado-pontal-do-estaleiro>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

BARCELLOS, Claudete; FREITAS, Munique. Câmara possibilita o exercício da cidadania pela comunidade. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 18 jan. 2017. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/noticias/camara-possibilita-o-exercicio-da-cidadania-pela-comunidade>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

BARROS, Bibiana; LERMEN, Isabel Cristina Kolling. Entregue cercamento eletrônico da Redenção. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, 27 dez. 2016. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p\\_noticia=191030](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p_noticia=191030)>. Acesso em: 1 jan. 2018.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 3 dez. 2017.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 3 dez. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 3 dez. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm)>. Acesso em: 3 dez. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1990. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm)>. Acesso em: 3 dez. 2017.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Planalto**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 3 dez. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem n. 730, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=5&data=11/07/2001>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Consulta 47/2009. Porto Alegre, 27 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/index.php?nodo=8826>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu (coord.); FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2002.

CACHOEIRA DO SUL. Lei Orgânica do Município de Cachoeira do Sul de 1990. **Prefeitura Municipal**. Disponível em: <<http://www.camaracachoeira.rs.gov.br/index.php/consultas-leis>>. Acesso em: 03 dez. 2017.

CALIFORNIA. Constituição. **Constituição da Califórnia**. Disponível em: <<http://www.leginfo.ca.gov/const.html>>. Acesso em: 1 jan. 2018.

CALIFORNIA. **Statement of vote**, 2 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.sos.ca.gov/elections/prior-elections/statewide-election-results/general-election-november-2-2010/statement-vote/>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

CÂMARA discute resultado da consulta popular. **Jornal do Comércio**, 25 out. 2009. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=6399>>. Acesso em: 1 jan. 2018.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Ata da 108ª Sessão Ordinária**, de 5 de dezembro de 2001. Disponível em: <<http://siteantigo.camarapoa.rs.gov.br/anais/2001/12/05/108a%20so%20%2D%2005dez2001.htm>>. Acesso em 14 nov. 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Ata da 13ª Sessão Ordinária**, de 12 de novembro de 2008s. Disponível em: <<http://siteantigo.camarapoa.rs.gov.br/anais/2001/12/05/108a%20so%20%2D%2005dez2001.htm>>. Acesso em 2 jan. 2018.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Notas Taquigráficas da 102ª Sessão Ordinária**, de 6 de novembro de 2008b. Disponível em: <<http://siteantigo.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2008/11/06/102sor.htm>>. Acesso em 2 jan. 2018.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Notas Taquigráficas da 104ª Sessão Ordinária**, de 12 de novembro de 2008c. Disponível em: <<http://siteantigo.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2008/11/12/104ssoorr.htm>>. Acesso em 14 nov. 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Notas taquigráficas da 17ª Sessão Ordinária da Câmara dos Vereadores**, 16 mar. 2009. Disponível em: <<http://>

[siteantigo.camarapoa.rs.gov.br/taquiografia/2009/03/16/017sorr.htm](http://siteantigo.camarapoa.rs.gov.br/taquiografia/2009/03/16/017sorr.htm)> Acesso em: 24 nov. 2017.

COLEMAN, James S. **Foundations of Social Theory**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

CONSELHO do Plano Diretor aprova cercamento do Parque Alemanha. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, 18 jan. 2006. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p\\_noticia=61025](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p_noticia=61025)>. Acesso em: 17 nov. 2017

DEFINIDAS regras da Consulta Popular sobre o Pontal. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, 25 mai. 2009. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p\\_noticia=108016](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p_noticia=108016)>. Acesso em: 2 nov. 2017.

DONOVAN, Todd. North America and the Caribbean. In: QVORTRUP, Matt (ed.). **Referendums around the world**. Cham: Palgrave Macmillan, 2017. cap. 5, p. 147-183.

EXECUTIVO recebe hoje texto do Pontal do Estaleiro. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 28 nov. 2008. Disponível em: <[http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=7755&p\\_secao=56&di=2008-11-28](http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=7755&p_secao=56&di=2008-11-28)>. Acesso em: 28 out. 2017.

FOGAÇA propõe referendo sobre o Pontal do Estaleiro. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, 5 dez. 2008a. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p\\_noticia=100295](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p_noticia=100295)>. Acesso em: 28 out. 2017.

FOGAÇA quer ouvir a cidade sobre projeto do Pontal. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, 14 nov. 2008b. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p\\_noticia=99053](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p_noticia=99053)>. Acesso em: 28 out. 2017.

FOGAÇA sanciona consulta popular ao Pontal do Estaleiro. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, 30 abr. 2009. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p\\_noticia=106756](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p_noticia=106756)>. Acesso em: 29 out. 2017.

FORTUNA, Maria Eduarda. Cercamento da Redenção: plebiscito deve ficar fora do pleito de outubro. **GaúchaZH**, Porto Alegre, 16 fev. 2016. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2016/02/cercamento-da-redencao-plebiscito-deve-ficar-fora-do-pleito-de-outubro-cj5w8bsbz1frzxbj0b48ytx2q.html>>, Acesso em: 31 dez. 2017.

GUT, Taidje. Pontal do Estaleiro deverá ser votado no dia 12 de novembro. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 5 nov. 2008. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/noticias/pontal-do-estaleiro-devera-ser-votado-no-dia-12-de-novembro>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

GUT, Taidje; SCOMAZZON, Carlos; SCOTTI, Ester. Aprovado projeto que permite residências do Pontal. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 16 mar. 2009. Disponível em:

<[http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=8378&p\\_secao=56&di=2009-03-16](http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=8378&p_secao=56&di=2009-03-16)>. Acesso em: 29 out. 2017.

HIBBING, John R. THEISS-MORSE, Elizabeth. Process preferences and American politics: what the people want government to be. **American Political Science Review**, v. 95, n. 1, pp. 145-153, mar. 2001.

JACOBSEN, Gabriel. Plebiscito sobre cercamento do Parque da Redenção fica para 2017. **Rádio Guaíba**, Porto Alegre, 25 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.radioguaiba.com.br/noticia/plebiscito-sobre-cercamento-do-parque-da-redencao-fica-para-2017/>>, Acesso em: 31 dez. 2017.

MANTIDO o veto do prefeito ao projeto Pontal do Estaleiro. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 9 fev. 2009. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/noticias/mantido-o-veto-do-prefeito-ao-projeto-pontal-do-estaleiro>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

MAROCCO, Marco Aurélio. Pontal do Estaleiro gera confronto na Câmara. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 29 out. 2008a. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/noticias/pontal-do-estaleiro-gera-confronto-na-camara>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

MAROCCO, Marco Aurélio. Prefeito veta Pontal e envia novo projeto para área. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 10 dez. 2008b. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/noticias/prefeito-veta-pontal-e-envia-novo-projeto-para-area>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

MAROCCO, Marco Aurélio; SCOTTI, Ester. Pontal do Estaleiro: Gothe anuncia que Executivo tem proposta para a orla. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 6 nov. 2008. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/noticias/pontal-do-estaleiro-gothe-anuncia-que-executivo-tem-proposta-para-a-orla>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

MARRARA, Thiago. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Boletim de Direito Administrativo**, n. 11, pp. 1267-1287, nov. 2012.

MESA e Lideranças priorizam Pontal do Estaleiro para votação dia 15. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 9 out. 2008. Disponível em: <[http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=7412&p\\_secao=56&di=2008-10-09](http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=7412&p_secao=56&di=2008-10-09)>. Acesso em: 28 out. 2017.

MORAES, Vitor Bley de. Suspensa votação do projeto Pontal do Estaleiro. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 30 out. 2008. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/noticias/suspensa-votacao-do-projeto-pontal-do-estaleiro>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

OBEM, Alessandra. Pontal do Estaleiro é apresentado aos vereadores da Capital. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 24 out. 2008. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/noticias/pontal-do-estaleiro-e-apresentado-aos-veredores-da-capital>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

OLIVEIRA, Leonardo. Comunidade debate Pontal do Estaleiro na Câmara. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 6 ago. 2008. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/noticias/comunidade-debate-pontal-do-estaleiro-na-camara>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

PONTAL do Estaleiro: liminar suspende votação do projeto. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 14 out. 2008a. Disponível em: <http://camarapoa.rs.gov.br/noticias/pontal-do-estaleiro-liminar-suspende-votacao-do-projeto>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

PONTAL do Estaleiro: projeto é retirado de pauta e aguarda parecer. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 29 mai. 2008b. Disponível em: <[http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=6470&p\\_secao=56&di=2008-05-29](http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=6470&p_secao=56&di=2008-05-29)>. Acesso em: 27 out. 2017.

PONTAL do Estaleiro volta à pauta na Câmara Municipal. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 2 jun. 2008c. Disponível em: <[http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=6507&p\\_secao=56&di=2008-06-02](http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=6507&p_secao=56&di=2008-06-02)>. Acesso em: 27 out. 2017.

PORTO ALEGRE. Decreto n. 16.313, de 4 de junho de 2009. **Prefeitura Municipal**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030464...Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar n. 12, de 7 de janeiro de 1975. **Prefeitura Municipal**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022081.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar n. 282, de 16 de outubro de 1992. **Prefeitura Municipal**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022367.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar n. 323, de 25 de maio de 1994. **Prefeitura Municipal**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022408.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar n. 470, de 02 de janeiro de 2002. **Prefeitura Municipal**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000023034.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 4 out. 2017.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar n. 614, de 30 de abril de 2009. **Prefeitura Municipal**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030418.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

PORTO ALEGRE. Lei Municipal n. 3.076, de 5 de dezembro de 1967. **Prefeitura Municipal**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?u=/netahtml/sirel/avancada.html&p=1&r=1&f=G&d=ATOS&l=20&n=-DATA&s1=&s2=&s3=%223076%22&s4=&s5=&s6=>>>. Acesso em: 4 out. 2017.

PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre de 1990. **Prefeitura Municipal**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022938.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

PORTO ALEGRE. Projeto de Lei Complementar n. 4 de 2001. **Câmara Municipal**. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/processos/9171>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

PORTO ALEGRE. Projeto de Lei Complementar n. 6 de 2008a. **Câmara Municipal**. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/processos/94961>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

PORTO ALEGRE. Projeto de Lei Complementar n. 20 de 2008b. **Câmara Municipal**. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/processos/99422>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

PREFEITURA cria central sobre a Consulta Popular. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, 28 mai. 2009a. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p\\_noticia=108171](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p_noticia=108171)>. Acesso em: 2 nov. 2017.

PREFEITURA e TRE estudam processo da consulta popular. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, 5 mar. 2009b. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p\\_noticia=103962](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p_noticia=103962)>. Acesso em: 29 out. 2017.

PREFEITURA e TRE fecham parceria para consulta pública. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, 5 ago. 2009c. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p\\_noticia=111731](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p_noticia=111731)>. Acesso em: 2 nov. 2017.

QUEVEDO, Josemari Poerschke de. **Comunicação e debate público: o caso Pontal do Estaleiro** em Porto Alegre. 2010. 205 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

RAUSCHENBACH, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, p. 205-230, mar. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Ação de Falência n. 001/1.05.0331269-3**. Comarca de Porto Alegre. Porto Alegre, 20 mar. 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n. 70032073496**. Agravante: Caio José Lustoza e outras. Agravado: Município de Porto Alegre e outros. Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro. Porto Alegre, 19 nov. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n. 70048843718**. Agravante: Câmara Municipal de Vereadores de Cachoeira do Sul. Agravado: Município de Cachoeira do Sul. Relator: Des. Genaro José Baroni Borges. Porto Alegre, 14 ago. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança n. 006/1.12.0000978-1**. Impetrante: CACISC - Câmara do Agronegócio, Indústria e Serviços de Cachoeira do Sul e outros. Impetrado: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores e outros. Juíza de Direito: Lilian Astrid Ritter. Cachoeira do Sul, 19 abr. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança n. 006/1.12.0001555-2**. Impetrante: Poder Legislativo Municipal. Impetrado: Prefeito Municipal de Cachoeira do Sul. Juíza de Direito: Mirna Benedetti Rodrigues. Cachoeira do Sul, 18 mai. 2015.

SCOMAZZON, Carlos. Estaleiro: Justiça derruba liminar que suspendia votação. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 28 out. 2008a. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/noticias/estaleiro-justica-derruba-liminar-que-suspendia-votacao>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

SCOMAZZON, Carlos. Plenário mantém negativa a pedido de diligências. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 1 set. 2008b. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/noticias/plenario-mantem-negativa-a-pedido-de-diligencias>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

SCOMAZZON, Carlos. Pontal: novo projeto também não encontra consenso. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 5 mar. 2009. Disponível em: <http://camarapoa.rs.gov.br/noticias/pontal-novo-projeto-tambem-nao-encontra-consenso>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

SCOMAZZON, Carlos. Projeto sobre Pontal deverá ir a votação no dia 12. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 29 out. 2008c. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/noticias/projeto-sobre-pontal-devera-ir-a-votacao-no-dia-12>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

SERDÜLT, Uwe. Switzerland. In: QVORTRUP, Matt (ed.). **Referendums around the world**. Cham: Palgrave Macmillan, 2017. cap. 3, p. 47-112.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

VICE-PREFEITO e líder do governo discutem consulta popular. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, 26 fev. 2009. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p\\_noticia=103581](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p_noticia=103581)>. Acesso em: 29 out. 2017.

VOTAÇÃO de projeto do Estaleiro fica para depois das eleições. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, 4 set. 2008. Disponível em: <[http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=7177&p\\_secao=56&di=2008-09-04](http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=7177&p_secao=56&di=2008-09-04)>. Acesso em: 28 out. 2017.