

# DEMOCRACIA LEGISLATIVA: PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

## *Legislative democracy popular participation in the legislative process*

### **Breno Vinícius de de Góis**

Graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e mestrado em Ambiente, tecnologia e sociedade pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Atualmente é Procurador na Câmara Municipal de Mossoró (RN, Brasil). Possui Especialização em Direito do Trabalho, Direito Administrativo e Direito Municipal. Pesquisador Externo no Grupo de Pesquisa Novas perspectivas do Direito e Economia da Regulação no Brasil – UFERSA.

### **Aline Estevam Carvalho**

Mestre em Engenharia Química pela Universidade Federal do Ceará (CE, Brasil). Bacharelado em Engenharia Química pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Graduada em Ciência e Tecnologia pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido.

### **Douglas Matias Marinho de Medeiros**

Bacharel em Direito em formação pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Técnico em Informática formado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Atualmente, desempenha a função de conciliador judicial no CEJUSC Mossoró (RN, Brasil), em estágio vinculado ao TJRN e realiza pesquisas em Direito Municipal.

### **Isadora Christine de Paula Almeida**

Técnica de Informática pelo Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - Campus Mossoró (RN, Brasil). Graduada em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

## **Resumo**

Hodiernamente, percebe-se acentuado distanciamento entre cidadãos e seus representantes eleitos. O presente trabalho tem como objetivo principal verificar se a Câmara Municipal de Mossoró possui mecanismos de fortalecimento da participação popular no processo legislativo. Com esta finalidade, realizou-se uma análise do processo legislativo no município de Mossoró/RN, buscando-se identificar ferramentas de participação cidadã na elaboração das leis, tanto as constitucionalmente previstas quanto as porventura criadas no âmbito municipal. Verificou-se a existência de instrumentos típicos e atípicos de participação popular, além da adesão moderada da população, no biênio 2021-2022, às alternativas de participação identificadas: Tribuna Popular, Tribuna Solidária e Audiências Públicas. Verificou-se, a despeito da relevante participação popular constatada, a existência de lacunas passíveis de preenchimento.

**Palavras-chave:** Processo Legislativo Municipal. Participação Cidadã. Representatividade.

## Abstract

Nowadays, there is considerable distance between citizens and their elected representatives. The present work has as main objective to verify if the City Council of Mossoró has mechanisms to strengthen popular participation in the legislative process. To this end, an analysis of the legislative process in the municipality of Mossoró/RN was carried out, seeking to identify tools for citizen participation in the elaboration of laws, both those constitutionally foreseen and those perhaps created at the municipal level. The existence of typical and atypical instruments of popular participation was verified, as well as a moderate adhesion of the population, in the biennium 2021-2022, to the alternatives of participation identified: Popular Tribune, Solidarity Tribune and Public Hearings. Despite the relevant popular participation observed, the existence of gaps that could be filled was verified.

**Keywords:** Municipal Legislative Process; Citizen Participation; Representativeness.

## Sumário

**1. Introdução;** **2. A Democracia no Sistema Representativo;** 2.1 O Processo Legislativo Municipal; **3. Processo Legislativo no Âmbito Municipal Mossoroense;** 3.1 Dos Regimes de Tramitação; 3.2 Das Discussões; 3.3 Da Votação; 3.4 Dos Tipos de Maioria; 3.5 Da Sanção ou Veto; 3.6 Das Ferramentas de Participação Popular no Processo Legislativo; **4. Adesão da População aos Meios de Participação Direta;** **5. Conclusão; Referências**

## 1. INTRODUÇÃO

O parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 aduz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988). No mesmo sentido, o art. 14 expressamente determina que “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 plebiscito, referendo e iniciativa popular”.

Portanto, tem-se que o Brasil adota como forma de governo a República e se define politicamente como um Estado Democrático de Direito. Esta definição tem relação com a limitação dos poderes estatais e com a elevação da carga axiológica da dignidade da pessoa humana dentro do ordenamento jurídico.

Por sua vez, o republicanismo, em geral, caracteriza-se pela eletividade, representatividade e responsabilização dos governantes, os quais exercem papel determinante para a administração dos bens de propriedade da população. A evolução histórica do termo “república” aparentemente não deu ênfase a um dos aspectos que integravam o próprio conceito do que seria um sistema republicano. Nesse sentido, a participação efetiva dos cidadãos nas decisões políticas, independentemente da existência de representantes, é parte fundamental do conteúdo semântico do termo “republicanismo”. Conforme Cotrim Júnior (2017, p. 73):

E também da coragem, no que tange à criação (ou retomada do poder) do autogoverno coletivo, sem dominações, pois exigem de todos os sujeitos uma responsabilidade e um engajamento muito grandes, que só acontece através da coragem, transubstanciada em persistência e resistência, já que se entende que serão exigidos sacrifícios e renúncias de interesses pessoais, em nome do coletivo, em prol da comunidade. Logo, reconhece-se como fundamental também a virtude da laboriosidade, mola mestra do engajamento sócio-político-comunitário, sem a qual esta característica esfacela-se sem mais delongas, não se perpetuará no tempo, que definhará diante da preguiça e da falta de compromisso com os demais, que são todos pertencentes à mesma ‘comunidade-mãe’, o mesmo grupo que abarca afetivamente todos os sujeitos, empolgados, trabalhadores e felizes, considerando que a felicidade é alcançada através do trabalho e do importar com o semelhante.

Entretanto, em uma análise profunda e conjunta de tais conceitos, as consequências da adoção desses modelos de organização são muito mais significativas que os breves conceitos

apresentados acima. Para o cidadão, isso se materializa em uma amplitude bilateral, de modo a não apenas possuir o direito de participação nas decisões fundamentais do Estado, mas a incumbência de exercer tal direito (dever cívico) e de controlar a atuação dos agentes estatais, tanto no que se refere à gestão dos bens públicos quanto na elaboração de leis.

Nesse sentido, o voto é obrigatório (art. 14, §1º, I, CF/88) e se apresenta como principal forma de participação popular nas decisões políticas de grande relevância, todavia não sendo a única. A partir da nova constituinte, houve ênfase bastante significativa no desenvolvimento dos meios de participação direta da população, dentre os quais pode-se mencionar, conforme Carvalho Filho (2020): o Direito de Petição (5º. XXXIII da CF/88); Ação Popular (5ª, LXXIII); órgãos colegiados constituídos de representantes do governo, da sociedade e dos operadores dos serviços, ouvidorias, audiências públicas, procedimentos sistemáticos de comunicação, avaliação e prestação de contas.

Hodiernamente, observa-se o surgimento ou fortalecimento de diversos outros meios de participação popular, que não se reduzem àqueles previstos expressamente no rol do art. 14 da CF/88. Nesse sentido, afirma Silva (2016, p. 128) que “a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”. Estes esforços constituem tentativas de desgarrar das heranças antirrepublicanas entranhadas nas instituições brasileiras, sobretudo nos órgãos públicos das cidades do interior, onde perduram estruturas oligárquicas e práticas relacionadas ao clientelismo.

É nesse contexto que se insere o município de Mossoró/RN, que delimita geograficamente a presente pesquisa. É um município localizado no Estado do Rio Grande do Norte e que em 2022 teve 183.285 (cento e oitenta e três mil, duzentos e oitenta e cinco) pessoas aptas a exercer o direito de voto. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2021 a população estimada era de 303.792 (trezentas e três mil, setecentas e noventa e duas) pessoas. Todos os autores deste trabalho residem no município e trabalham (ou já trabalharam) na Câmara Municipal.

Diante disso, buscou-se delinear o processo legislativo no município de Mossoró/RN, haja vista a seguinte problemática: existe adesão popular aos mecanismos de fortalecimento de participação social, durante o processo legislativo, oferecidos pela Câmara Municipal de Mossoró?

A busca da compreensão da participação popular no processo legislativo mossaoroense, finalidade geral deste ensaio, teve como objetivos específicos: (i) descrever o estágio atual do debate envolvendo o tema da participação direta da população no Brasil; (ii) analisar o processo legislativo municipal, elencando ferramentas de participação popular direta que se encontram à disposição da sociedade para influenciar no processo de tomadas de decisões legislativas; (iii) e por fim, analisar a adesão da população às alternativas de participação encontradas: Tribuna Popular, Tribuna Solidária e as Audiências Públicas.

Quanto ao primeiro objetivo específico, o trabalho fundamentou-se na pesquisa bibliográfica, conforme Prodanov e Freitas (2013), utilizando obras nacionais e internacionais envolvendo o debate acerca da necessidade e importância de métodos de participação dire-

ta da população nas decisões políticas fundamentais (Henriques; Medeiros, 2017). Constatou-se de modo claro que a cidadania vai muito além do voto.

Em relação ao segundo objetivo específico, foi utilizada a pesquisa exploratória, que, adotando a pesquisa bibliográfica e análise documental, buscou “facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto” (Prodanov; Freitas, 2013, p. 51). A pesquisa se concentrou na Lei Orgânica Municipal, Regimento Interno da Câmara Municipal e nas resoluções que criaram ferramentas para a concretização da participação direta da população, descrevendo-se, desse modo, um quadro do processo legislativo do município.

Visando ao terceiro objetivo específico, foram solicitadas por meio de requerimento administrativo e disponibilizadas pela Câmara Municipal de Mossoró informações acerca da utilização pela população das ferramentas que possibilitam a participação direta da sociedade no processo legislativo durante o biênio 2021/2022: a Tribuna Popular, Tribuna Solidária e audiências públicas. Os dados obtidos foram analisados, a fim de avaliar o grau de adesão da população às ferramentas disponibilizadas.

Portanto, a fim de responder ao questionamento que ensejou a presente pesquisa, realizou-se pesquisa de cunho qualitativo, em que se analisou a efetiva utilização das referidas ferramentas disponibilizadas pela legislação por parte da população. Conforme Prodanov e Freitas (2013, p. 70), a pesquisa descritiva “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números”.

Além da introdução, o trabalho se divide em três capítulos, além de um espaço dedicado às conclusões. O capítulo seguinte analisará o estágio atual do debate sobre a participação direta da população no processo legislativo. O capítulo terceiro abordará o processo legislativo no âmbito de Mossoró/RN. Por fim, analisar-se-á a adesão da população aos meios ofertados pela Câmara Municipal para participação social direta.

## **2. A DEMOCRACIA NO SISTEMA REPRESENTATIVO**

O art. 1º da Constituição Federal de 1988 enuncia que a “República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituiu-se em Estado Democrático de Direito”. Portanto, a população tem o direito de eleger seus governantes, além de influenciar diretamente a tomada de decisões fundamentais. A democracia vai muito além do voto. Consoante Corbari (2004), apesar de ser o meio mais característico de concretização da democracia, tem-se que o voto (e a consequente escolha dos governantes por parte da população) é apenas um dos meios de participação dos cidadãos nas decisões de determinado ente federativo.

Silva (2016) explica que o regime representativo busca solucionar o conflito de interesses por decisões da maioria parlamentar, que nem sempre expressa a vontade popular, impondo-se a considerável parcela da população significativos obstáculos, quanto ao direito de voto, para a composição das Casas Legislativas, disso resultando que a legislação nem sempre reflete as aspirações da maioria da população, mas, pelo contrário, sustenta os

interesses da classe dominante, frequentemente opostos. Portanto, mesmo sendo minoria, a classe dominante impede que a maioria do povo obtenha a maioria da representação popular nos parlamentos, razão pela qual, apesar de ter a minoria parlamentar, obtêm uma legislação dirigida aos seus interesses.

Nesse sentido, explica Odete Medauar (2018, p. 24):

A partir da metade da década de 50 do século XX, começa a surgir a preocupação com uma democracia mais completa, com a democracia que transpõe o limiar da eleição de representantes políticos para expressar-se também no modo de tomada de decisão dos eleitos. Emergiu a ideia de que o valor da democracia depende também do modo pelo qual as decisões são tomadas e executadas. Verificou-se que havia, com frequência, grande distanciamento entre as concepções políticas de democracia vigentes num país e a maneira com que ocorriam as atuações da Administração: perante esta, o indivíduo continuava a ser considerado como súdito, não como cidadão dotado de direitos.

A questão é que, como se trata de um Estado Democrático, a participação da população deve ser possibilitada e até estimulada. Nesse sentido, pode-se afirmar que o próprio direito tem por função social a inclusão de pessoas para a deliberação social (Pereira, 2022). Quando mais pessoas participam da tomada de decisões, menor é a possibilidade de que estas sejam norteadas por interesses individuais.

Outro aspecto positivo do fortalecimento da participação direta da população é a possibilidade de enfraquecer medidas tomadas no âmbito do chamado “constitucionalismo abusivo”, que vem sendo identificado em diversos países (Daly, 2021), tendo como uma de suas características a distância dos anseios da população e das decisões tomadas por seus representantes. A história mostra que a democracia está sempre sob ataque, ainda que sejam utilizados “arsenais” diversos.

Assim, apesar da Democracia Brasileira ter por base o Sistema Representativo – em que determinados indivíduos representam a população, por meio de mandato conferido pelo voto (Góis, 2021), o Regime Democrático moderno deve ser vislumbrado a partir da ampliação da cidadania, de modo que a legislação aproxime o cidadão comum das decisões fundamentais que vão trazer impactos ao seu município, estado e país, conforme Cotrim Júnior (2017), para quem o republicanismo busca eliminar qualquer distinção mais aprofundada entre os âmbitos público e privado.

Deste modo, cabe ressaltar que a cidadania vai muito além da “cidadania política”. Pode-se falar em cidadania econômica, cidadania trabalhista, cidadania intelectual (Moreira, 1979). Como consequência, a ideia de democracia (como construção decorrente da cidadania) também vai se desdobrar em diversas facetas. Acerca da necessidade de o cidadão ter reais possibilidades de influenciar de modo efetivo nas decisões do Estado, assim leciona André Ramos Tavares (2017, p. 717):

[...] a democracia econômica passa por impedir que as decisões privadas econômicas (nacionais, regionais, setoriais, atuais e prospectivas) sejam de monopólio de um restrito setor empresarial, de forma que todos os cidadãos participem como agentes conscientes e responsáveis na definição dos rumos, limites e efeitos da economia. A busca pela democracia econômica gera uma necessidade imperiosa de ampliar a participação cidadã nos centros de decisão econômica, não como mera retórica ou abstração, mas como realidade cotidiana permanente. Este mister admite múltiplas políticas e instrumentos, todos com plena potencialidade transformadora.

A reflexão acima encontra concretização, por exemplo, nas audiências públicas obrigatórias que antecedem a votação e aprovação das leis orçamentárias, permitindo que a sociedade civil exerça o direito de conhecer a proposta orçamentária, se manifestar e influenciar de modo real na decisão final.

## 2.1 O PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

Primordialmente, para compreender a democracia representativa, faz-se mister discurrir acerca do seu principal objeto, o processo legislativo, que por sua vez corresponde à trajetória inaugurada pela iniciativa de alguma pessoa ou ente, de modo a passar por uma sequência de tramitação até a promulgação e publicação de uma nova norma. Tal trajeto pode variar conforme o tipo de proposição normativa requerida, bem como sofrer alterações conforme o âmbito e localidade na qual se insere, uma vez que diferentes dispositivos legais podem regê-lo (Moraes, 2018).

No tocante ao processo legislativo municipal, deve-se atender não apenas à Constituição Federal, norma suprema no ordenamento jurídico brasileiro, como também à Constituição Estadual. Do mesmo modo, atender-se-á à Lei Orgânica do Município, sob a qual, apesar de funcionar como uma espécie de “constituição” municipal, não é possível afirmar um parâmetro para controle de constitucionalidade, como as demais supracitadas (Mendes; Branco, 2019). Por fim, são registrados também os regimentos internos das casas legislativas.

As referidas normas, na ordem respectiva em que foram citadas, com exceção da Constituição Federal, não têm relação de hierarquia, mas reserva de competência (Nunes Júnior, 2019). Cada uma tem um feixe reservado de poderes, com exceção dos regimentos, cuja função é regulamentar o processo legislativo no respectivo Poder Legislativo. Desse modo, os regimentos internos estão abaixo das demais normas citadas, o que está adequado à finalidade do referido diploma legislativo, pois se refere à regulamentação de matéria específica, sendo, portanto, de competência dos Municípios a legislação acerca dos interesses locais, além da função de suplementar as legislações federal e estadual (I e II, art. 30, CF.).

Contudo, não é passível o uso de tais atribuições legislativas ao Município para legitimar ofensas aos princípios constitucionalmente consagrados, posição ratificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Súmula 646: “os mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, os freios e contrapesos, [...] só se legitimam na medida em que guardem estreita similaridade com os previstos na Constituição da República”.

Isto é, as regras básicas do processo legislativo previsto na constituinte no âmbito federal devem ser adotadas pelos demais membros da federação, o que se conhece doutrinariamente por Princípio da Simetria (Mendes; Branco, 2019). Obviamente, essa simetria não corresponde a uma uniformidade total, não sendo, portanto, um princípio absoluto.

Um exemplo de concretização do referido Princípio é a regra da irrepetibilidade, a qual afirma que proposição uma vez rejeitada ou prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa, o que é encontrado tanto no parágrafo 5º, artigo 60, da CF, quanto, de forma repetida, na Lei Orgânica do Município de Mossoró (art. 64) e no Regimento Interno da Câmara Municipal de Mossoró (art. 201).

### 3. PROCESSO LEGISLATIVO NO ÂMBITO MUNICIPAL MOSSOROENSE

Em geral, o processo legislativo obedece a uma sequência básica, a qual consiste em: iniciativa, deliberação e votação, sanção ou veto, e finalmente, promulgação e publicação.

A iniciativa é responsável por retirar o processo legislativo da inércia, a partir da proposição de quem tem legitimidade para fazê-lo. No art. 55 da Lei Orgânica do Município de Mossoró e art. 198 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Mossoró (Resolução nº 01/1997), são reconhecidos como aptos a apresentar projeto de lei os Vereadores e a Mesa ou Comissão da Câmara, além do Prefeito, sendo ainda possível a iniciativa popular, cuja proposição deve contar com o mínimo de 5% do eleitorado municipal.

Desse modo, acata-se uma estrutura muito semelhante à vigente na constituinte federal, tanto nos respectivos autores quanto na divisão de competências entre estes, ora comuns, ora privativas. No caso do projeto de lei apresentado pelo Prefeito, a apreciação da Câmara deverá cumprir prazo de 90 (noventa) dias, o que pode diminuir para 30 (trinta) em caso de solicitação de urgência, conforme caput e parágrafo 1º, art. 200, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Mossoró.

Às matérias submetidas ao plenário, dá-se o nome de proposições, as quais são apresentadas e protocoladas no Setor de Protocolo. Se assim feito, o Presidente deverá recebê-las, exceto quando, nos termos do art. 183 do Regimento Interno e conforme disposições de igual sentido distribuídas no texto legal desse: citar outra disposição normativa, seja lei ou cláusula contratual, que não acompanhe seu texto; transgredir ou não observar as exigências regimentais, como o art. 274, que versa sobre a iniciativa popular; for apresentada por vereador ausente à sessão, salvo no caso de requerimento de licença; repetir, na mesma sessão legislativa, matéria rejeitada ou vetada sem deliberação favorável para tal de maioria absoluta dos vereadores; se tratar de emenda, subemenda ou substitutivo desprovidos de nexos diretos e imediatos com a proposição principal (art. 210); consistir em mensagem aditiva do Chefe do Executivo que viole o princípio da separação dos poderes.

#### 3.1 DOS REGIMES DE TRAMITAÇÃO

Após seu recebimento, as proposições poderão se encaixar em um dos três regimes de tramitação determinados pelo art. 187 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Mossoró, quais sejam: i) urgência especial; ii) urgência; iii) ordinária. O último deles será aplicado de modo residual às proposições que não forem submetidas a quaisquer dos outros regimes citados, sendo, portanto, a tramitação mais comumente utilizada no Processo Legislativo.

Na Urgência Especial, são dispensadas as exigências regimentais, exceto o número legal e o parecer, visto que maior demora em sua apreciação acarretaria grave prejuízo ou perda de oportunidade da proposição. Para que seja concedido, o Regime de Urgência Especial deverá ser requerido mediante documento escrito e devidamente justificado, que deverá ser apresentado pela Mesa Diretora ou por, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Vereadores, em qualquer fase da sessão, sendo submetido ao Plenário no tempo destinado à Ordem do Dia. O requerimento de Urgência Especial não sofrerá discussão, e sua aprovação de-

penderá de quórum de maioria absoluta, não sendo admitido para proposições com menos de 08 (oito) dias de protocoladas pela Secretaria Legislativa (arts. 188 a 190 do Regimento Interno), o que constitui, no âmbito do processo legislativo, a concretização do princípio da vedação à surpresa.

Por fim, tem-se que o Regime de Urgência somente poderá ser aplicado a proposições apresentadas pelo Poder Executivo e implica redução dos prazos regimentais – que, ordinariamente, seria de 90 (noventa) dias, conforme o caput do art. 200 do Regimento Interno – limitando sua apreciação em até 30 (trinta) dias a contar da proposição. Entrado um projeto sob Regime de Urgência na Diretoria Legislativa, o Presidente da Câmara terá três dias para encaminhá-lo às Comissões Permanentes. Após seu recebimento, o Presidente da Comissão terá 24 horas para designar um relator, que, por sua vez, deverá emitir parecer em até três dias.

Findo o prazo e inexistindo parecer, o Presidente poderá emití-lo por si próprio, dando à Comissão Permanente competente o prazo total de seis dias para apresentar parecer sobre a matéria. Na hipótese de descumprimento do prazo, o processo será enviado para outra Comissão Permanente ou incluído na Ordem do Dia.

## 3.2 DAS DISCUSSÕES

Posteriormente, inaugura-se o processo de discussão, o qual conta com a fase das comissões, responsáveis pelo exame das proposições e emissão de pareceres prévios (Padiha, 2020), com a prioridade da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (art. 227) e encaminhando-se sequencialmente às demais, de modo registrado e protocolado (art. 228), naquelas distribuídas a mais de uma comissão.

Adiante, inicia-se a fase do plenário, onde a discussão continua e avança para a votação. Nesse sentido, os incisos I e II do art. 240 estabelecem os seguintes intervalos de tempo para o vereador na discussão: “I - cinco minutos com apartes: a) vetos; b) projetos; II - três minutos com apartes: a) pareceres; b) redação final; c) requerimentos; d) acusação ou defesa no processo de cassação de mandato de Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores”. Cada aparte, segundo o mesmo regimento, estaria limitado a um minuto, não sendo previsto nos pronunciamentos dos líderes de bancada, o que ocorre uma única vez, no tempo de três minutos (parágrafo 1º, art. 246).

## 3.3 DA VOTAÇÃO

Após o Presidente declarar encerrada a discussão, dar-se-á início à fase de votação, na qual o Plenário manifestará sua aprovação ou rejeição acerca de proposição em pauta. Todos os Vereadores presentes na sessão deverão votar, abstendo-se somente os Vereadores impedidos ou aqueles que possuírem interesse pessoal na deliberação e cujo voto seja definitivo. De acordo com o art. 247 do Regimento Interno da Câmara, a votação poderá contar com dois processos distintos: o simbólico e o nominal.

No processo simbólico de votação, o Presidente convida os parlamentares que estiverem de acordo com o projeto a permanecerem sentados ao passo que aqueles em desacordo devem ficar de pé, havendo em seguida a contagem de votos e proclamação do resultado.



No processo nominal, a apuração ocorrerá mediante consignação expressa do nome e voto de cada Vereador, sendo utilizado obrigatoriamente em matérias que exijam quórum especial de votação ou quando solicitada a verificação nominal de matérias de maioria simples. Poderá ser realizado por meio eletrônico ou, quando este estiver indisponível, por chamada realizada pelo presidente.

### 3.4 DOS TIPOS DE MAIORIA

A maioria absoluta é a que compreende mais da metade dos membros da Câmara, sendo utilizada em deliberações que versem sobre determinadas matérias, tais como as tributárias, as orçamentárias, criação de cargos e remunerações; rejeição de veto; Regimento Interno da Câmara Municipal, isenções de impostos municipais; todo e qualquer tipo de anistia; acolhimento de denúncia e acusação contra Vereadores e Prefeito, dentre outras.

A maioria qualificada é a que necessita da aprovação de, no mínimo, dois terços dos membros da Câmara, devendo ser utilizada quando a proposição tratar sobre: rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado; destituição dos membros da Mesa; emendas à Lei Orgânica; aprovação de sessão secreta; perda de mandato de Prefeito; perda de mandato de Vereador; criação, organização e supressão de distritos e subdistritos e divisão do território do município em áreas administrativas; alteração de denominação de próprios, vias e logradouros públicos; concessão de título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem.

A maioria simples, por sua vez, compreende o maior resultado da votação dentre aqueles presentes na reunião, devendo ser utilizada nos casos não aludidos previamente.

### 3.5 DA SANÇÃO OU VETO

A proposição com respeito à qual tenha sido aprovado substitutivo, emenda ou subemenda retornará à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para elaboração da Redação Final, a qual será aprovada salvo votação contrária de 2/3 (dois terços) dos membros (art. 252). Por sua vez, na fase de sanção ou veto, segundo o artigo 255 do Regimento Interno, o projeto será encaminhado no prazo de 10 (dez) dias ao chefe do Executivo, o qual, por sua vez, terá 15 (quinze) dias úteis para sancionar ou vetar. No caso da ausência de manifestação do Executivo, haverá a sanção tática do projeto, o qual terá de ser promulgado em 48 horas, pelo presidente da Câmara, cuja eventual omissão implicará transmissão da incumbência ao vice-presidente, em igual prazo.

Contudo, se o projeto for considerado inconstitucional, ilegal ou contrário ao interesse público (art. 256), receberá o veto parcial ou integral, que retornará à Casa Legislativa e será apreciado em 30 trinta dias úteis, considerando o disposto no § 4º do art. 60 da Lei Orgânica Municipal, podendo ser rejeitado, se assim decidido por maioria absoluta de seus membros. Vale ressaltar que nesse prazo 15 (quinze) dias se referem à manifestação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, os quais serão contados, por sua vez, de modo corrido. Rejeitado o veto, o Prefeito deve promulgar o projeto em até 48 (quarenta e oito) horas, senão o fará o Presidente da Câmara, em igual prazo, obrigando ainda o Vice-presidente a fazê-lo, mantendo o prazo para este, no caso de não ter sido feito pelos demais. Destarte, concluídos os trâmites e promulgado o projeto, segue-se para a publicação.

### **3.6 DAS FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO**

Além da iniciativa popular, prevista na Constituição Federal de 1988, no âmbito municipal há outras formas de participação da população, as quais – ainda que, conforme Silva (2016), não se caracterizem como participação direta, compondo o que denominou democracia semidireta – podem causar impactos na legislação, seja pela alteração do texto a ser submetido aos edis, seja na aprovação ou reprovação da proposição legislativa.

A Resolução 03, de 2011, alterada pela Resolução 05, de 2019, instituiu a Tribuna Popular na Câmara Municipal de Mossoró, que faculta o uso da palavra na sessão ordinária a todo e qualquer cidadão que comprove domicílio eleitoral em Mossoró/RN, representantes de organizações não governamentais, entidades sociais e sindicais, conselhos populares e partidos políticos. Assim, o cidadão comum poderá usar a palavra por até cinco minutos, podendo fazer denúncias ou mesmo se manifestar sobre proposição legislativa naquela data, o que poderá influenciar o resultado da votação.

No mesmo sentido, a Resolução 02, de 2012, instituiu a Tribuna Solidária no âmbito da Câmara Municipal. Dessa forma, uma vez por mês, na 1ª sessão ordinária, poderá fazer uso da palavra na Tribuna da Câmara Municipal, por até 10 (dez) minutos, toda e qualquer entidade de assistência social, de cunho não governamental.

Há ainda as audiências públicas realizadas no âmbito da Câmara Municipal, sejam aquelas de caráter obrigatório (como as referentes à prestação de contas de saúde) ou aquelas de natureza facultativa, convocadas pela Câmara Municipal (previstas no § 1º, inciso II, do art. 47 da Lei Orgânica Municipal e no inciso V do art. 80 Regimento Interno) ou pela própria sociedade civil, conforme regulamentado pelo art. 280 do Regimento Interno.

Tanto a Tribuna Popular quanto a Tribuna Solidária ocorrem durante as sessões ordinárias, antes da Ordem do Dia. As Audiências Públicas acontecem em sessões apartadas, realizadas com a finalidade exclusiva de debater determinado tema. Todas são televisionadas (TV Câmara), bem como transmitidas no endereço eletrônico da Câmara Municipal.

### **4. ADESÃO DA POPULAÇÃO AOS MEIOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA**

Diante desse cenário, foram solicitadas por meio de requerimento administrativo e disponibilizadas pela Câmara Municipal de Mossoró as seguintes informações: a) número de cidadãos que utilizaram a Tribuna Popular, nos anos de 2021 e 2022; b) número de cidadãos que utilizaram a Tribuna Solidária, nos anos de 2021 e 2022; c) número de pessoas que estiveram presentes nas audiências públicas referentes às leis orçamentárias, no biênio 2021/2022 e; d) número de pessoas que estiveram presentes nas audiências públicas que não fossem decorrentes do processo legislativo orçamentário no referido biênio. Em relação à Tribuna Popular, em 2021, apenas sete pessoas utilizaram a referida ferramenta, todas entre setembro e dezembro. Cabe salientar que, em razão da pandemia de Covid-19, as sessões estavam sendo realizadas por meio de Sistema de Deliberação Remota.

No ano de 2022, o número de usuários foi de 33 (trinta e três) pessoas, se distribuindo entre os meses de março a novembro. Perceba-se que no referido ano só não houve a utilização da Tribuna Popular nos meses de janeiro, fevereiro e dezembro, período de recesso parlamentar. A Tribuna Solidária não foi utilizada nenhuma vez no biênio 2021/2022.

No que se refere às audiências públicas realizadas em razão das leis orçamentárias, no ano de 2021 foram registradas 58 (cinquenta e oito) presenças ao todo. No referido ano, foram votadas três leis orçamentárias: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA. A primeira foi sobre a LDO, na data de 12 de agosto de 2021, oportunidade na qual foram registradas apenas três presenças, ressaltando que a baixa participação pode ser justificada pelo uso do Sistema de Deliberação Remota.

A segunda audiência decorrente do processo legislativo orçamentário foi a do PPA, realizada em nove de setembro de 2021. Foram registradas 37 (trinta e sete) presenças, número significativamente maior do que na audiência referente à LDO. Por fim, quanto a audiência pública referente à LOA, realizada em oito de novembro de 2021, foi registrada a presença de 18 (dezoito) cidadãos.

É interessante ressaltar que a tramitação da referida Lei Orçamentária Anual se deu com ampla participação popular, decisiva para alterações na proposta orçamentária inicialmente enviada pelo Poder Executivo, como pode ser lido no “Jornal DeFato”. Após protestos que se iniciaram na audiência pública e que atravessaram toda a tramitação da referida LOA, houve o remanejamento de R\$708.000,00 (setecentos e oito mil reais) para diversas ações relacionadas à Cultura, segundo divulgou o “Blog Carol Ribeiro”.

No ano de 2022, novamente ocorreram três audiências públicas. Muito embora não tenha havido votação referente ao PPA, a LOA referente ao exercício 2022 teve de passar por novo processo legislativo, em razão de problemas relacionados à operacionalização das emendas impositivas (Góis, 2022).

A população presente às três Audiências Públicas totalizou 78 (setenta e oito) pessoas, sendo 39 (trinta) na Audiência Pública referente à LOA para o exercício financeiro de 2022, realizada em 12 de janeiro de 2022. A Audiência Pública referente à LDO para o exercício 2023, realizada em 18 de abril de 2022, contou com a presença de 17 (dezesete) pessoas. Por fim, a Audiência Pública referente à LOA 2023, realizada em seis de outubro de 2022, contabilizou 22 (vinte e duas) presenças.

No que diz respeito às audiências públicas não relacionadas ao processo legislativo orçamentário, estas são apresentadas nas tabelas 01 e 02, com base nas informações fornecidas pela Câmara Municipal de Mossoró, referentes aos anos de 2021 e 2022, respectivamente:

**Tabela 1: Audiências públicas realizadas na Câmara Municipal de Mossoró em 2021.**

Audiências Públicas 2021		
Data	Tema	Participantes
12/08/2021	Prestação de contas da saúde - Último quadrimestre de 2020	29
13/08/2021	Prestação de contas da saúde - Relatório anual de 2020	35
20/08/2021	Prestação de contas da saúde - Primeiro quadrimestre de 2021	29
16/09/2021	Debater sobre a rede de saúde mental e atendimento psicossocial	63
24/09/2021	PEC 32/2020 - Reforma Administrativa	51
29/09/2021	Prestação de contas da Controladoria Geral do Município	17
04/10/2021	68 anos da Petrobras	41
21/10/2021	Abastecimento de água de Mossoró pela CAERN	55
28/10/2021	Semana lixo zero	20
25/11/2021	Importância do turismo	39

**Fonte: Dados da pesquisa.**

No ano de 2021, a presença total às audiências que não decorreram do processo legislativo orçamentário foi de 379 (trezentas e setenta e nove) pessoas. As Audiências Públicas que mais atraíram pessoas foram, em ordem decrescente, a que debateu a rede de saúde mental e atendimento psicossocial do município (63 pessoas); abastecimento de água de Mossoró pela CAERN (55 pessoas); e a que tratou da PEC 32/2020 – a chamada Reforma Administrativa (51 pessoas).

Cabe mencionar ainda o grande número de participantes nas audiências sobre a Petrobras (41 pessoas) e sobre o Turismo (39 pessoas). Percebe-se que as audiências que mais atraíram a sociedade civil foram aquelas concernentes à economia do município e as que buscavam debater problemas recorrentes no abastecimento de água.

**Tabela 2: Audiências públicas realizadas na Câmara Municipal de Mossoró em 2022.**

Audiências Públicas 2022		
07/02/2022	PELOM 01/2022 - trata das modificações ao regime próprio de previdência do município	20
17/03/2022	Situação do Hospital Regional Tarcísio Maia	39
23/03/2022	Campanha da Fraternidade 2022	39
31/03/2022	Debater com a empresa 3R Pretroleum sobre investimentos do setor petrolífero em Mossoró	30
27/04/2022	Prestação de contas da saúde - terceiro e quarto quadrimestre de 2021	18
29/08/2022	Psicologia: conquistas e desafios	35
13/10/2022	Importância do profissional de assistência social	53
10/11/2022	Lixo zero	24

**Fonte: Dados da pesquisa.**

No ano de 2022, a presença total às audiências que não decorreram do processo legislativo orçamentário foi de 258 (duzentos e cinquenta e oito) pessoas. As Audiências Públicas que mais atraíram a sociedade civil, em ordem decrescente, foram: a) Importância do profissional de assistência social (53 pessoas); b) Situação do Hospital Regional Tarcísio Maia (39 pessoas); c) Campanha da Fraternidade 2022 (39 pessoas). Houve, ainda, uma nova audiência pública para tratar da questão dos investimentos no setor petrolífero (30 pessoas), importante para a economia municipal, além de uma audiência com os profissionais de psicologia (35 pessoas).

É inegável que a democracia, no município de Mossoró, foi muito além do exercício do voto, haja vista as diversas alternativas de participação da população supracitadas, por meio das quais a população pode participar das decisões políticas fundamentais do município. Em que pese isto, ainda há muito espaço a ser preenchido, a exemplo da Tribuna Solidária, que não foi utilizada nenhuma vez durante o biênio analisado.

A previsão de manifestação popular durante as sessões, permitindo que municípios se manifestem acerca de determinado tema, permite a diluição, até certo ponto, dos problemas de que o sistema representativo padece. Da mesma forma, percebe-se que as audiências públicas são fundamentais para o diálogo entre sociedade civil e poderes públicos. Verificou-se ao menos um caso em que a pressão popular impactou diretamente na redação da legislação aprovada, com o remanejamento de recursos para ações destinadas à cultura.

Por fim, cabe atentar para a redução significativa de 379 (trezentos e setenta e nove) pessoas para 258 (duzentos e cinquenta e oito) pessoas, quando abordadas as audiências públicas não atinentes ao processo legislativo orçamentário: em que pese ter havido duas audiências a menos, houve redução significativa da participação popular, em apenas um ano.

## 5. CONCLUSÃO

A partir do estudo realizado sobre o processo legislativo em âmbito municipal na cidade de Mossoró-RN, o qual enfatizou os tipos de proposições legislativas, regimes de tramitação, como ocorrem as discussões acerca de projetos e como ocorre a promulgação, foi possível avaliar como se dá a participação da população no processo legislativo.

A participação direta da população no processo legislativo em Mossoró-RN foi avaliada tanto pelo meio mais comum, que é a iniciativa popular na materialização de projetos de leis e participações em audiências públicas, quanto por meios atípicos e próprios instituídos no âmbito da Câmara Municipal de Mossoró, como a Tribuna Popular e Tribuna Solidária.

Os dados levantados acerca da participação popular no biênio 2021/2022 evidenciaram que os meios de interação com a sociedade instituídos pela Câmara Municipal de Mossoró fortaleceram a democracia e possibilitaram ainda mais a participação da população na gestão de seus bens, estreitando o elo entre as demandas da sociedade e o Poder Legislativo. As regulamentações do uso da palavra para os cidadãos apresentarem suas demandas e seus pontos de vista ao longo das sessões ordinárias e audiências públicas permitiram e incentivaram a sociedade a se manifestar sobre todos os assuntos que julgasse pertinentes.

Cabe destacar, porém, que o processo legislativo municipal não conseguiu se adequar efetivamente no período pandêmico de Covid-19, em 2021, visando à manutenção dos meios de participação popular. A pouca participação popular em audiências públicas e no uso da Tribuna Popular, evidenciada neste trabalho, mostra que tais regulamentações não se ajustaram suficientemente a ponto de conseguirem manter a regularidade das participações sociais durante o período de pandemia.

Ademais, apesar da previsão expressa destes meios de participação da população no processo legislativo, nota-se que, no período analisado, esta participação ainda foi tímida, principalmente quando se compara o número de pessoas que utilizaram as ferramentas dispostas ao número total de habitantes e de eleitores de Mossoró-RN, conforme dados supracitados.

Desta forma, diante da pesquisa realizada, pode-se perceber que, apesar de existir ênfase hodierna no estudo e fortalecimento da participação direta da população, as principais decisões ainda são tomadas por meio da participação indireta, razão pela qual não se pode negligenciar seu estudo e aperfeiçoamento.

Entretanto, é possível dizer que o processo legislativo em Mossoró/RN não se resume aos meios convencionais, tais como o voto e aqueles previstos na Constituição de 1988, havendo instrumentos locais que fortalecem a participação direta da população, incrementando e concretizando, ainda que de modo incipiente e passível de aprimoramento, a cidadania e a democracia no processo legislativo municipal.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 646**. Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área. Brasília, DF. Supremo Tribunal Federal. [2011]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1525>. Acesso em: 23 fev. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CORBARI, Ely Célia. Accountability e Controle Social: Desafio à Construção da Cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil**, v. 1, n. 2, p. 99-111, 2004.

COTRIM JÚNIOR, Dorival. Diálogos contemporâneos do republicanismo. **REJUR - Revista Jurídica da UFRSA**, Mossoró, v. 1, n. 2, p. 68–86, 2017.

DALY, Tom Gerald. Compreendendo a decadência democrática multidimensional: lições decorrentes da ascensão de Jair Bolsonaro no Brasil. **REJUR - Revista Jurídica da UFRSA**, Mossoró, v. 5, n. 10, p. 61-84, jul./dez. 2021.

DEFATO.COM. Depois de protestos, cultura de Mossoró garante R\$ 708 mil no orçamento de 2022. Mossoró, 8 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://defato.com/cultura/99021/depois-de-protestos-cultura-de-mossor-garante-r-708-ml-no-oramento-de-2022>. Acesso em: 16 jan. 2023.

GÓIS, Breno Vinícius de. Ciranda de assessores e orçamento no Poder Legislativo. **Revista da Escola Superior de Direito Municipal**, Porto Alegre, v. 7, n. 14, p. 6-20, 2021.

GÓIS, Breno Vinícius de. Supremacia do interesse público e nulidades dos atos administrativos: uma abordagem a partir do consequencialismo decisório da LINDB. In: SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro (org.). **Temas de direito e economia da regulação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. p. 21-43.

HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia científica na pesquisa jurídica**. 9. ed., rev. e reform. São Paulo: Atlas, 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estados. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=Mossor%C3%B3>. Acesso em: 31 mar. 2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 24.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição**. 2. ed. Coimbra: Coimbra editora, 1979.

MOSSORÓ. Câmara Municipal de Mossoró. **Regimento Interno**. Disponível em: [http://168.232.152.232:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/3230\\_texto\\_integral](http://168.232.152.232:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/3230_texto_integral). Acesso em: 10 out. 2023.

MOSSORÓ. Câmara Municipal de Mossoró. **Resolução 03, de 14 de abril de 2011**. Institui a tribuna popular na câmara municipal de Mossoró e dá outras providências. Disponível em: [http://168.232.152.232/sapl/consultas/norma\\_juridica/norma\\_juridica\\_mostrar\\_proc?cod\\_norma=3862](http://168.232.152.232/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=3862). Acesso em: 23 fev. 2024.

MOSSORÓ. Câmara Municipal de Mossoró. **Resolução 05, de 14 de abril de 2019**. Altera a resolução nº 03/2011 e dá outras providências. Disponível em: [http://168.232.152.232/sapl/consultas/norma\\_juridica/norma\\_juridica\\_mostrar\\_proc?cod\\_norma=6837](http://168.232.152.232/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=6837). Acesso em: 23 fev. 2024.

MOSSORÓ. Câmara Municipal de Mossoró. **Resolução 02, de 18 de abril de 2012**. Institui a tribuna solidária na câmara municipal de Mossoró e dá outras providências. Disponível em: [http://168.232.152.232/sapl/consultas/norma\\_juridica/norma\\_juridica\\_mostrar\\_proc?cod\\_norma=3869](http://168.232.152.232/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=3869). Acesso em 23 fev. 2024.

MOSSORÓ. Prefeitura Municipal de Mossoró. **Lei Orgânica Municipal**. [http://168.232.152.232:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/4434\\_texto\\_integral](http://168.232.152.232:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/4434_texto_integral). Acesso em: 11 out. 2023.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020

PEREIRA, Rebeqa Souto Brandão. **Improbidade administrativa e lexicometria jurídica**: uma análise do discurso do julgador nas condenações de improbidade. Florianópolis: Habitus, 2022.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIBEIRO, C. **Manifesto altera aprovação de emendas à LOA 2022 de Mossoró**. Mossoró, 8 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://blogcarolribeiro.com.br/2021/12/manifesto-altera-aprovacao-de-emendas.html>. Acesso em: 16 jan. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

TAVARES, André Ramos. Influência de 1917 na doutrina e nas constituições econômicas brasileiras. In: FIX-ZAMUDIO, Hector; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (org.). **México y la Constitución de 1917: Influencia extranjera y trascendencia internacional**. 1ed. Ciudad de México: Senado de la República, 2017. p. 707-743.

Recebido em: 29/08/2023

Aceito em: 18/02/2024