



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA TOCANTINENSE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU*
MESTRADO PROFISSIONAL EM PRESTAÇÃO JURISDICIONAL DE DIREITOS
HUMANOS

TIAGO DE PAULA ANDRINO

**OS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR:
ANÁLISE DO INSTITUTO DE INICIATIVA POPULAR E SUA EFETIVIDADE NAS
CAPITAIS DO BRASIL**

Palmas/TO
2021

TIAGO DE PAULA ANDRINO

**OS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR:
ANÁLISE DO INSTITUTO DE INICIATIVA POPULAR E SUA EFETIVIDADE NAS
CAPITAIS DO BRASIL**

Relatório conclusivo de Pesquisa Aplicada apresentado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Da Magistratura Tocantinense, na linha de pesquisa Instrumentos de Acesso à Justiça e Tutela de Direitos, subárea Ciência Políticas, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Paschoal

Prof.^a Dr.^a Patrícia Medina

Palmas/TO
2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

A573p ANDRINO, TIAGO DE PAULA.
 OS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR: ANÁLISE DO
 INSTITUTO DE INICIATIVA POPULAR E SUA EFETIVIDADE NAS
 CAPITAIS DO BRASIL . / TIAGO DE PAULA ANDRINO. – Palmas, TO,
 2021.

58 f.

Relatório Técnico (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do
Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação
(Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2021.

Orientador: Dr. Gustavo Paschoal

Coorientadora : Dra. Patrícia Medina

1. Democracia Participativa. 2. Garantias Fundamentais. 3. Soberania
Popular. 4. Iniciativa Popular. I. Título

CDD 342

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer
forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte.
A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184
do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

TIAGO DE PAULA ANDRINO

**OS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR:
ANÁLISE DO INSTITUTO DE INICIATIVA POPULAR E SUA EFETIVIDADE NAS
CAPITAIS DO BRASIL**

Relatório conclusivo de Pesquisa Aplicada apresentado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Da Magistratura Tocantinense, na linha de pesquisa Instrumentos de Acesso à Justiça e Tutela de Direitos, subárea Ciência Políticas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Data da aprovação: _____ de _____ de _____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira – UFT/ESMAT
Orientador

Prof^a Dr^a Patrícia Medina – UFT/TO
Membro Avaliador Externo

Prof. Dr. _____ – UFT/CEULP
Membro Avaliador Interno

Palmas/TO
2021

Dedico a todas as pessoas que lutaram e lutam pelo processo democrático, esse motor da vida em sociedade, com a compreensão de que, mais do que retórica, a democracia se faz no presente, todo dia é dia de fortalecer e reafirmar a importância vital da participação da sociedade em sua composição.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por esta incrível jornada de aperfeiçoamento na terra.

A minha mãe que me ensinou a sonhar e me fez amar a liberdade. Ao meu Pai pelo apoio e incentivo para vida acadêmica. A minha esposa pelo companheirismo e motivação em todos os momentos. Ao meu filho, meu amor, João Gabriel.

Ao meu orientador, Dr. Gustavo Pascoal, por ter me dado a honra de ser seu orientando e por me dar apoio no momento mais desafiador. Sem a sua generosidade, seria impossível chegar até aqui.

A todos os meus professores em nome da inspiradora e inesquecível Professora Patrícia Medina que nos ensinou a ensinar.

Aos meus colegas de turma pelos ricos debates e pelo delicioso convívio. Aos meus Mestres e amigos Dr. Edmundo Lima de Arruda Jr. e Marcus Fabiano Gonçalves por influenciarem muitos estudantes de Direito a terem uma perspectiva humana libertadora, justa e fraterna.

As minhas queridas amigas Juliete e Thais por todo apoio e incentivo em todos os momentos.

Aos Palmenses por me confiarem o mandato parlamentar, foi como Vereador que tive a oportunidade de unir a pesquisa com a prática para transformar a realidade neste mestrado profissional.

A ESMAT e a UFT por este lindo Projeto, tenho muito orgulho de fazer parte desta história.

RESUMO

A iniciativa popular está para a democracia como um dos instrumentos mais importante para a sua viabilização, pois possibilita a participação dos atores sociais de um determinado território no processo legislativo, este que é um instrumento de soberania popular, previsto na Constituição Federal de 1988, por meio dele a população pode apresentar projetos de lei aos legislativos: federal, estadual e municipal. A presente pesquisa buscou, portanto, aprofundar um estudo publicado em 2018 pelo Instituto de Tecnologias & Sociedade do Rio-ITS, intitulado: *Relatório: Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil* que faz uma investigação detalhada de como se comportou a Iniciativa Popular como dispositivo desde a promulgação da Carta Magna. O estudo que se propôs levantou a figuração deste nas capitais, desde a sua recepção nos respectivos instrumentos: Leis Orgânicas e Regimentos Internos, até a estatística de apresentação de projetos com esta característica, os resultados forneceram um retrato de como o referido dispositivo se apresenta de forma prática e direta às casas legislativas municipais. De natureza bibliográfica inventariante, metodologicamente o estudo se pautou por realizar o levantamento metodológico, inicialmente por meio de investigação das informações junto às Câmaras de Vereadores das capitais, e em complemento na bibliografia disponível. O resultado do estudo apontou uma soma de insuficiência da Iniciativa Popular como dispositivo legal capaz de iniciar o processo legislativo nas Câmaras de Vereadores das capitais brasileira.

Palavras-chaves: Democracia Participativa. Garantias Fundamentais. Soberania Popular. Iniciativa Popular.

ABSTRACT

The popular initiative is for democracy as one of the most important instruments for its viability, because it allows the participation of the social actors of a determined territory in the legislative process, which is an instrument of popular sovereignty, foreseen in the Federal Constitution of 1988, for through it the population can present bills to the legislatures: federal, state, and municipal. The present research therefore sought to deepen a study published in 2018 by the Institute of Technologies & Society of Rio-ITS, entitled: Report: Draft laws of popular initiative in Brazil that makes a detailed investigation of how the Popular Initiative behaved as a device since the promulgation of the Magna Carta. The study that was proposed raised the figuration of this one in the capitals, from its reception in the respective instruments: Organic Laws and Internal Regulations, until the presentation statistics of projects with this characteristic, the results provided a portrait of how the referred device presents itself in a different way. practical and direct way to municipal legislative houses. Of an inventory bibliographic nature, the study methodologically was guided by conducting the methodological survey, initially by investigating the information with the City Councils of the capitals, and in addition to the available bibliography. The result of the study pointed to a sum of insufficiency of the Popular Initiative as a legal device capable of initiating the legislative process in the City Councils of Brazilian capitals.

Keywords: Participatory Democracy. Fundamental Warranties. Popular Sovereignty. Popular Initiative.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Demonstrativo de municípios pesquisados.....	43
Quadro 2	Demonstrativo de municípios em que não se conseguiu informações	43
Figura 1	Capitais em que se levantou os dados.....	44
Figura 2	Regimento Interno indica iniciativa popular.....	45
Figura 3	Iniciativa popular no Regimento Interno e Lei Orgânica.....	46
Figura 4	Câmaras que receberam Projetos de Lei de iniciativa popular.....	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
BA	Bahia
CE	Ceará
CE	Constituição Estadual
CF	Constituição Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DF	Distrito Federal
ES	Espírito Santo
GO	Goiás
IP	Iniciativa Popular
ITS	Instituto de Tecnologias & Sociedade do Rio
LO	Leio Orgânica
MA	Maranhão
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
PA	Pará
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PI	Piauí
PR	Paraná
RG	Regimento Interno
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SP	São Paulo
TO	Tocantins
TO	Estado do Tocantins
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
1 INTRODUÇÃO/JUSTIFICATIVA	16
2 OBJETIVO GERAL	19
2.2 Objetivos específicos	19
3 METODOLOGIA	20
3.1 Critérios de inclusão e de exclusão	22
4 REVISÃO DE LITERATURA	23
4.1 Da Participação Popular para a Iniciativa Popular	25
4.2 Relatório Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil	26
4.3 Uma nova configuração da leitura de participação social	27
5 O MUNICÍPIO E O PROJETO DE INICIATIVA POPULAR PELO ITS	31
5.1 O Município de Palmas-TO	32
6 AS CAPITAIS BRASILEIRAS E OS SEUS DISPOSITIVOS DE INICIATIVA POPULAR	37
6.1 Análise das proposições dos Projetos de Leis de iniciativa popular das Capitais do Brasil desde a CRFB/88	37
RESULTADOS	51
REFERÊNCIAS	54
APÊNDICE	56

Devemos expandir o círculo do nosso amor até que ele englobe o nosso bairro, se desdobre para a cidade, o estado e assim sucessivamente até o objetivo do nosso amor incluir todo o universo.

Mahatma Gandhi

APRESENTAÇÃO

Palmas é uma cidade que tem o seu histórico de criação atravessado por um dos mais importantes acontecimentos da história recente do país, a promulgação da última Constituição da República no ano de 1988, também chamada de Constituição cidadã, a mais nova capital brasileira, nasceu sob a luz deste documento, constituída apenas um ano após a publicação desta, que traz uma inovação com a presença do instituto da iniciativa popular como um direito político dos cidadãos de iniciar o processo legislativo, isto posto, a Câmara Municipal de Palmas até o momento não recebeu nenhum Projeto de Lei de iniciativa popular, mesmo que a Lei Orgânica do Município abrigue o instituto da iniciativa popular em seu art. 45: A iniciativa popular poderá ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município.

§ 1º A proposta popular deverá ser articulada, exigindo-se, para seu recebimento, a identificação dos assinantes, mediante indicação do número do respectivo título eleitoral.

§ 2º A tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular obedecerá às normas relativas ao processo legislativo estabelecidas nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Palmas. (PALMAS, 1994).

A referida lei reproduziu o texto constitucional de forma muito restritiva, pois optou por exigir 5% de assinaturas dos eleitores de todo Município como regra, sem observar a maior amplitude dada pela Constituição, tal como segue no art. 29 da Carta Magna:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (CF, 1988).

Para municípios, no texto constitucional identifica-se uma liberdade de interpretação para fixação do percentual de assinaturas necessárias para validar projetos de iniciativa popular, a exemplo da distribuição geográfica do eleitorado por regiões da cidade. Em face a isto, algumas capitais permitem em sua Lei Orgânica que bairros ou regiões eleitorais apresentem projetos de leis de iniciativa popular que digam respeito àquela área, necessitando de apenas 5% de seu eleitorado – do bairro – e não do município inteiro. Porto Alegre, Rio de Janeiro, Teresina, Belém, Campo Grande, Vitória e Fortaleza são capitais que permitem essa proposição diferenciada, o que parece um importante instrumento de aproximação do dispositivo da população, como levantou LEMOS, (2018), em um estudo

detalhado.

O que chamou a atenção para que se escolhesse esse tema para a pesquisa, entre os aspectos levantados que darão suporte a ela, foi a publicação do documento, *Relatório: Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil* do Instituto de Tecnologias & Sociedade do Rio-ITS, (2018), que faz uma investigação detalhada deste instituto desde a promulgação da Constituição de 1988. O estudo assinado pelo consagrado professor universitário, Ronaldo Lemos¹.

O estudo traz, ainda, a contribuição do ex-juiz e advogado Marlon Reis, autor de um dos exemplos de iniciativa popular em âmbito federal, o projeto de lei: *Ficha Limpa* – um dos mais conhecidos projetos de iniciativa popular, amplamente divulgado nos meios de comunicação cuja repercussão foi bastante expressiva em todo o território nacional.

Passados 10 anos da promulgação da referida lei que de acordo com REIS (2020), é um marco da democracia brasileira, e mudou a essência dos julgamentos da Justiça Eleitoral, pondo fim à análise do impacto dos atos abusivos no resultado dos pleitos. É necessário que se evidencie que ela é o resultado, embora indireto, de um Projeto de Iniciativa Popular. Lei da Ficha Limpa, que incluiu diversas inovações na Lei de Inelegibilidade, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) fixou um marco jurídico essencial para a contagem do prazo de inelegibilidade de oito anos – estabelecido pela nova norma – de candidatos condenados por decisão transitada em julgado ou por órgãos colegiados da Justiça²

Amparado no estudo do Instituto de Tecnologias & Sociedade do Rio-ITS, (2018), de ampliar a pesquisa e buscar algumas respostas para a proposta de estudo. Uma vez, que, se vê comprometido com a busca por instrumentos que promovam a democracia participativa como resultado de uma inquietante busca enquanto cidadão e legislador.

1Importante pesquisador, é professor da cadeira de Direito da Informática da Faculdade de Direito da (UERJ). Foi nomeado professor visitante da (EUA) em janeiro de 2017, e é o único latino-americano entre os nove integrantes da cúpula do *Creative Commons* – conjunto de licenças que permite a um artista licenciar parte de seus direitos autorais. Lemos participa de uma pesquisa internacional chamada *Open Business*; membro da Comissão de Comércio Eletrônico indicada pelo Ministério da Justiça e foi, ainda, professor convidado no *Centre for Brazilian Studies*, em Oxford, além de ser um dos protagonistas do Marco Civil da Internet.

2- A Lei da Ficha Limpa passou a vigorar no dia 4 de junho de 2010, após ser sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ela foi resultado de uma grande mobilização popular pelo fortalecimento da lisura das eleições e do comportamento ético dos políticos e cidadãos. A lei instituiu novas hipóteses de inelegibilidade que funcionam como um verdadeiro filtro de candidatos aptos a disputar uma eleição. A Lei da Ficha Limpa estabelece, ainda, a inelegibilidade para os seguintes cidadãos: os demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário; os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente em decorrência de sanção, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar; e os declarados indignos do oficialato ou que apresentem caso de incompatibilidade (TSE, 2020)

Executar a análise do comportamento do Instituto de iniciativa popular nas Casas de Leis das capitais do país, poderá fornecer um retrato de como o referido dispositivo se apresenta de forma prática e direta às casas legislativas municipais, o que terá como resultado relatório de pesquisa estruturado que dará suporte a outros estudos, por meio dos quais será possível justificar tecnicamente a necessidade de Projetos de Emendas às Leis Orgânicas das Capitais e demais municípios do Brasil o que poderá viabilizar uma democracia mais participativa, onde os cidadãos possam de fato iniciar o processo legislativo.

Após essas observações fornecidas pelo documento citado se concebeu como problema da pesquisa, os seguintes questionamentos: embora os instrumentos da democracia semidireta consistem no plebiscito, no referendo e na iniciativa popular, todos previstos no artigo 14 da Constituição da República de 1988, e regulamentados pela Lei nº 9.709/1998, questiona-se qual a eficácia do Instituto da Iniciativa Popular nas capitais brasileiras? E ainda, qual o modelo de legislação entre as capitais brasileiras que teve o melhor resultado no que tange o direito de os cidadãos iniciarem o processo legislativo?

Em complemento, o estudo do ITS, realizado em âmbito federal e estadual, permite que se questione: qual a configuração presente do Instituto de Iniciativa Popular nas Capitais? Uma vez que se percebeu que, embora tenha aprofundado bem a discussão, o estudo do ITS não realizou levantamento estatístico de projetos com esse perfil nas Câmara das capitais, tendo se aplicado mais, a análise destes, em âmbito federal e estadual, embora tenha levantado o perfil das Leis Orgânicas das capitais em relação à iniciativa popular.

1. INTRODUÇÃO / JUSTIFICATIVA

A Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, foi a primeira Constituição Brasileira a prever o instituto de iniciativa popular, este instituto garante que os cidadãos tenham direito a iniciar o processo legislativo no âmbito Nacional, Estadual e Municipal desde que se cumpram regras específicas definidas pela Constituição Federal, pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal.

A iniciativa popular como lei poderia ser capaz de aprofundar a experiência da democracia no Brasil, no entanto em âmbito federal, a experiência do país exibe apenas quatro projetos de lei com essa característica, transformados em lei.

Quando a iniciativa popular foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio em 1988, por meio da CF até a aprovação dos referidos projetos, houve um espaço de tempo considerável, o que pode demonstrar uma subutilização deste instrumento jurídico e possibilita com que se questione: quais os fatores que limitam a eficácia plena deste mecanismo que visa concretizar o princípio máximo do Estado Democrático de Direito, o princípio da soberania popular? Na visão de PERES, (2014).

A iniciativa popular não é algo que existe apenas no Brasil, estando presente em constituições de países como Suíça, Itália, Áustria, Espanha, Alemanha, Estados Unidos da América, México, Uruguai, Argentina, Paraguai, Peru, Colômbia, Venezuela, Nicarágua, Cuba e Costa Rica (ITS, 2018).

Estabelecida historicamente se reforçou, no caso do Brasil com a institucionalização da participação popular, por meio da Constituição Federal de 1988 e na Lei 9.709/98, sendo que a primeira estabelece em seu Art. 14 que a soberania popular seja 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 CF, (1988).

Já a Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998 que veio a regulamentar a execução do disposto nos incisos I, II e III do Art. 14 da Constituição Federal diz em seu Art.13, conforme reforça em seu estudo o ITS, (2018) que:

Além disso, o instituto da iniciativa popular é regulamentado pela Lei nº 9.709/98, que dispõe, também, sobre outros instrumentos de participação democrática direta, tais como o plebiscito e o referendo (ITS, 2018)

No âmbito estadual, os requisitos para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, como número mínimo de subscrição de eleitores e distribuição geográfica dessas assinaturas, estão previstos nas constituições de cada estado, ITS, (2018). Ao realizar a pesquisa o Instituto se estendeu a todas as unidades federativas, caracterizando o formato de apresentação do texto constitucional.

Art. 61, § 2º, da CRFB: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Art. 25 da CRFB: Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. [...] § 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual (CF, 1988 *apud* ITS, 2018).

Os estados, foi o que verificou o ITS, demonstraram pouca efetividade relativo ao instituto de iniciativa popular, contudo o foco da pesquisa aqui apresentada são as câmaras municipais das capitais.

Em relação aos municípios a organização jurídica do pleito se orienta por meio do Art. 29 da Constituição Federal, em que a Lei Orgânica é o documento de referência para atuação das Câmaras de Vereadores, é o estatuto máximo dos municípios, sendo uma verdadeira constituição municipal, para tanto, o texto constitucional assim designa em seu parágrafo XIII: “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. (CF, 1988).

O projeto apresentado pretende, portanto, inventariar os resultados obtidos pelas capitais brasileiras, no que concerne a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, os seus requisitos para proposição, o número mínimo de subscrição de eleitores e distribuição geográfica dessas assinaturas, e ainda, construir paralelo comparativo, entre o que prevê a Constituição Federal para os municípios e como as Leis Orgânicas das capitais o recepcionaram, com a intenção de verificar o modelo de subscrição, a exemplo de no mínimo de 5% do eleitorado do município, da cidade ou de bairros; levantar o percentual de projetos apresentados ao legislativo municipal como forma de iniciativa popular; atualizar o estudo do ITS que fez o levantamento até 2018 com a intenção de verificar se ocorreram mudanças quanto o panorama já identificado por aquela instituição.

Toda a metodologia deverá se pautar no estudo realizado pelo Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio (ITS) que apresenta um painel ampliado de como o instituto de iniciativa popular está estruturado legalmente nas diferentes esferas – no âmbito federal, estadual e municipal.

O projeto, conforme descrito, para que se alcance os objetivos traçados é necessário que se escolha um roteiro metodológico que possibilite organizar as informações coletadas e dê corpo ao documento em forma de relatório de pesquisa, no entanto, em face a existência do estudo realizado pelo ITS, (2018), é necessário que se trace uma metodologia que atenda ao

que requer o Programa de pós-graduação e organize os dados existentes sobre o instituto de iniciativa popular nas câmaras das capitais brasileira, ampliando e atualizando o que já foi documentado no *Relatório: Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil*.

É papel do vereador verificar o comportamento das práticas civis efetivas, e fiscalizar o cumprimento da Constituição Federal na esfera municipal.

Como já exposto, o legislador constituinte previu, também, a possibilidade de iniciativa legislativa popular. Aqui reside a participação direta do cidadão nos atos de governo, viabilizando, formalmente, que os cidadãos sejam responsáveis diretos pela propositura de um projeto de lei (ITS, 2018).

A participação é parte integrante da realidade social, o município é o cenário apropriado para o exercício da democracia participativa, esse ambiente pelas suas características mais comunitárias reúne condições potenciais para se concretizar a participação popular por meio do que designa o Instituto, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos, sendo o território do município o espaço de exposição destas práticas sociais e o vereador deve funcionar como um mediador desta possibilidade.

2. OBJETIVO GERAL

Pesquisar a eficácia do instituto de iniciativa popular nas capitais do Brasil analisando a quantidade de projetos apresentados pelos cidadãos e analisar como as Leis Orgânicas das Capitais e os seus respectivos regimentos internos regulamentaram a iniciativa popular.

2.2 Objetivos Específicos

- Atualizar os estudos feitos pelo ITS 2018, verificando como foi recepcionada a iniciativa popular nas capitais brasileiras;
- Realizar uma pesquisa nas Câmaras de Vereadores das Capitais com a intenção de quantificar o número de projetos de iniciativa popular existentes desde a constituição de 1988 com o intuito de verificar a eficácia deste instituto nas Capitais;
- Elaborar um projeto de emenda à lei orgânica do município de Palmas utilizando o resultado deste estudo para embasar a sua justificativa, assim como, apresentar o modelo mais eficaz para garantir que o cidadão exerça o seu direito de iniciar o processo legislativo;
- Constituir um corpus de referências bem sistematizado de legislações municipais de iniciativa popular eficientes que possam ser modelos replicáveis em todo Brasil.

3. METODOLOGIA

Levando-se em consideração as classificações enumeradas por MEDINA, (2016) pode-se separar a pesquisa sugerida organizada/sistematizada em quatro etapas distintas e correlacionadas, sendo elas: (1) definição do objeto; (2) observação; (3) descrição e interpretação; (4) conclusão. Assim o arranjo metodológico adotado na composição do estudo é composto por: revisão de literatura; pesquisa exploratória; definição dos objetivos; definição do corpus da pesquisa; definição da dimensão e do dispositivo de análise; análise descritiva e interpretativa; reunião de informações com característica de pesquisa integrativa; produção de relatório.

No primeiro momento a pesquisa será de natureza bibliográfica inventariante, pois o levantamento metodológico se dará inicialmente por meio de investigação das informações junto às Câmaras de Vereadores das capitais, algo que pode ser realizado utilizando ferramentas computacionais de pesquisa, instrumento de pesquisa aplicada por meio de contato telefônico nas instituições anteriormente citadas, em busca de descrever a organização de como o instituto da iniciativa popular está estruturado legalmente nas leis Orgânicas das Capitais.

Quanto aos objetivos, a pesquisa se classifica como descritiva, pois será elaborado texto com esta característica para abordar os temas de composição do estudo, conforme a divisão por capítulos: o primeiro capítulo, item 4 da organização do estudo agasalhou a revisão de literatura sob o título. Através da imersão em artigos, capítulos de livros, que compõem a bibliografia afeita ao tema, se descreveu o que são projetos de lei de iniciativa popular, sua origem legal, os princípios que orientam sua criação e como o dispositivo funciona.

Este capítulo promoveu a clareza da visão em torno da participação popular e democrática no processo político, nas diferentes instâncias federativas, o funcionamento do processo legislativo: o que significa a proposição de um projeto de lei, como este tramita dentro de uma casa legislativa, qual o papel dos outros poderes na formulação e decisão sobre essas leis.

O segundo capítulo item 5 da organização: O MUNICÍPIO E O PROJETO DE INICIATIVA POPULAR PELO ITS. Neste se produziu texto com o objetivo de esclarecer a importância do projeto de iniciativa popular para a democratização dos processos implementados pelas câmaras de vereadores, o valor histórico deste instituto, a sua relevância por representar algo genuinamente popular em atendimento a uma demanda da população

daquele território. Os dispositivos normativos que regem a iniciativa popular no Brasil, se orientam por documentos normativos resultantes da construção democrática do país e com representatividade nos territórios pesquisados: as câmaras de vereadores das capitais.

Ainda no capítulo foi apresentado o histórico de projetos de lei de iniciativa popular em nível municipal desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e em consequência desde a promulgação das respectivas Leis Orgânicas dos municípios pesquisados, buscando evidenciar aspectos de como estes foram recepcionados pelo poder legislativo das capitais pesquisadas e conectando as etapas de mobilização popular, processo e publicação das leis resultantes.

O terceiro capítulo, item 6: AS CAPITAIS BRASILEIRAS E OS SEUS DISPOSITIVOS DE INICIATIVA POPULAR. Em uma análise crítica do instituto de iniciativa popular nas capitais, e em avaliação das leis orgânicas destas, pensando que existe uma diversidade considerável na interpretação do texto constitucional e cada uma das leis municipais adota uma maneira de organizar essa participação, sobretudo, em relação a mobilização social e a viabilização jurídica, sendo que existe, inclusive, a obrigatoriedade mínima de assinaturas para o pleito em questão.

Em atendimento aos objetivos traçados se inventariou a produção de leis de iniciativa popular nas capitais, estratificando suas características; a quantidade de projetos submetidos; a quantidade que chegaram a virar leis municipais. Foi necessário evidenciar que existem municípios em que mesmo se passando 30 anos da existência da garantia constitucional dessa iniciativa, nunca passaram pela experiência de votar um projeto com essas características.

Por se tratar de pesquisa integrativa, que combina estudos com diversas metodologias, por exemplo, delineamento experimental e não experimental, e integra os resultados. A metodologia contou com resultados de informações coletadas nas Câmaras Municipais de capitais, de bibliografias específicas e vasta base de dados institucionais, a saber: leis orgânicas, regimentos internos, banco de leis e diários oficiais, de acordo com a necessidade do estudo. Houve também, o embasamento teórico organizado a partir da pesquisa bibliográfica de clássicos do direito, artigos científicos mais relevantes nas áreas do conhecimento afeitas à composição do trabalho.

Selecionou-se textos específicos para compor a base teórica do projeto, obedecendo aos critérios metodológicos adotados e a busca foi realizada em plataforma de dados online, a saber: Google doc's, Acadêmico, Repositórios de Instituições de Ensino Superior com corte temporal recente e para a área de interesse da pesquisa, vale citar que um dos mais importantes documentos de pesquisa será o *Relatório: Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil* (ITS, 2018).

3.1 Critérios de Inclusão e Exclusão

Por tratar de pesquisa bibliográfica, a seleção das informações importantes para o estudo se deu durante o processo de pesquisa propriamente dito. A inclusão foi das capitais brasileiras, e unicamente destas, como campo de pesquisa aplicada através das suas leis orgânicas e regimentos internos. O que não tiver relevância para a pesquisa será descartado como material sem importância para a composição do resultado desta.

4. REVISÃO DE LITERATURA

A iniciativa popular como direito, parece residir naquele lugar em que algumas coisas que são importantes, mas, não são acessíveis residem. Embora ela esteja no texto constitucional e represente uma conquista, ela não se materializou em algo simples e acessível, figurando assim pouquíssimos exemplos de processos legislativos iniciados pela sociedade.

Cabe que, ao iniciar uma análise teórica sobre o tema se conceitue alguns aspectos em torno da edificação das bases sociais que podem dar suporte a participação do cidadão no cenário político, um deles é a democracia que ficou conhecida em seus primórdios, como a experiência de autogoverno dos cidadãos atenienses durante o período de Péricles, no século V a C, embora já fosse usado antes. Formada por dois vocábulos gregos que, juntos, implicam uma concepção singular de relações entre governados e governantes: “demos” significa povo ou muitos, enquanto “kracia” quer dizer governo ou autoridade (MORLINO, 2012).

Na contemporaneidade o termo democracia ganhou ingredientes, mas não se distanciou muito do que pensava Aristóteles e Platão que observaram, a ideia de uma forma de governo exercido por muitos; mas é um equívoco considerar isso uma democracia direta, pois mesmo sendo um governo para muitos é exercido por poucos, pois na sua forma grega não o era por todos, já que estavam excluídos da cidadania mulheres, escravos e trabalhadores braçais.

Importantes pesquisas sobre a democracia esclarecem de fato que, diferente de suas alternativas, ela se baseia em um grupo mínimo de regras, leis e instituições que, tomadas para dar efetividade aos dois ideais apontados por Péricles, formam a base sem a qual não se pode propriamente falar desse regime. Além disso, se considera que, sendo ao mesmo tempo um regime político e um modo de convivência, a democracia também envolve atitudes, comportamentos e uma concepção moral – todos designados como cultura cívica (MORLINO, 2012).

Embora a matéria em questão seja fundamental para se dimensionar os limites da participação dos cidadãos na cena política, sobretudo a legislativa, neste estudo se deverá, por enquanto, se ater ao conceito clássico de democracia. Tendo como referência o texto de DUARTE NETO, (2005), a democracia não é um conceito estático, acabado, possível de ser transportado e exportado como modelo para as imperfeições dos diversos tipos de Estado, para o autor:

É um processo e, como processo, implica um constante evoluir, um permanente crescer, uma mutação qualificada pela busca de autodeterminação e liberdade do homem, ideal de submissão exclusiva às regras que tenham sido conjuntamente criadas, fruto da contribuição individual de cada qual no produto coletivo, por intermédio da participação política.

Por esse viés de caráter participativo em que o coletivo é a essência para a tomada de decisões que poderão beneficiar, ou afetar a todos nasce alguns outros conceitos atrelados à democracia, como é o caso da ‘Democracia Participativa’ que pode ser entendida como sendo uma espécie do gênero democracia, na qual o Estado proporciona aos seus cidadãos mecanismos de efetiva participação popular nas discussões políticas da sociedade a que estão integrados (CANOTILHO, 1998).

Para AFONSO DA SILVA, (2003), as primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta, o que coloca os dois conceitos apenas com relevância linguística/semântica pois que democracia participativa e democracia semidireta são sinônimos, de modo a expressar a representação no poder por mandatários eleitos pelo povo, mas com a participação direta deste em alguns casos.

O segundo ponto a se conceituar é a participação popular como mecanismo de efetivação do processo democrático. Para RAMOS, (2013), a supremacia da vontade popular, que incluiu o problema da participação popular no governo, provocando incandescentes controvérsias e dando acesso às mais variadas experiências, tanto no alusivo à representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários.

Para ilustrar a discussão o autor cita DUARTE NETO que faz emergir a histórica polêmica entre Rousseau e Montesquieu que possibilitaram o surgimento de duas linhas de pensamento a partir do século VIII, que para Neto, ao explicar que, verificadas as debilidades do regime constitucional representativo, duas linhas ideológicas emergiram, como apanágio às insuficiências desse sistema, a saber:

De um lado, Rousseau, como seu maior expoente, vislumbrava a democracia como arquétipo irrenunciável. As decisões políticas tomadas, quando não pelo povo diretamente, nada mais eram que simulacros. Entendia que a única forma adequada de superar o déficit de legitimidade acumulado com a prática representativa seria o retorno dos modelos de participação direta.

Em situação oposta, outra corrente de pensamento, também de não menor importância, tinha como arauto Montesquieu, que se resignavam com a impossibilidade material de organização do povo em assembleia. Tinha o modelo representativo como insuperável conquista histórica, devendo ser exclusivamente aperfeiçoado, mas nunca abandonado (DUARTE NETO, 2005)

Embora tenha figurado diversas vezes nos processos constitucionais ao longo da instalação do Estado brasileiro em que alguns projetos regularam a participação popular, o exercício da democracia semidireta foi apresentado no Congresso Nacional, sem que obtivessem êxito, por um longo período de tempo, só ganhando força por ocasião da instalação da Assembleia Constituinte em março de 1987. E para DUARTE NETO (2005) existe uma diferença entre democracia e democracia semidireta, que podem se traduzir por:

O termo democracia, mais voltado para o exercício democrático dos antigos gregos e o seu contemporâneo, democracia semidireta, aplicados em maior ou menor instância, fornecem, para os Estados atuais, os meios mais importantes para ampliação da participação popular

É mister que se reconheça a colaboração de todo o passado histórico da democracia para com as escolhas contemporâneas em matéria de participação no processo democrático, sendo que, se pode visualizar essa participação perfeitamente acolhida no instituto de iniciativa popular, como bem analisa o estudo realizado pelo ITS, com a colaboração de LEMOS e REIS, (2018).

4.1 Da Participação Popular para a Inciativa Popular

Para Gohn (2019), participação é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade. Com diferença para a época e conjuntura histórica, ela aparece associada a outros termos como democracia, representação, direitos, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc.

Historicamente um dos primeiros instrumentos de participação política na sociedade colonial surgiu a partir das câmaras municipais, de que não poderiam participar mecânicos, operários, degredados, judeus e peões conforme (GOHN, 2019).

Essa observação remete-se ao princípio grego de democracia:

Começemos pela terminologia. O termo *demokratía* aparece em obras dos historiadores Heródoto (484 a.C - 425 a.C) e Tucídides (460 a. C. - 395 a. C.), bem como na obra de filósofos como Platão (República) e Aristóteles (Política). Nelas, é referida como governo exercido pelo *dêmos* (povo, conjunto de cidadãos livres) I, ou como governo exercido pelos pobres (em contraposição ademais classes) (FERREIRA, 1989; PEREIRA, 1993). Pereira (1993), tomando como fontes Heródoto e o Xenofonte das Memoráveis, esclarece que esse grupo da população correspondia à classe dos “pequenos comerciantes, marinheiros, lavradores, artesãos” (p. 180), o que excluía mulheres, estrangeiros e escravos. Finley (1988, p. 29) (REIS, 2018).

Pensada para ser um veículo de participação popular a democracia estrada por onde todos deveriam andar tem na sua origem o princípio de exclusão de alguns grupos e indivíduos da sociedade. O que reforça a ideia de que muito ainda precisa ser feito, para que ela não seja apenas um acessório do processo político, tornando- se, ela mesma, o processo.

Duarte Neto (2005), lembra que até antes da tomada do poder pelos nazistas foram sete os projetos de iniciativa popular, contra trinta e seis do Parlamento na Alemanha, então República de Weimar. O autor ressalta que dois dos primeiros foram aprovados em plebiscito, enquanto vinte e oito dos outros receberam aprovação da população. A Constituição de Weimar previa a iniciativa popular em seu art. 73 que impunha previamente a apresentação de solicitação de admissibilidade junto ao Ministério do Interior.

Na perspectiva do projeto de iniciativa popular, foco deste estudo, pensado para ser um dispositivo de acesso da população ao ambiente de decisão sobre as cidades. Que possa fortalecer o entendimento teórico geral de que os projetos de lei de iniciativa popular atendem a todos os requisitos legais necessários, e que significa que o legislador competente está obrigado a aceitá-los e dar-lhes o devido tratamento, mas cumprindo o devido processo de cumprimento, assim como juntamente com qualquer outro legalmente instaurado.

No entanto, ao final, provar-se-á que a participação popular por intermédio da apresentação de projetos de lei de iniciativa cidadã, ao contrário de negativa, é um importantíssimo instrumento jurídico para o desenvolvimento de uma consciência política, e em especial a iniciativa dos munícipes, é o que defende (GUERRA POUSO, 2008).

A autora busca legitimar a compreensão de que as organizações e associações, formadas voluntariamente pela sociedade; e, tendo em conta a realização da soberania popular, a entrega desta ao povo por meio dos instrumentos de participação popular direta: plebiscito, referendo e a inédita previsão da iniciativa popular é uma saída que se encontra legitimada, não apenas por meio do documento constitucional, mais ainda como resultado de batalhas sociais travadas em busca de garantir direitos coletivos.

4. 2 Relatório Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil

Em uma tentativa de organizar um inventário sobre o dispositivo constitucional de participação popular o *Relatório Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil*, do Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio, faz um apanhado de como o instituto da iniciativa popular está estruturado legalmente nas diferentes esferas federativas no Brasil, e será essa pesquisa que servirá como fio condutor; como manual de orientação para algo semelhante em relação às leis orgânicas dos municípios. Neste é apresentado o histórico de projetos de lei de iniciativa popular em nível federal desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. (ITS, 2018).

Baseado em uma pesquisa documental nas diferentes normas que regulamentam o instituto, buscou-se descrever os pontos fundamentais a serem observados para se propor uma lei a partir da coleta de assinaturas de eleitores. Neste capítulo também será apresentado o histórico de projetos de lei de iniciativa popular em nível federal desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, buscando demonstrar detalhes de como estes foram recebidos pelo poder legislativo e conectando as etapas de mobilização popular, processo legislativo e publicação das leis.

Observa-se que esta motivação não foi capaz de ao longo de 30 anos de constituição “cidadã”, efetivar a participação popular nas diferentes instâncias, sendo que em uma averiguação mais territorializada da situação desta, o município, é importante que se observe a visão teórica de autores que se ligam ao pensamento da abordagem sobre a participação adotada pelos constituintes, que se concretizaram no texto constitucional, como descreve o ITS.

Todo município possui uma lei orgânica, que corresponde a sua lei maior, como uma constituição. Toda lei orgânica deve apresentar a iniciativa popular, seguindo os requisitos definidos pela Constituição Federal (IST, 2018)

Vinte e dois municípios – ou 88% das 25 capitais pesquisadas – seguem a ordem da Constituição Federal e estabelecem a quantidade de assinaturas em 5% dos seus eleitores. No entanto, algumas capitais divergem e apresentam percentual menor do que o determinado, como Natal (3%), Maceió (1%) e João Pessoa (1%) (IST, 2018)

É importante que se observe aspectos muito próprios da recepção dos textos de orientação, conforme frisa o documento, a fixação de um percentual menor que o exigido pela Constituição Federal, no caso das capitais, poderia, eventualmente, ser considerado inconstitucional. No entanto, o Supremo Tribunal Federal até hoje não se posicionou sobre essa questão (ITS, 2018)

4.3 Uma nova configuração da leitura de participação social

Ainda, com base no documento do ITS, (2018), os estados e municípios deverão usar inovações legislativas para facilitar o acesso da população para apresentação de leis de iniciativa popular, como também inovações para dar mais poder ao referido instituto. E ainda, que se houvesse o estabelecimento de regime especial de tramitação, com um prazo máximo para o projeto ser apreciado, seria um importante instrumento para tornar efetivo a iniciativa popular na proposição de leis.

Certa indiferença de casas legislativas em relação ao instituto, relata o documento, poderiam se utilizar de manobras regimentais para fazer com que a proposição não seja discutida, tampouco votada. Isso poderia colocar a iniciativa popular numa posição de descrédito por parte dos cidadãos, frustrando-os e, conseqüentemente, tornando o dispositivo ineficaz (ITS, 2018).

Esta deficiência da mobilização em torno da iniciativa popular, reforçada por outros aspectos que endurecem o processo, como é o caso de checagem das assinaturas coletadas que se converte em algo demorado e oneroso, podem ser considerados o calcanhar de Aquiles do instituto de iniciativa popular, como bem chama a atenção PERES (2014), a positivação da norma constitucional foi a conquista inicial no que diz respeito à iniciativa popular legislativa, pois, lamentavelmente, não é condição suficiente para que o instituto atinja sua plena eficácia e seus objetivos democráticos, a autora reforça que:

Desde a introdução do mecanismo no ordenamento jurídico pátrio, apenas quatro projetos de lei de iniciativa popular foram de fato transformados em lei pelo Congresso Nacional. Destarte, busca-se questionar a eficácia da iniciativa popular legislativa e apurar o motivo pelo qual este instrumento, previsto no ordenamento jurídico desde 1988, apenas atingiu a sua finalidade nestas quatro oportunidades.

Ao que o ITS, (2018), conclui que:

Apesar de a iniciativa popular estar amplamente regulamentada em todos os níveis da federação conforme constatamos no início deste estudo – havendo, inclusive, estados em que já é possível apresentar assinaturas de forma digital e pela Internet – não há informação de um projeto de lei que de fato tenha tido todas as assinaturas conferidas e tramitado como um projeto de lei de iniciativa popular.

Pela impossibilidade de se conferir as assinaturas, o que ocorre hoje no Brasil, tanto em nível federal, quanto em níveis estadual e municipal, é algo batizado de iniciativa compartilhada, que é oficialmente previsto na Constituição Estadual do Ceará. Em vez de um projeto de lei de iniciativa popular ser apresentado como uma iniciativa do povo, um membro do legislativo, ou o próprio executivo, acaba adotando o projeto de lei e apresentando este como se fosse de sua autoria.

Nesses casos, os autores chamam a atenção para o uso de ferramentas tecnológicas que poderiam facilitar sobremaneira, ritos ainda muito onerosos em matéria de tempo e acesso pelos cidadãos. A disposição de uma tramitação diferenciada para projetos de lei de iniciativa popular é um avanço para o espírito original da norma e que fortalece o referido instituto.

Com ela, a mobilização em torno da coleta de assinaturas para se propor uma lei de iniciativa popular pode ter uma rápida resposta do poder legislativo, construindo assim uma conexão em torno da expectativa popular e seu efetivo impacto nas instituições políticas (ITS, 2018).

A mobilização social em torno de um processo de importância pública ampla, como é o caso do Projeto de Iniciativa Popular, não é tarefa fácil, contudo, é possível localizá-la, ao se observar os processos históricos de organização popular em uma perspectiva política em referência sobretudo ao que ocorreu nas décadas de 70 e 80 do século passado, em que toda uma rede tecnológica se estabeleceu para o alcance dos objetivos de divulgação e mobilização com características políticas, ao se nomear tecnologia aqui, é necessário que se pense-a com o olhar da época: rádio, tv, fanzine – revista para fãs, especialmente sobre ficção científica,

música e cinema e política – reuniões, o que por si só configura rede.

Machado, (2007), afirma que os movimentos sociais que atuam em rede constituem uma categoria específica, porque a horizontalidade, a não hierarquização e a interconexão entre várias redes e seus atores sociais se distinguem de outros formatos já conhecidos e estes movimentos e organizações coletivas, podem favorecer o fortalecimento da democracia e uso mais frequente do recurso constitucional da iniciativa popular para iniciar o processo legislativo.

Em uma visão histórica dessa participação popular e que serviu de cimento para os constituintes elaborarem as suas propostas de textos constitucionais, tendo como referência as décadas anteriores da história recente do Brasil, como é o caso dos arranjos sociais autônomos surgidos nas décadas de 60 e 70 do século XX. E no caso desta pesquisa leva a discussão para o campo da conceituação histórica e que deu finalmente corpo à proposta constitucional que reverberou no texto da Lei.

As dificuldades enfrentadas por esses movimentos, no período citado servem, portanto, para que se use a ótica do arranjo criativo e com o uso do que a contemporaneidade fornece para o uso das casas legislativas, sobretudo das capitais, a tecnologia, e a rede mundial de computadores; as redes sociais e a sua infinita abrangência: Hoje, graças à Internet e a outras tecnologias, é possível coletar assinaturas por todo o Brasil e verificá-las de forma automatizada (ITS, 2018).

Com o avanço das tecnologias de informação e comunicação, a adequação legal para o recebimento de assinaturas usando a Internet se torna cada vez mais necessária. O comportamento político dos cidadãos e cidadãs vem mudando com o novo cenário tecnológico, social e político.

Trinta anos na contemporaneidade é muito tempo, suficiente para tornar embaçadas as iniciativas históricas de luta por soberania popular, o que evidencia a necessidade de que se traga a luz do desenvolvimento tecnológico a existência de direitos constitucionais pouco divulgados e minimamente acessados, como é o caso do instituto de iniciativa popular, que se constitui em uma, importante conquista do esforço por organização social e por democratização política das casas legislativas. A iniciativa popular depende da manifestação de vontade dos cidadãos, que nesse caso se dá por meio de assinaturas, que podem ser viabilizadas através da internet.

Ainda em citação ao documento de orientação deste estudo, a participação política já não é exclusiva do mundo offline e as instituições se abrem cada vez mais à participação utilizando a rede mundial de computadores, o que aguarda uma relação com que se aponta no título do trabalho em relação a efetividade da Iniciativa Popular.

A efetividade, em conceito é um princípio, através do qual é possível aferir a eficácia de um projeto, iniciativa, ou gestão, guarda relação com a norma jurídica e sua aptidão para produzir efeitos, relativo a várias possibilidades dentro deste, e em especial aqui à eficácia social, que é a mais trabalhada no direito processual, que busca, de fato, efetivar o direito.

Em relação ao Projeto de Iniciativa Popular, ser eficaz, assim, de modo bem simples, significa surtir os efeitos que se pretendem no caso concreto, quando da propositura da demanda, ou seja, há objetivos que necessitam ser alcançados para garantir a participação social nas casas de leis.

A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social é o que defende (BARROSO, 1996).

5. O MUNICÍPIO E O PROJETO DE INICIATIVA POPULAR PELO ITS

Prevista no âmbito municipal por meio do dispositivo constitucional, a iniciativa popular figura no Art. 29, XIII, no texto constitucional se encontram as premissas para exercício do direito mencionado, já no estado, como citado anteriormente, que desfruta de autonomia para definir os requisitos. Para a propositura de um projeto de lei de iniciativa popular no âmbito municipal é necessário 5% do eleitorado (ITS, 2018)

Conforme o Artigo 29:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

Um dos documentos que caracteriza um município como unidade administrativa dentro do território de um estado, é o conjunto de leis que o formaliza, dentre elas as de criação da Câmara Municipal, regida por uma Lei Orgânica que deve apresentar a iniciativa popular, seguindo os requisitos definidos pela Constituição Federal.

O ITS analisou o documento de 25 capitais de estados brasileiros, exceto o documento da capital maranhense, por falta de acesso ao documento. Nestes constatou que pouco mais da metade das câmaras municipais permitem a iniciativa popular em emendas à Lei Orgânica.

Não foram apenas as Constituições Estaduais que aumentaram o número de legitimados para propor emendas constitucionais. Das 25 capitais analisadas, 60% (15 no total) permitem a iniciativa popular em emendas à Lei Orgânica.

A democracia participativa se caracteriza pela chance de o cidadão poder propor emendas/projetos aos Legislativos Federal, Estadual e Municipal, ações assim são capazes de fortalecer o exercício dos direitos políticos, o que garantiria que esses possam influenciar de forma direta a maneira como estados e municípios se organizam, garantindo uma maior participação nas tomadas de decisão dos atos do governo.

Denominada ainda de democracia semidireta, consiste em forma de exercício direto de poder pelo povo, de caráter complementar às instituições representativas, também chamada por vezes de iniciativa cidadã ou autolegislação (SALGADO, 2006). Sabidamente o referido instituto consiste na atribuição constitucional do poder de estatuir ao povo, conforme fórmula consagrada na doutrina, ou, mais precisamente, na concessão a parcela do povo em sentido político (eleitorado) da capacidade de deflagrar o processo legislativo (SGARBOSSA, 2020).

A iniciativa legislativa popular ou autolegislação, apresentando-se como uma forma de exercício direto de poder pelo povo, é uma instituição relativamente recente no sistema constitucional brasileiro é tema relevante no âmbito do Direito Constitucional.

De acordo com o ITS (2018) Algumas Constituições Estaduais conferem um regime de tramitação prioritário aos Projetos de Lei de Iniciativa Popular. Isso confere um rito específico, após um certo número de sessões da instituição legislativa, os projetos possuem a obrigatoriedade de serem votados. Isso ficou comumente conhecido como ‘trancar a pauta’, caso não se aprecie o projeto.

O estabelecimento de regime especial de tramitação, com um prazo máximo para o projeto ser apreciado, é um importante instrumento para tornar efetiva a iniciativa popular na proposição de leis. A apresentação de um projeto de lei para apreciação de uma casa legislativa é apenas a primeira etapa para que ele se torne norma de fato (ITS, 2018)

A Constituição de 1988 não só previa as instituições democráticas no nível federal (Artigo 14, III c / c 61§2), mas também previa as instituições democráticas nos níveis estadual, municipal e distrital (GARCIA, 2005). Portanto, após determinar que o país é organizado e regido por sua própria constituição (Artigo 25), previu de forma muito vaga – portanto, dar a essas entidades autônomas um ótimo cumprimento – apenas e será iniciativa no processo legislativo estadual (art. 27, § 4º), inédita na Constituição brasileira.

Da mesma maneira, em relação ao município, em seguida à aprovação da Lei Orgânica que estipula a sua disciplina jurídica, este votou em processo legislativo mais pesado (artigo 29, (caput), e inovou no sistema constitucional nacional ao instituir de maneira diferente do que fez com os Estados de forma detalhada, verifica-se que se trata de uma iniciativa municipal de direitos civis nos termos do artigo 32, parágrafo 1º, da Constituição da República (artigo 29, artigo XIII, renumerado pelo nº 1 do CE em 31 de março de 1999).

O entendimento teórico geral é que, se a iniciativa de opinião pública cumpre todos os requisitos legais necessários, isso significa que o legislador competente está obrigado a aceitá-la e a tratá-la de forma adequada, sob a premissa do cumprimento do devido processo. Assim como outros projetos de lei de iniciativa legal. Em qualquer caso, o sistema de iniciativa popular geralmente não envolve aprovação obrigatória.

Isso significa que, a princípio, uma proposta de iniciativa pública pode ser aprovada total ou parcialmente, ou mesmo rejeitada, portanto, cabe ressaltar que o instituto geralmente não transfere o poder de decisão para o povo, mas transfere o poder de decisão para as pessoas. O próprio nome indica que o legislador tem apenas a iniciativa, não havendo agência intermediária, ou seja, o poder de desencadear o processo legislativo. Portanto, o poder de

decisão é geralmente controlado pelo legislativo eleito, portanto, esta instituição pertence ao quadro da democracia semidireta. Para ser entendida corretamente, a democracia semidireta deve ser considerada uma democracia representativa (SGARBOSSA; IENSUE, 2019).¹¹

Isto posto, o estudo faz pequena imersão nas referências disponíveis com a intenção de esclarecer para a pesquisa as especificidades do projeto de iniciativa popular as suas vinculações ao processo democrático e a importância histórica deste enquanto dispositivo capaz de acionar a participação da população no rito legislativo, com o poder de gerar a compreensão de que um mandato eletivo, resultado de um processo eleitoral é também, como dito anteriormente democracia semidireta.

5.1 O Município de Palmas-TO

Ocupando a posição de última capital planejada do século XX, Palmas foi criada em 20 de maio de 1989 (pouco tempo depois da criação do Estado) e instalada em 1º de janeiro de 1990, após a transferência da capital provisória, Miracema, IBGE (2014). ainda de acordo com as informações do IBGE, elevado à categoria de município com a denominação de Taquarussu do Porto, pela Lei Estadual n.º 10.419, de 01 de janeiro de 1989, desmembrado do município de Porto Nacional. Sede no atual distrito de Taquarussu do Porto (ex-povoado de Taquarussinho). Constituído do distrito sede. Instalado em 01 de junho de 1989.

Os trâmites de criação da Capital Palmas dependeram do desaparecimento do município de Taquaruçu do Porto, pela Resolução n.º 28, de 29 de dezembro 1989. passando o município a chamar-se Palmas e Taquarussu do Porto a condição de distrito do município de Palmas. As informações contidas em IBGE (2014), dão conta de que em 01-janeiro-1990, o município de Palmas passa a ser Capital do Estado. Pela Lei Municipal n.º 33, de 13-02-1990, é criado o distrito de Canela e anexado ao município de Palmas.

As configurações de criação do município de Palmas, conservaram uma divisão estabelecida em 1995 da qual faziam parte Palmas, Taquaralto e Taquaruçu, sendo que em 2001 foi incorporado o distrito de Buritirana.

Na página web da Câmara de Vereadores de Palmas, encontra-se informações sobre a fundação da casa de leis:

Em 1º de julho de 1989, no edifício onde funcionava a AGENFA, na Praça Central, na então Cidade de Taquarussu do Porto, Estado do Tocantins, realizou-se a Sessão Extraordinária para eleição da Mesa Diretora da 1ª Legislatura da Câmara Municipal de Taquarussu do Porto, através de votação secreta, elegeram-se os seguintes membros:

Presidente – Ver. Euclides Correia Costa

Vice-presidente – Ver. Tarcísio Machado da Fonseca

1º Secretário – Ver. Mário Benício dos Santos
2º Secretário – Ver. Pedro da Silva Alencar

No ano seguinte, em 01 de janeiro de 1990, no prédio da antiga Fazenda Triângulo, realizou-se através de Sessão Extraordinária, Solene e Especial, conjunta com a Constituinte municipal, presidida pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, senhor Fenelon Barbosa Sales, a instalação da nova sede do município de Taquarussu do Porto, que passou a chamar-se de município de Palmas, que também viria a ser, por decisão da Assembleia Legislativa, a Capital do Estado do Tocantins.

Ainda de acordo com a Câmara Municipal de Palmas (2019), não foram convocadas novas eleições, nessa situação, o Prefeito passou a administrar Palmas até o período normal das eleições municipais em 1992. O mesmo ocorreu com a Câmara Municipal que contava com nove vereadores. A Prefeitura e a Câmara transferiram suas sedes para a área destinada.

Nesse cenário era necessário criar a Lei Orgânica da Capital, como também, um plano orçamentário para o biênio. Após isso, os parlamentares criaram o Regimento Interno do parlamento, o Código de Postura do Município de Palmas, a regulamentação e normalização do uso do solo, a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal e a estrutura organizacional da própria Câmara, entre outros (PALMAS, 2019)

A Lei Orgânica Municipal foi aprovada, promulgada e publicada em 05 de abril de 1990, no seu Artigo 45, a Iniciativa Popular figura com o seguinte texto:

Art. 45 - A iniciativa popular poderá ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município.

§ 1º - A proposta popular deverá ser articulada, exigindo-se, para seu recebimento, a identificação dos assinantes, mediante indicação do número do respectivo título eleitoral.

§ 2º - A tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular obedecerá às normas relativas ao processo legislativo estabelecidas nesta Lei e no Regimento interno da Câmara.

No Regimento Interno da casa de leis da capital do Tocantins, a dispositivo da Iniciativa Popular é contemplado pelo Artigo 236, e, é recepcionado contemplando de forma a justificar o documento anterior:

Art. 236. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação a Câmara Municipal, de projeto de Lei subscrito por no mínimo 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município, obedecidas as seguintes condições:

I - assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

II - as listas das assinaturas serão organizadas pelo Município, em formulário próprio;

III - será lícita a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de Lei, de iniciativa popular, responsabilizando-se, inclusive, pela coleta das assinaturas;

IV - o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;

V - o projeto será protocolado e a primeira Secretaria verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação, atestando, por certidão, estar à proposta em termos;

VI - o projeto de Lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando sua numeração geral;

VII - nas Comissões, poderá usar da palavra para discutir o projeto de Lei, pelo prazo de dez minutos, o primeiro signatário, ou quem este tiver indicado quando da apresentação do projeto;

VIII - cada projeto de Lei deverá se circunscrever a um mesmo assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, em proposições autônomas, para tramitação em separado;

IX - não se rejeitará, liminarmente, projeto de Lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnicas legislativas, incumbindo à Comissão de Constituição, Justiça e redação escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação;

X - a Mesa designará Vereadores para exercer, em relação ao projeto de Lei de iniciativa popular, os poderes e atribuições conferidos por este Regimento ao Autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.

A capital mais nova do país se manteve conservadora no momento de decidir a inclusão da iniciativa popular na sua legislação, obedeceu ao que determinava a Constituição Federal, ou seja: ‘subscrito por no mínimo 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município’ (PALMAS, 2019, grifo do autor)

Essa decisão caminha na contramão de outros municípios brasileiros que escolheram tratar com um pouco mais de liberdade essa decisão, conforme informa o ITS (2018), ao longo da pesquisa identificou-se vários estados e capitais que inovam quanto aos aspectos da iniciativa popular ao apresentarem alguns pontos que visam ampliar a participação do cidadão no sistema legislativo.

Palmas, hoje com quase 31 anos e com uma população de aproximadamente 306.296 mil habitantes, ainda não viveu a experiência de recepcionar em seu legislativo municipal um projeto de iniciativa popular. Para Duarte Neto (2005), ao prevê a iniciativa popular na esfera municipal, abre-se um enorme leque de possibilidades para a superação de problemas

corriqueiros. E essa abertura é um primeiro passo na educação política, no aprendizado do instituto e no implemento da vontade de participação que lhe é tão cara.

O autor segue defendendo que, ainda que modestamente tratada pelas normas constitucionais, o que se espera é que a iniciativa popular no âmbito municipal forneça o aprendizado para se alcançar a prática nas altas esferas da legislação federal (DUARTE NETO, 2005).

O papel protagonista de uma Câmara de Vereadores não pode se transformar apenas em algo meramente figurativo, é necessário que não se esqueça que o processo estabelecido pelo rito legislativo, é também um papel pedagógico.

6. AS CAPITAIS BRASILEIRAS E OS SEUS DISPOSITIVOS DE INICIATIVA POPULAR

Com base em todo o debate que se promoveu ao longo do texto, e como resultado do que se propôs em matéria de metodologia: inventariar a produção de leis de iniciativa popular nas capitais estratificando suas características; a quantidade de projetos submetidos; a quantidade que chegaram a virar leis municipais, apresenta-se o resultado a coleta de dados realizada via telefone e nos sites nas Câmaras Municipais das capitais brasileiras.

6.1 Análise das proposições dos Projetos de Leis de iniciativa popular das Capitais do Brasil desde a CRFB/88.

Para fornecer suporte legal à análise desse resultado é necessário que se resgate o texto constitucional e o que ele prevê no **Art. 29 – CRFB/88 - XIII** - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado. Essa foi a determinação, ou melhor, a orientação que permeou toda a busca para se verificar como as Leis Orgânicas municipais receberam o referido dispositivo.

Quadro 1: Demonstrativo de municípios pesquisados

CAPITAIS		LEIS ORGÂNICAS/TEXTO	REG. INTERNO	PROPOSIÇÃO	SANCIONADA
1	Aracaju –SE	Art. 104. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara de Vereadores, de projetos de lei ou veto subscritos por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado municipal.	Não dispõe		
2	Belém – PA	Art. 9º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal de Projeto de Lei subscrito por, no mínimo, três por cento do eleitorado municipal, quando se tratar de emenda à Lei Orgânica, e por, no mínimo, um por cento do eleitorado municipal, quando se tratar de projeto de lei, distribuídos em qualquer caso em, pelo menos,	Não dispõe		

		metade dos distritos administrativos do Município.			
3	Belo Horizonte – MG	Art. 89 - Salvos nas hipóteses previstas no artigo anterior, a iniciativa popular em matéria de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros pode ser exercida pela apresentação à Câmara de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas.	Regimento Interno faz menção à Lei Orgânica, porém não dispõe sobre o número para iniciativa.		
4	Boa Vista – RR	Art. 46 – A iniciativa popular será exercida através de projeto de lei subscrito por, no mínimo 5% (cinco por cento) dos eleitores inscritos no Município.	<u>Não dispõe</u>		
5	Brasília - DF	Art. 76. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Legislativa de emenda à Lei Orgânica, na forma do art. 70, III, ou de projeto de lei devidamente articulado, justificado e subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Distrito Federal, distribuído por três zonas eleitorais, assegurada a defesa do projeto por representantes dos respectivos autores perante as comissões nas quais tramitar.	Art. 236. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Legislativa: II – de projeto de lei assinado por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Distrito Federal, distribuído por três zonas eleitorais.	Quantas propostas: 01 Nome: Dispõe sobre o uso da verba de publicidade no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal e dá outras providências. Ano: 2019 Obs: Começou como iniciativa popular e a CLDF não reconheceu e desmembrou para dois projetos de leis.	Quantas: 0
6	Campo Grande – MS	Art. 22. Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida está para o especificado no art. 23, dispor sobre	Art. 209. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara de		

		<p>todas as matérias de competência do Município e especialmente:</p> <p>XI - normatização da iniciativa popular em projetos de lei do interesse específico do Município, da cidade, de distritos ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do total do eleitorado, quando for do interesse do Município, e de cinco por cento do eleitorado residente na cidade, no distrito ou no bairro, respectivamente, quando se tratar de interesse específico das mencionadas unidades geográficas;</p>	<p>projeto de lei subscrito por cinco por cento do total do eleitorado, quando for do interesse do Município, e de cinco por cento do eleitorado residente na cidade, no distrito ou no bairro, respectivamente, quando se tratar do interesse específico das mencionadas unidades geográficas, obedecidas as seguintes condições:</p>		
7	Cuiabá – Mato Grosso	<p>Art. 25 A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, por um mínimo de 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.</p>	<p>Art. 205. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara de Projeto de Lei subscrito por 05 (cinco) por cento do total do eleitorado, quando for do interesse do Município, e de cinco por cento do eleitorado residente na cidade, no distrito ou no bairro, respectivamente, quando se tratar do interesse específico das mencionadas unidades geográficas, obedecidas às seguintes condições:</p>		
8	Curitiba – PR	<p>Art. 55. A iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros poderá ser exercida por cinco por cento, pelo menos, do eleitorado.</p>	<p>Art. 125-A O projeto de lei de iniciativa popular poderá ser apresentado por cidadãos, subscrito por, pelo menos, cinco por cento do eleitorado do</p>		

			Município, sendo obrigatória a certificação das assinaturas pelo Tribunal Regional Eleitoral		
9	Fortaleza – CE	Art. 61. A iniciativa popular, no âmbito do Poder Executivo Municipal, será tomada por 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município, mediante apresentação de: § 1º Quando se tratar de interesse específico no âmbito do bairro ou distrito, a iniciativa popular ou o veto popular poderá ser tomado por 5% (cinco por cento) dos eleitores inscritos ali domiciliados.	Não dispõe sobre a %	Quantas propostas: 01 Nome: PROJETO DE DECRETO nº 01/11 DE DECRETO DE INICIATIVA POPULAR - REVOGA O DECRETO LEGISLATIVO Nº 436, DE 27 DE MAIO DE 2010. Ano: 02/06/2011	Não foi aprovado, rejeitado. Motivo: falta de inscritos.
10	Florianópolis – SC	Art. 55 - A iniciativa das leis complementares ou ordinárias é da competência de membro ou de comissão da Câmara Municipal, do Prefeito Municipal e do povo, na forma prescrita por esta Lei Orgânica. § 1º - A iniciativa popular de proposta de lei será exercida junto à Câmara Municipal pela apresentação de projeto de lei subscrito por cinco por cento, no mínimo, de eleitores do Município.			
11	Goiânia – GO	Art. 90 – A iniciativa popular será exercida pela apresentação, à Câmara Municipal de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos eleitores inscritos no Município, contendo assunto de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros.	Art. 74. Projeto de lei é a proposição que tem, por fim, regular toda matéria de competência do Município e sujeita à sanção do Prefeito. § 1º - A iniciativa dos projetos de lei será: V - de 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município.	-	

12	João Pessoa-PB	Artigo 31 - A iniciativa popular será exercida pela apresentação de Projeto de lei à Câmara Municipal, do interesse específico do Município, cidade, distrito ou bairros, através da manifestação de, pelo menos, 1% (um por cento) do eleitorado respectivo.	Art. 224 A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara de Vereadores através de projeto de lei de iniciativa de entidade da sociedade civil patrocinando a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas.		
13	Natal-RN	Art. 39 A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na última eleição. § 3º A iniciativa popular de projetos de lei exercida mediante a subscrição de, no mínimo, três por cento do eleitorado do município.	O direito à iniciativa popular de apresentar projeto de lei poderá ser exercido em matéria de interesse específico do Município, desde que subscrito por, pelo menos, 3% (três por cento) do respectivo eleitorado, excetuando-se os casos de competência privativa definidos em lei, observado o seguinte:		
14	Palmas-TO	Art. 45 - A iniciativa popular poderá ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município.	Art. 236. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal, de projeto de Lei subscrito por no mínimo 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município, obedecidas as seguintes condições:		
15	Porto Alegre-RS	Art. 98. A iniciativa popular, no processo legislativo, será tomada por cinco por cento do eleitorado do Município, mediante apresentação	Art. 200. A iniciativa popular será tomada por cinco por cento do eleitorado do Município, bairro		

		de:	ou distrito, nos termos do art. 98 da Lei Orgânica Municipal, mediante a apresentação de projeto de lei ou de Emenda à Lei Orgânica.		
16	Porto Velho-RO	Art. 47 - Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre todas as matérias atribuídas, implícita ou explicitamente, ao Município, especialmente sobre: XIII - Normatização da iniciativa popular do projeto de lei interesse específico do Município, da cidade, dos Distritos dos Subdistritos e dos bairros, através de manifestação de pelo menos 5% (cinco por cento) do eleitorado;	Não dispõe sobre iniciativa popular		
17	Recife-PB	Art. 30 - A iniciativa popular de lei será exercida mediante a apresentação, à Câmara Municipal, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado alistado no Município.	Art. 247. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe ao Prefeito, a qualquer membro ou comissão da Câmara e aos cidadãos, mediante iniciativa popular, observado o disposto na Lei Orgânica do Município do Recife.		
18	Rio de Janeiro-RJ	Art. 80 - A iniciativa popular pode ser exercida: I - pela apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei subscrito por cinco por cento do eleitorado do Município, ou de bairros;	Art. 229 - É admitida a apresentação de projetos de lei e de proposta de realização de plebiscito por iniciativa popular. § 1º - A iniciativa popular será exercida por proposta subscrita: I - no caso de projetos de lei:		

			a) por cinco por cento do eleitorado do Município, ou de bairros;		
19	São Paulo-SP	Art. 5º - O Poder Municipal pertence ao povo, que o exerce através de representantes eleitos para o Legislativo e o Executivo, ou diretamente, segundo o estabelecido nesta Lei. II - pela iniciativa popular em projetos de emenda à Lei Orgânica e de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros;	Projeto de lei é a proposição que tem, por fim, regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito. § 2º - A iniciativa popular dar-se-á através de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, 5% (cinco por cento) do eleitorado.		
20	Teresina-PI	Art. 53. A iniciativa popular de Projeto de Lei de interesse específico do Município, de suas administrações regionais ou de bairros dependerá de manifestação de, pelo menos, 5% (cinco por cento) do eleitorado interessado	Não dispõe		

Quadro 2: Demonstrativo de municípios em que não se conseguiu informações.

CAPITAIS	LEIS ORGÂNICAS/TEXTO	REG. INTERNO	PROPOSIÇÃO	SANCIONADA
Macapá-AP	-	-	-	-
Maceió-AL	-	-	-	-
Manaus- AM	-	-	-	-
Rio Branco-AC	-	-	-	-
Salvador-BH	-	-	-	-
São Luiz-MA	-	-	-	-
Vitória-ES	-	-	-	-

Dos municípios em que a pesquisa não conseguiu colher as informações necessárias para a realização do estudo, 3 estão na região norte, 3 na região nordeste e um na região sudeste do país, conforme demonstrativos acima.

Das 27 capitais em apenas 20 se conseguiu acesso às informações em referência a Leis

Orgânicas/Texto e o respectivo Regimento Interno, ou seja, 74% mantêm plataforma digital – site, página web – com informações sobre esses documentos. Ficou claro, ainda, que o estágio de pandemia decretado pela Organização Mundial de Saúde em março de 2020 e o consequente distanciamento social imposto pelos decretos de quarentena publicados pelos estados e municípios, dificultaram o acesso às informações necessárias a parte do estudo. Os resultados de busca telefônica e inventário em páginas web são visíveis na **Figura 1**.

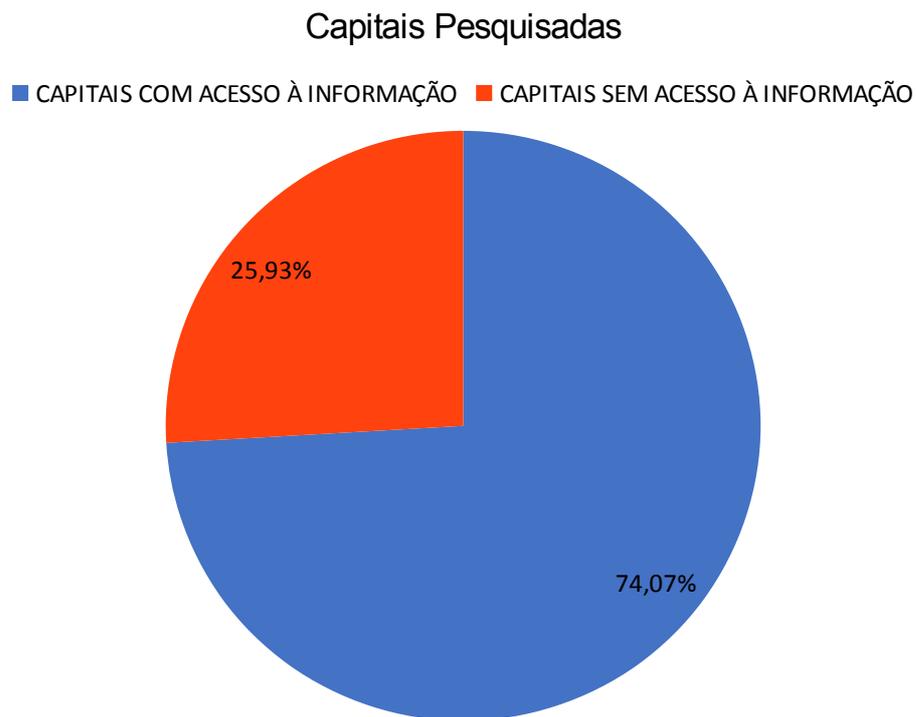


Gráfico 1: elaborado como resultado da pesquisa de campo

Em 14 capitais pesquisadas os textos em referência aos Projetos de Iniciativa Popular estão presentes, na Lei Orgânica e no Regimento Interno, 70% do total de 20 capitais a que se teve acesso aos dados fazem referência ao dispositivo constitucional. Em outras 6, o Regimento Interno não faz referência a Iniciativa Popular como uma possibilidade de participação social no rito legislativo do município, conforme **Figura 2**.

Iniciativa Popular na Lei Orgânica e no Regimento Interno

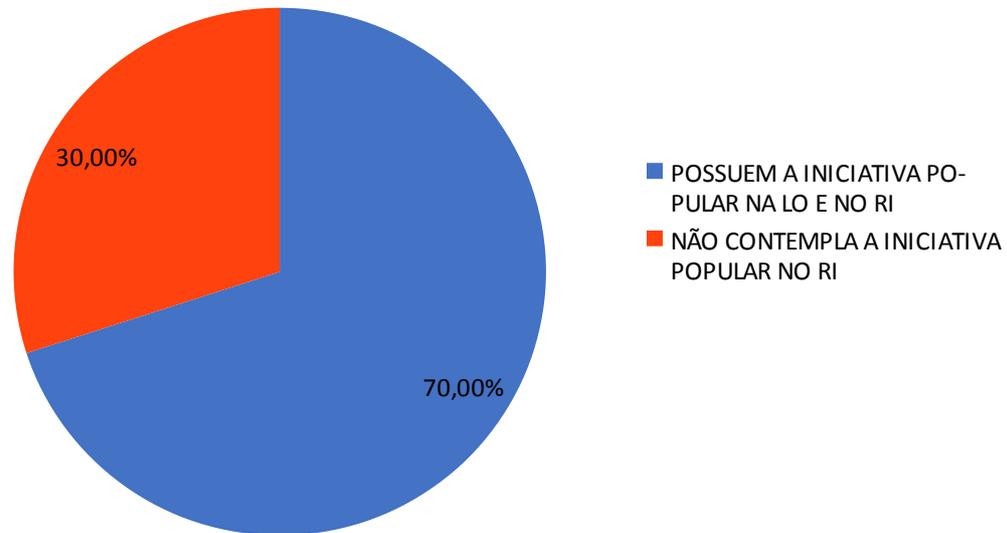


Gráfico 2: elaborado como resultado da pesquisa de campo

A pesquisa apurou que 16, das 20 Lei Orgânicas seguem à risca o que determina o texto constitucional: para a propositura de um projeto de lei de iniciativa popular no âmbito municipal é necessário 5% do eleitorado ITS (2018): XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (BRASIL, 1988)

Essa configuração dá conta de que 20% das capitais pesquisadas foram menos rigorosas em estabelecer em suas Leis Orgânicas e consequentes Regimentos Internos o número de assinaturas de eleitores para a tramitação de projeto de lei com a configuração de iniciativa popular, conforme pode ser verificado na Figura 3 abaixo. Para Guerra Pouso (2008):

O amadurecimento da comunidade política, decorrente do exercício direto do poder, pode levar a um crescente engajamento na realização da Constituição, principalmente quando se tem em vista os dispositivos concretizadores do Estado Democrático. Por este raciocínio, é plenamente defensável a tese de que o constituinte de 88 formulou gramaticalmente a disposição do inciso XIII do artigo 29 no sentido de que a participação de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da população para a apresentação de projeto de lei deve levar em consideração a quantidade de eleitores conforme o assunto a ser legislado. Ou seja, se a disposição legal envolve tema que afetará diretamente toda a população do Município, é sobre este contingente que se deve estabelecer o percentual mínimo; mas se a decisão legal vier a alcançar apenas a população da cidade ou de determinado bairro, sobre esta comunidade de eleitores é que se deve efetuar a conta da participação.

De acordo com autora as leis orgânicas municipais devem primar pela interpretação do dispositivo constitucional da forma que mais facilite este processo.

Exigência de assinaturas para efetivação do projeto

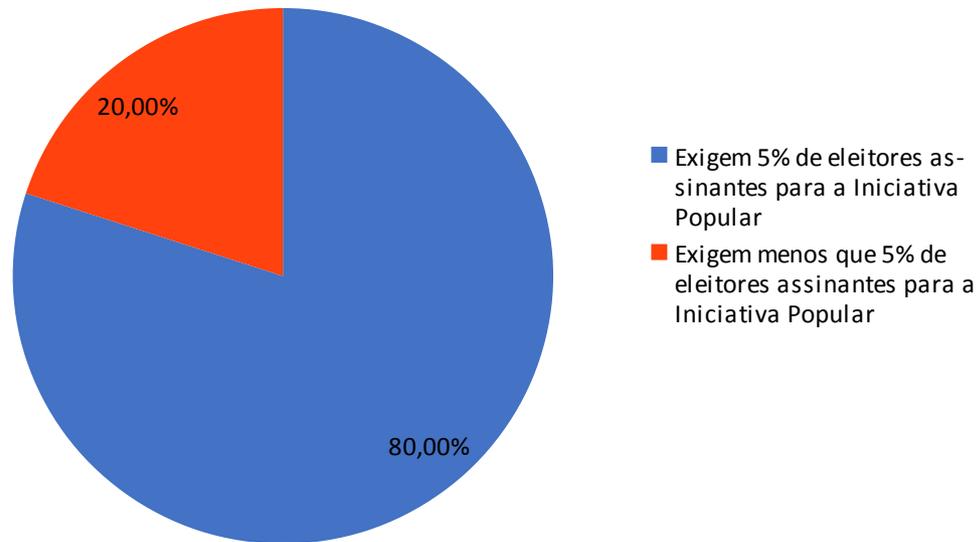


Gráfico 3: elaborado como resultado da pesquisa de campo

Um outro dado importante levantado pela pesquisa nos dispositivos legislativos das capitais brasileiras, se refere ao número de projetos de lei apresentados às casas de lei com a configuração de iniciativa popular. Apenas duas capitais: Brasília e Fortaleza, recepcionaram projetos com essa configuração: *Projeto de Decreto nº 01/11, Decreto de Iniciativa Popular - revoga o Decreto Legislativo nº 436, de 27 de maio de 2010* – Fortaleza-CE e de Brasília-DF uma proposta que *Dispõe sobre o uso da verba de publicidade no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal e dá outras providências* - Começou como iniciativa popular e a CLDF não reconheceu e desmembrou para dois projetos de leis. Contudo, o estudo dá conta de que esses projetos não foram aprovados, ou ainda não tramitaram como Iniciativa Popular. Essa avaliação mostra que entre os 20 municípios pesquisados, a quem se teve acesso aos dados, apenas 2 receberam projetos com a configuração de Iniciativa Popular, o que equivale a 10%, de acordo com a **Figura 4**.

Apresentação de Projetos de Inicitiva Popular

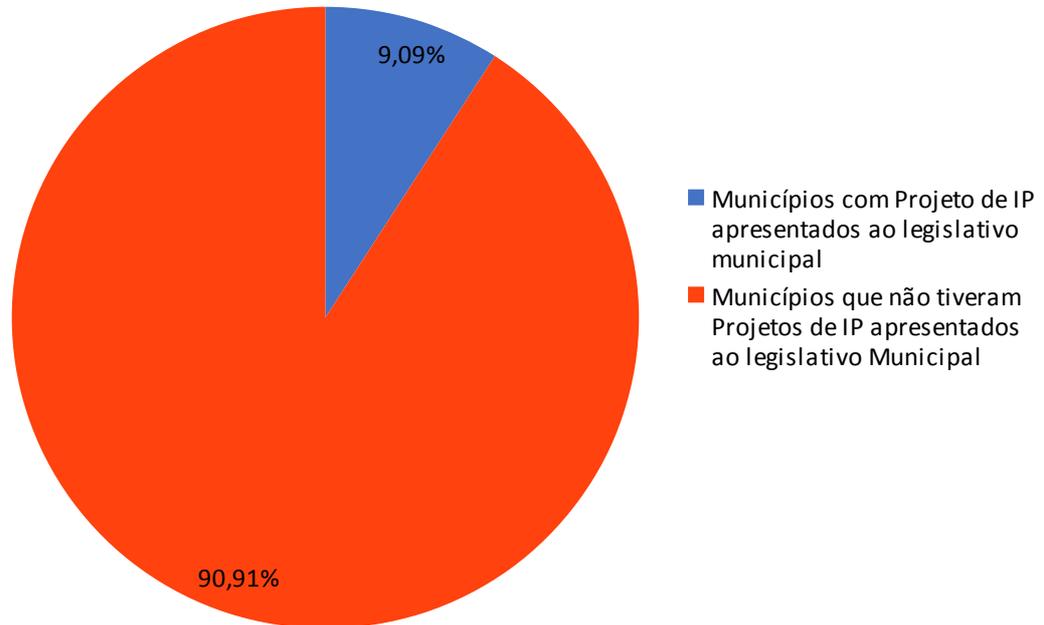


Gráfico 4: elaborado como resultado da pesquisa de campo

Dos municípios pesquisados, João Pessoa, é o que apresenta a legislação mais flexível e que melhor oferece condições de participação direta da população no processo legislativo: a iniciativa popular será exercida pela apresentação de Projeto de lei à Câmara Municipal, do interesse específico do Município, cidade, distrito ou bairros, através da manifestação de, pelo menos, 0,5% do eleitorado respectivo (PARAÍBA, 2020).

Ao prevê por meio da Lei Organiza e do Regimento Interno que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara de Vereadores através de projeto de lei de iniciativa de entidade da sociedade civil patrocinando a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se, inclusive pela coleta das assinaturas a capital da Paraíba torna o processo mais simples e próximo das organizações da sociedade civil viabilizando assim essa participação, o seu diferencial é justamente a combinação da exigência de 0,5 % com a possibilidade ser viabilizado pela manifestação local, de bairros, distritos, entre outros.

Mesmo diante desse dado, o município não recepcionou nenhum projeto de iniciativa popular em seu legislativo até o presente momento. Essa informação carrega consigo mais subjetividades sociológicas do que se pode imaginar. O distanciamento entre população e o processo político é um sintoma de que a relação legislativo/população só deteriora e que a existência de suporte legal que ampare essa participação não exerce o efeito desejado, não é

algo, que só pela existência será capaz de promover a participação.

Embora, a mudança na lei tenha ocorrida em 2013 por meio da Redação dada pela emenda à lei orgânica nº 22/2013, no site da câmara ainda consta a versão anterior, após sete anos de alteração de algo tão importante para o processo democrático, não se fez questão de dar publicidade ao ato, o que de certa forma pode representar, ou espelhar a falta de interesse da população por iniciar o processo.

Os resultados alcançados pela pesquisa de campo, traduzem de certa forma as dificuldades de acesso que o cidadão tem ao buscar informações sobre os documentos dos legislativos municipais. As câmaras de vereadores não mantêm páginas web atualizadas, ou ainda com conteúdo suficiente para que todas as informações referentes aos seus ritos estejam presentes. A culminância da pesquisa coincidiu com a declaração da Organização Mundial de Saúde (OMS), que declarou em 11 de março de 2020 a elevação do estado de contaminação à pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), o que dificultou sobremaneira o acesso via telefone aos dados requeridos para concretizar a pesquisa.

Os empecilhos, contudo, revelam uma fragilidade da percepção em torno da importância de se manter as informações sobre a vida pública dos municípios visíveis e de fácil acesso, como prevê a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Na referida lei, em seu art. 3º faz referência aos procedimentos e assegura o direito fundamental de acesso à informação que devem ser executados em conformidade com os princípios da administração pública com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

A ausência dessas informações nos respectivos portais/site das câmaras de vereadores das capitais brasileiras fere inclusive o princípio constitucional do direito a informação, conforme o texto acima. De acordo com Senado (2015), a Lei de Acesso à Informação (LAI), trouxe como grande inovação tratar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. A instituição alerta

que com o estabelecimento da lei, os órgãos públicos devem partir do princípio de que as informações são de livre acesso.

A dificuldade em acessar informações como as descritas ao longo do texto, em referência a Leis Orgânicas e Regimentos Internos, pode inclusive um dos fatores de distanciamento entre a população e o cotidiano das Casas de Leis municipais, importantes e fundamentais cenários de decisão da vida da população em seus respectivos territórios. Para Peres (2014), alguns pontos referentes ao que ela denomina como a ineficácia da iniciativa popular no Brasil, precisam ser listados, tais como: o papel da mídia, a inexistência de um projeto de lei que tenha tramitado formalmente como iniciativa popular legislativa e, principalmente, a ineficácia da lei de iniciativa popular como instrumento de efetivação da democracia no Brasil (PERES, 2014)

A autora ilustra com o exemplo de quatro projetos que tiveram a tramitação como iniciativa popular, mesmo que não tenham sido aprovados como tal. Todos os projetos de lei de iniciativa popular, transformados em lei receberam considerável influência midiática, a saber: Lei nº 8.930/94 – Lei dos Crimes Hediondos; Lei nº 9.840/99 – Lei Contra a Corrupção Eleitoral; Lei nº 11.124/05 – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; Lei Complementar nº 135/10 – Lei da Ficha Limpa. A mídia circundou-os com apoio desde o momento da coleta das assinaturas até a sanção da lei reafirma (PERES, 2014).

Em um momento em que as ferramentas cibernéticas de comunicação tomaram dimensões incalculáveis e se transformaram em uma espécie de meio vital de sobrevivência, desprezar a necessidade de que as instituições públicas possuam visibilidade e disponibilidade de informações é no mínimo preocupante, para não dizer irregular do ponto de vista jurídico, o ITS (2018) pontua, em relação a validação dos projetos de iniciativa popular:

Hoje, graças à Internet e a outras tecnologias, é possível coletar assinaturas por todo o Brasil e verificá-las de forma automatizada. As assinaturas digitais já possuem sua importância reconhecida nos atos civis da vida cotidiana, por meio da medida provisória 2.200-2/01, e nos atos processuais na Justiça Brasileira, conforme institui a Lei 11.419/06 (ITS, 2018).

É inegável a necessidade de que as instituições públicas passem por uma adaptação e customização do uso das ferramentas de tecnologia digital, sob pena de caírem no risco de se manterem locais de pouco interesse público, ou ainda de seu público-alvo, o que se constitui um imenso paradoxo.

Como base nesta observação é que um dos resultados da pesquisa foi a elaboração de proposta de Projeto de Lei para a alteração da Lei Orgânica e consequente Regimento Interno com vistas a diminuir o percentual de assinaturas exigidas para a tramitação de projeto de

iniciativa popular na Câmara de Vereadores de Palmas-TO, em apêndice deste relatório de pesquisa.

RESULTADOS

São vários os limites que de certa forma inviabilizam o instituto da iniciativa popular nos municípios brasileiros, ao pesquisar *as capitais brasileiras e os seus dispositivos de iniciativa popular*, com o objetivo de atualizar relatório já publicado em referência a esta, mesmo possuindo maneiras de acessar informações, que nem sempre estão disponíveis a imensa parte da população, o estudo se deparou com ausência, ou a impossibilidade de acesso a informações que seriam importantes para se alcançar os objetivos inicialmente traçados.

Isto posto, outras observações se descortinaram para que a percepção do pouco uso do dispositivo se ancore grande parte na falta de conhecimento dos eleitores brasileiros do que cerca os processos legislativos nas diferentes instâncias, mas, sobretudo, naquele espaço que deveria estar mais próximo da população, que são as câmaras de vereadores, espaços de decisões dos rumos políticos da sociedade em determinado território.

A pouca flexibilização dos municípios pesquisados em relação as suas Leis Orgânicas e Regimentos Internos, ao estabelecer o percentual necessário para a aprovação de projetos idealizados por eleitores, exigindo os 5% sugeridos pelo texto constitucional, o que se constituem barreiras formais, ou seja, o rigor da norma, que ao ser tão rigoroso distancia, de certa forma, a população da possibilidade de iniciar o processo legislativo, é algo a ser analisado. A eficácia de projetos de lei de iniciativa popular encontra as limitações procedimentais impostas pela legislação que regula a matéria.

Pensando o espaço social como composto por relações materiais e simbólicas, determinado, portanto, pela posição que seus agentes ocupam nos diferentes campos de composição deste espaço, é compreensível que haja o distanciamento denunciado no estudo e a pouca eficácia deste direito constitucional, mesmo que esses agentes partilhem interesses semelhantes, a maneira com que se movimentam para alcançar esses interesses será o fruto dos agenciamentos a que estão expostos.

Cabe que se aponte a não confirmação dos questionamentos e hipóteses inicialmente traçados para dar sustentação a pesquisa, a saber: embora os instrumentos da democracia semidireta consistem no plebiscito, no referendo e na iniciativa popular, todos previstos no artigo 14 da Constituição da República de 1988, e regulamentados pela Lei nº 9.709/1998, questiona-se qual a eficácia do Instituto da Iniciativa Popular nas capitais brasileiras? E ainda, qual o modelo de legislação entre as capitais brasileiras que teve o melhor resultado no que tange o direito de os cidadãos iniciarem o processo legislativo?

O município de João Pessoa, apresenta um texto que favorece a participação, bastante

flexível, foi o único entre os estudados que promove condições de concretização da iniciativa popular com abertura para a apresentação de proposta advinda dos bairros, o que pode servir de exemplo para outros que queiram inovar no campo da democracia participativa

Na verdade, não se apurou nenhum resultado satisfatório, não houve eficácia do dispositivo pelas razões já amplamente discutidas no estudo. Não que isto aponte uma frustração da hipótese, o resultado na verdade escancara uma situação já bem conhecida, mas, ainda pouco debatida, o que se deve ao distanciamento histórico entre o processo legislativo e a população, em que a legislação no lugar de facilitar se transforma em um muro intransponível.

O estudo apontou, também, a inevitabilidade de que se atualize a matriz administrativa das câmaras de vereadores, tornando-as, centros de aquisição do conhecimento político e administrativo da cidade, para que elas funcionem também como espaços pedagógicos, capazes de munir a população com informações em referência ao processo político, através de diferentes plataformas, presenciais e remotas o que poderia diminuir o sentimento de distanciamento e promover o sentimento de pertença por parte dos cidadãos.

Para um vereador realizar essa pesquisa foi algo como mergulhar na realidade da execução de um mandato legislativo com outros olhos, munido com a visão daquele que é antes de tudo, cidadão e sente na própria pele as dificuldades intrínsecas da relação: político/cidadão. Foi possível observar que a relação estabelecida entre as duas partes não precisa se caracterizar por polos opostos e excludentes, mas que pode ser uma composição da diversidade que compõe a sociedade no espaço da cidade, no território do município.

Uma observação que se precisa fazer é de que a cidade que motivou o estudo, é a capital mais nova do país, a última cidade planejada do século XX, contudo, não foi capaz de inovar na elaboração de seus documentos legislativos municipais, não foi criativa ao facilitar a participação popular em sua casa de leis. E, inclusive, até o fechamento da pesquisa não tinha recepcionado nenhum projeto de iniciativa popular.

Com o que apurou o estudo e em referência a Palmas-TO, sugere-se, e mais que isso propõe-se por meio de minuta de Projeto de emenda à Lei Orgânica, de maneira que se flexibilize o percentual de assinaturas, ou melhor que se busque uma maneira de torná-lo mais factível para população e para as organizações que se ocupam em promover o processo político na capital, com vista a alcançar um resultado que incentive e popularize a iniciativa popular como o que ela pretende ser por meio do texto constitucional.

Destaca-se que a justificativa do referido projeto é o relatório de pesquisa aqui apresentado como resultado do Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação

Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Da Magistratura Tocantinense, na linha de pesquisa Instrumentos de Acesso à Justiça e Tutela de Direitos, subárea Ciência Políticas.

REFERÊNCIAS

- AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. **Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal**. Brasília – DF, 1998.
- BRASIL. Senado Federal. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso a Informação. Agência Senado. Brasília-DF, 201, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/15/entenda-a-lei-de-acesso-a-informacao> – Acesso em 01 de março de 2021
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998
- DUARTE NETO, José. **Iniciativa popular na Constituição Federal**. São Paulo: RT, 2005
- GOHN, Maria da Glória. **Participação e Democracia no Brasil: da década de 1960 ao pós junho de 2013**. Petrópolis: Vozes, 2019.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Histórico de Palmas**. In: Palmas (TO). Governo do Estado. 2014. Disponível em: <http://portal.to.gov.br>. Acesso em: jan. 2014
- MACHADO, Jorge Alberto S. **Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os movimentos sociais**. Sociologias no.18 Porto Alegre July/Dec. 2007
- MEDINA, Patrícia, **Para Curso Pesquisa Empírica no Direito e na Educação**, nov. 2016, revisto em 2018 e 2019 para Metodologia da Pesquisa Interdisciplinar.
- MORLINO, L. 'Teoria da Democratização, Qualidade da Democracia e Pesquisa de Opinião: Ainda em “Mesas Separadas” ', in Moisés, J. A. (org) Democracia e Confiança – Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas? São Paulo: Edusp, 2010.
- LEMOS, Ronaldo. **Relatório Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil**. Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio-ITS Rio de Janeiro-RJ, 2018.
- PALMAS. Câmara Municipal de Palmas. **Lei Orgânica**. Palmas-TO, 1994.
- PERES, Sophia Salermo. **A (in)eficácia da iniciativa popular legislativa como instrumento de efetivação da democracia no Brasil**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. 2014. E-mail:
- RAMOS, William. **Junqueira. A democracia participativa no Estado de Direito**. Revista **Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina. Disponível em: . Acesso em: 9 fev. 2020.

REIS, Marlon. **Relator da Lei da Ficha Limpa avalia avanços desde a aprovação.** . 2020

RIO, Instituto de Tecnologia & Sociedade do-ITS. **Relatório Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil.** Rio de Janeiro-RJ, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. **Iniciativa Popular de Leis: as proposições, o positivado e o possível.** Revista de Informação Legislativa, a. 43, n. 169, jan./mar. 2006

SGARBOSSA, Luis Fernando e IENSUE, Geziela. **Algumas reflexões críticas sobre a tese da “abstrativização” do controle concreto de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF),** Sequência UFSC, n. 75, abr/2019

SGARBOSSA, Luís Fernando. **Estado federal e pluralismo constitucional: Direito Constitucional estadual e experimentalismo democrático.** Revista do Instituto de Direito e Cidadania. Londrina, 2020

APÊNDICES



GABINETE DO VEREADOR

PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº ___ DE 2021.

AUTORIA: VEREADOR

**ALTERA O ARTIGO 45 DA LEI
ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE
PALMAS.**

A CÂMARA MUNICIPAL DE PALMAS DECRETA:

Art. 1º Fica alterado o Art. 45 da Lei Orgânica do Município de Palmas, que passa a vigor com a seguinte redação:

"Art. 45 A iniciativa popular será exercida pela apresentação de Projeto de lei à Câmara Municipal, do interesse específico do Município, distrito ou bairros, através da manifestação de, pelo menos, 0,5% (zero vírgula cinco por cento) do eleitorado respectivo.

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data da sua publicação.

Nome do Vereador

Vereador



GABINETE DO VEREADOR

PROJETO DE RESOLUÇÃO DE Nº ___, DE ___ DIA DE ___ MÊS DE 2021.

AUTORIA: VEREADOR

**ALTERA O ARTIGO 236 DA
RESOLUÇÃO Nº 112, DE 27 DE
DEZEMBRO DE 2006 - DO REGIMENTO
INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE
PALMAS.**

A CÂMARA MUNICIPAL DE PALMAS DECRETA:

Art. 1º Fica alterado o Artigo 236 da Resolução nº 112, de 27 de dezembro de 2006, que passa a vigor com a seguinte redação:

Art. 236 A iniciativa popular será exercida pela apresentação de Projeto de lei à Câmara Municipal, de interesse específico do Município, distrito ou bairros, através da manifestação de, pelo menos, 0,5% (zero vírgula cinco por cento) do eleitorado respectivo.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Nome do Vereador
Vereador
