

PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR NO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS

RESUMO

Jamily Bonisson Abreu Brunetti Lourenço¹

Douglas Cerqueira Gonçalves²

A participação popular nas decisões políticas do Brasil, embora preconizada pelo atual texto constitucional, ainda permanece uma realidade desassociada da maioria dos cidadãos. Ações dessa natureza parecem estar limitadas ao período eleitoral, quando, por obrigação, a sociedade é compelida a ir as urnas. O fato é que existem vários mecanismos constitucionais criados para garantir a soberania do povo, um deles é a iniciativa de projetos de lei pela via popular. Esse instituto, ainda pouco difundido, se aplica tanto ao aspecto federal, estadual, como municipal. A partir dessa realidade e por considerar a importância da microparticipação como ferramenta elementar no processo de conscientização que leva à macroparticipação, o município de São Mateus, localizado ao norte do estado do Espírito Santo, foi escolhido como protagonista da pesquisa. Através de questionários aplicados à população mateense, às entidades da sociedade civil e de entrevistas realizadas com os representantes dos legislativo local, foi possível vislumbrar o real engajamento do cidadão na iniciativa popular de projetos de leis municipal, objetivo geral da pesquisa. Também foram revelados os objetivos específicos: quantidade de leis de iniciativa popular catalogadas; conhecimento popular sobre o assunto e, por fim, produzir uma cartilha educativa apontando a forma correta do cidadão utilizar o mecanismo democrático existente.

Palavras-chave: Cidadão. Democracia participativa. Iniciativa do direito. São Mateus

¹Mestranda do Programa em Ciência, Tecnologia e Educação da Faculdade Vale do Cricaré. Advogada. Email: jamilyadvocacia@gmail.com

²Doutor em Urbanismo pela Universidad Nacional Autónoma de México. Arquiteto. Email: douglascerqueira@gmail.com

ABSTRACT

Popular participation in Brazil's political decisions, although advocated by the current constitutional text, still remains a reality disassociated from most citizens. Actions of this nature seem to be limited to the electoral period, when, by obligation, society is compelled to go to the polls. The fact is that there are several constitutional mechanisms created to guarantee the sovereignty of the people, one of which is the initiative of bills through the popular route. This institute, still not widespread, applies to both the federal, state and municipal aspects. Based on this reality and considering the importance of microparticipation as an elementary tool in the awareness process that leads to macroparticipation, the municipality of São Mateus, located in the north of the state of Espírito Santo, was chosen as the protagonist of the research. Through questionnaires applied to the Mateense population, civil society entities and interviews with representatives of the local legislature, it was possible to glimpse the real engagement of the citizen in the popular initiative of municipal law projects, the general objective of the research. Specific objectives were also revealed: number of laws of popular initiative cataloged; popular knowledge on the subject and, finally, produce an educational booklet aimed at the correct way for citizens to use the existing democratic mechanism.

Keywords: Citizen. Participatory democracy. Law Initiative. Sao Mateus.

1 INTRODUÇÃO

Iniciativa, como o próprio nome já insinua, é o ato de começar algo, de dar início, deflagrar. No caso do processo legislativo, a iniciativa constitui a primeira fase da elaboração das leis. É nela que os legitimados para indicar projetos de leis, apresentarão suas propostas. Ferreira Filho (2001) a define como o “ato pelo que se propõe a adoção de direito novo, consistindo em uma declaração de vontade, que deve ser formulada por escrito e articulada; ato que se manifesta pelo depósito do instrumento, do projeto, em mãos da autoridade competente”.

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988),

ressalvados os casos em que trata de assuntos reservados a autoridades específicas, a iniciativa pode partir do presidente da república, senadores, deputados, Supremo Tribunal Federal (STF), Tribunais Superiores, Procurador Geral da República (PGR) e dos cidadãos – artigo (art.) 61, CRFB/1988 (Brasil, 1988). Quando os cidadãos assim agem, dá-se o nome de iniciativa popular.

A iniciativa popular de lei é um instrumento democrático, inserido na legislação brasileira com o advento da Constituição Federal atual, promulgada em outubro de 1988. A através deste instituto o cidadão tem o direito de participar como próprio legislador no processo de criação de novas normas. Sua previsão legal encontra-se no art.14 da CRFB, bem como no art. 61 (Brasil, 1988), o qual aborda os requisitos que devem ser observados quando o projeto de lei for em âmbito federal.

Embora pouco difundida, acredita-se que a iniciativa popular seja a forma mais genuína de expressão do Estado Democrático de Direito, pois nela toda ação parte propriamente do eleitor, por vontade própria, ao contrário do que acontece no voto, plesbício e referendo. Nesses, o povo é convocado a ir às urnas, caso assim não proceda, sofrerá sanções que irão perdurar até que sua situação seja regularizada junto a justiça eleitoral, conforme dispõe a Lei 4.737 de 1965 (BRASIL, 1965).

Assim como em nível federal, o cidadão também pode participar da elaboração das leis de seu estado e município. Nesse caso, além dos requisitos existentes na Constituição Federal, também deve-se observar os pertinentes à Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município.

Não obstante o instituto em questão ser resultado da luta pela democracia no Brasil, a participação do cidadão na elaboração de leis municipais ainda é tímida. Atribui-se isso tanto à carência de informação e orientação sobre os procedimentos que devem ser adotados para conceber um projeto de lei, como a própria falta de pensamento/visão democrática por parte da população.

É por acreditar que a iniciativa popular de projetos de lei faz parte da essência da democracia que, só haverá real interação da nação brasileira, quando essa prática for comumente visualizada nos municípios, entidade federativa menor, que os pensamentos aqui registrados justifiquem-se. Nessa esteira, São Mateus, município onde resido, localizado ao norte do estado do Espírito Santo, cuja população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística em 2019 (IBGE, 2019) era de 130.6111 habitantes, com 83.375 eleitores (TRE/ES, 2020), foi escolhido como protagonista.

A partir do cenário posto, buscou-se responder a seguinte indagação: Como é o processo de iniciativa popular de leis no município de São Mateus? Com base neste questionamento surgiu o objetivo geral -verificar o engajamento do mateense no processo de iniciativa de projetos de lei junto a Câmara de Vereadores do município; e os específicos: a) investigar o número de leis de iniciativa popular promulgadas no Município de São Mateus; b) verificar junto ao eleitorado mateense o conhecimento do mesmo sobre a existência e os trâmites para deflagrar um projeto de lei de iniciativa popular; c) elaborar uma cartilha pedagógica, direcionada ao cidadão, com os direcionamentos necessários para que a propositura de um projeto de lei de iniciativa popular possa se efetivar.

Além de cotejar documentos oficiais junto a câmara dos vereadores, foram realizadas entrevistas com os parlamentares locais, aplicados questionários à população, lideranças comunitárias e partidárias da sociedade; partes apontadas pela legislação municipal como peças fundamentais no processo de iniciativa popular das leis.

2 INICIATIVA POPULAR DE LEIS COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA

A Constituição de 1988, também denominada de constituição cidadã, inovou o ordenamento jurídico brasileiro e proporcionou o surgimento de novos mecanismos destinados a consagrar a soberania popular. O texto constitucional, inspirado em ideais presentes na Revolução Francesa não só concedeu direitos individuais e sociais para a população, como passou a titularidade de todo poder para o povo – Parágrafo Único do art. 1º da CRFB/1988 (Brasil, 1988), elemento humano indispensável na constituição e existência de um Estado. A partir de então, cada indivíduo passou a ser reconhecido como pessoa pertencente à sociedade e o funcionamento da máquina estatal deixou de se concentrar em figuras determinadas voltando-se à vontade popular. Esses novos contornos insculpidos pelo Poder Constituinte Originário, relacionam-se com o sentido do Estado Moderno que, conforme preceitua Dallari (2007, 150-151) se baseia em três pontos fundamentais: supremacia da vontade popular, preservação da liberdade e igualdade de direitos.

Diante disso, não há como negar que a carta de 1988 rompeu com o regime autoritário que predominava no Brasil desde 1964, quando o governo era dirigido por juntas militares. Vale dizer, que “O Estado Democrático moderno nasceu das lutas contra o absolutismo, sobretudo através da afirmação dos direitos naturais da pessoa humana” (Dallari, 2007, p.147).

Sem dúvidas a Magna Carta atual, traduz uma grande conquista de cada cidadão. O novo momento político que o país passou a experimentar estava e está intimamente relacionado ao conceito de democracia, o qual nos dizeres de Duverger (1970, p.238) é: “regime em que os governantes são escolhidos pelos governados, por intermédio de eleições honestas e livres”.

A Constituição de 1988 oportuniza e incita o cidadão a se envolver na vida política do Estado, admitindo inclusive, sua atuação no processo legislativo brasileiro. A autonomia legislativa conferida aos entes federados pelo fundamento da partilha constitucional de competências, permite que estados e municípios elaborem suas próprias normas e, por conseguinte, oportuniza aos cidadãos a utilização da iniciativa popular de lei nos respectivos âmbitos, não limitando apenas à esfera federal. Sobre essa abrangência legislativa Bobbio (1971, p. 54-55) classifica como sendo um progresso:

"existem todos os pressupostos para um avanço democrático dos Estados mais do que na teoria do sufrágio universal, [pois] [...] o sufrágio universal é um expediente, não é o princípio, da democracia, a qual progride não tanto em proporção ao estender-se meramente quantitativo do sufrágio, quanto proporcionalmente ao multiplicar-se das instituições de autogoverno".

Ele continua seu pensamento acrescentando que “a descentralização política e a autonomia dada aos municípios culminam na direção de uma genuína democracia, posto que esta multiplicidade dos centros autônomos pressupõe e promove uma maior participação dos cidadãos na coisa pública”, Bobbio (1971, p.54). Em que pese isso, poucos debates se verificam sobre o assunto, inclusive na própria doutrina constitucional.

A iniciativa popular na apresentação de projetos de lei pode ser considerada o exclusivo meio capaz de promover, de fato, a democracia no Brasil. Sobre esse entendimento vale citar os dizeres de Pouso (2008):

(...) a iniciativa popular na apresentação de projetos de lei é o único recurso que possibilita, verdadeiramente, exercício da democracia num sistema representativo de mandato parlamentar não vinculado, como o que ocorre no Brasil. O único, repita-se, porque os demais institutos previstos na Constituição como exemplos de participação popular direta, ou de democracia direta – referendo e plebiscito – são, na verdade, formas limitadas do exercício do poder pelo povo. Isso porque, tanto no plebiscito quanto no referendo, o povo não age espontaneamente, mas é chamado a se manifestar, por provocação dos poderes constituídos; e, ainda, essa manifestação é vinculada às opções previamente estabelecidas por tais poderes. Sendo assim, somente a iniciativa popular na apresentação de projetos de lei, dentre as modalidades de democracia direta previstas no art. 14 da Constituição Federal de 1988, é o veículo pelo qual, genuinamente e sem arreios, a vontade popular se revela livre quanto aos desígnios da nação.

Esse instituto é uma ferramenta hábil para a manutenção do ideal democrático difundido e conquistado pela a Constituição Federal em vigor. Ele enaltece a soberania popular, dando voz ao titular de todo o direito existente no Brasil, o próprio povo. É para o povo e pelo povo que as normas são elaboradas.

Apesar do grande valor que há na iniciativa popular de projetos de lei, decorridos trinta anos da instauração do Congresso Nacional, tão somente, quatro leis desta categoria foram sancionadas em nível federal, sendo a mais famosa delas a Lei Complementar nº135, conhecida como Lei da Ficha Limpa. As demais são: a) lei 8.930/1994, que incluiu o homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos, também cognominada Lei Daniela Perez; b) lei 9.840/1999, coíbe a compra de votos; c) lei 11.124/2005 que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, destinado às pessoas de baixa renda.

Quando a questão é a trazida para o ambiente regional, e aqui será concentrada no Espírito Santo por ser onde o município de São Mateus encontra-se inserido, a realidade é ainda mais intrigante. A constituição estadual flexiona ao cidadão apresentar projetos de lei ou proposta de emenda constitucional (PEC) à assembleia legislativa. Para isso, é preciso a coleta de assinaturas correspondentes a 1% do eleitorado capixaba, cerca 27.623, distribuídas em pelo menos cinco municípios com o mínimo de 2% dos eleitores de cada um deles – art. 69 da Constituição do Estado do Espírito Santo (Espírito Santo, 1989). Ocorre que apenas um projeto de iniciativa popular foi proposto no Espírito Santo e o mesmo não logrou êxito em

decorrência de vício, verificado pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE), relacionado ao recolhimento das assinaturas. Tratou-se de uma proposta de emenda constitucional – PEC.

Os requisitos formais exigidos pela atual constituição federal (art, 61, §2º), constituições estaduais e lei orgânica dos municípios em matéria de iniciativa popular de projetos de lei são apontados por juristas como empecilhos para o exercício da participação do cidadão. Devido a tamanha dificuldade, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002) apelidou o instrumento como “instituto decorativo”.

A solução para o problema apontado seria habilitar o cidadão a operar o recurso democrático previsto no texto constitucional. João Morgado (2016, p.05) citando Fleury (2007) após criticar o “modus operandi” do instituto, apontou essa alternativa “(...) assevera que as condições exigidas pela CFRB/88 e pela Lei nº 9.709/98 são altamente restritivas, uma vez que a sociedade brasileira careceria, em muitos lugares, de informações, educação e cultura cívica (...)”.

É seguindo esse pensamento que o presente trabalho culmina na criação de uma cartilha pedagógica direcionada ao cidadão de São Mateus. A proposta pretende, ao fazer uso de uma linguagem simples, construída através de diálogos, levar o leitor a compreender e se interessar pelo tema. Porém, antes de tudo é imprescindível conhecer a realidade local e compreender as reais dificuldades que permeiam o assunto posto.

A despeito dessa realidade, é inegável que ao longo dos anos houve um crescente interesse da população em tornar-se influente no que diz respeito à política. Isso não é um mérito exclusivo do Brasil, mas do mundo como um todo. Casos recentes como a paralização dos caminhoneiros, as manifestações contra a corrupção, denotam uma maior organização da população e revelam o alcance que isso pode ocasionar na condução da história do país.

Tais movimentos, para muitos, seriam a verdadeira conotação de democracia, algo que vai além da escolha de governantes, revelando o que Bordenave (1994, p.8) chama de estado de participação e que traz em si o significado da população assumir a responsabilidade, o controle do seu próprio destino. Deixando de ser expectadores ou mesmo destinatários de direitos e deveres para se impor como autores daquilo que almejam. Embora haja a vontade de participar, o autor defende que pouco se busca conhecer sobre as ferramentas disponíveis e o modo de utilizá-las. É por isso que muitos movimentos, apesar do seu grande potencial, fracassam.

A participação é algo intrínseco do homem, bem como a tomada de decisões. Seja em âmbito familiar, em comunidades eclesiais, reuniões de condomínios, associação de moradores, turmas de escola, em todos esses locais a opinião e a deliberação estão presentes. Por isso, conhecer sobre ela não deve ser visto como trivial, é o que defende Bordenave (1994, p.16):

Ocorre que a participação não é somente um instrumento para a solução de problemas mas, sobretudo, uma necessidade fundamental do ser humano, como são a comida, o sono e saúde. A participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo.

Dessa forma, tomando por base os aspectos relacionados à participação, conclui-se que não é correto afirmar que democracia seja sinônimo de participação. Muitos são os países que se assumem como democráticos, mas inexistente participação popular no governo. Inclusive, não são poucos os casos em que governantes são eleitos de forma democrática, se mantêm no poder por meio de eleições, contudo, calam a voz do povo utilizando de artifícios que maculam a real intenção do governo. Este é o caso da Venezuela por exemplo. A respeito da política desse país Levitsky e Ziblatt (2018, p.27) destacam:

A política venezuelana era há muito dominada por dois partidos, a Ação Democrática, de centro-esquerda, e o Partido Social Cristão, de centro-direita, de Caldera (conhecido como Copei). Os dois se alternaram no poder pacificamente por mais de trinta anos, e, nos anos 1970, a Venezuela era vista como uma democracia modelo numa região infestada por golpes de Estado e ditaduras.

Tais ações são aceitas, justamente, pela falta de conhecimento do que verdadeiramente se espera da democracia e, por sua vez, do povo. É bem verdade que o que se espera de um governo democrático mais depende dos liderados do que dos líderes colocados nos postos de destaque.

O posicionamento ativo do cidadão (participação) além de oportunizar o maior controle das autoridades, dificultando que planos de corrupção se estabeleçam, contribui para que as decisões políticas sejam tomadas de modo pacífico, o que, por sua vez, culmina em soluções eficazes para os problemas enfrentados pelos diversos setores da sociedade civil.

Afinal, dar voz ao que está imerso na questão objeto de discussão é possibilitar entender e traçar o melhor caminho a ser percorrido.

A participação pode ocorrer em nível micro, dentro da família por exemplo. Porém, é importante e saudável que ela também aconteça de forma macro, nos processos capazes de modificar a sociedade, de deixar um legado para as futuras gerações e aqui podemos citar como modelo a própria criação de leis de interesse público, dentre elas as existentes atualmente e criadas através da iniciativa do povo, a Ficha Limpa por exemplo.

O que se pode concluir é que a participação na família, na escola, no condomínio (micro), seria um treinamento para atingir o ideal da sociedade participativa. O mesmo é possível dizer quando tratamos da perspectiva municipal de iniciativa de leis pela população. Não podemos esperar um ativismo em nível estadual ou federal se não existe essa construção de valores em âmbito local. Se no município, que seria a “escola”, o sistema não funciona, o reflexo será similar nos outros entes federativos. Tudo parte do micro para o macro. Vale mais uma vez citar Bordenave (1994, p. 57) que aponta esse como o ponto chave da participação:

Uma grave deficiência da democracia liberal é pretender que os cidadãos exerçam a macro participação sem que necessariamente passem pela aprendizagem da micro participação. Nem na família, nem na escola, nem na fábrica e nem mesmo no partido político se ensina a participar. Consequências: os cidadãos esperam tudo do paternalismo do governo, as leis se formulam mas não se cumprem (pois não foi desenvolvida a responsabilidade social).

Ainda na linha adotada por Bordenave, insta tratar do que ele chama do oposto de participação que, no caso, seria a marginalização. Essa palavra deve ser percebida sob uma ótica diferente daquela que se acostumou imaginar, vinculada muitas vezes a ideia de bandido, malandro, criminalidade. Na realidade, marginais são os que não estão envolvidos no centro de tomada de decisões. O autor afirma que “marginalidade significa ficar fora de alguma coisa, às margens de um processo sem nele intervir” Bordenave (1994, p.18). Dessa forma, toda vez em que há omissão do povo em desenvolver um papel ativo na tomada de decisões ou mesmo na promoção de um governo participativo, ocorre marginalização.

É por isso a preocupação de trabalhar com a máquina municipal e entender a ideia que a população local possui de participação. Não só em se pronunciar, mas em conhecer as

ferramentas que estão disponíveis para fazer valer a soberania popular conferida pela Constituição de 1988, especialmente a proposta de lei de iniciativa popular e saber manejá-la para que o processo de criação não seja malsucedido por falta de conhecimento prévio.

3 MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS

São Mateus está no rol das cidades mais antigas do país, sendo a segunda mais anosa do Espírito Santo. Os primeiros colonizadores chegaram nos idos de 1544. Contudo, foi em 1764, que recebeu autonomia municipal. Sua história é marcada pela forte vivência da escravidão, podendo ser encontradas comunidades quilombolas até os dias atuais. Inclusive, é estimado como o município com maior número de afrodescendentes do estado (Prefeitura de São Mateus, 2020).

O município encontra-se localizado no litoral norte do estado do Espírito Santo, a aproximadamente 220km de distância da capital Vitória. A área total equivale a 5,12% do território capixaba. O litoral perfaz 43km de extensão e, apesar da ilha de Guriri ser a mais famosa, possui outras 11 praias: Abriçó, Aldeia do Coco, Barra Nova, Bosque, Brejo Velho, Caramujo, Gameleira, Campo Grande, Oitizeiro, Ranchinho e Urussuquara.

Em relação ao perfil da população, o IBGE estima que no ano de 2019 o município contava com cerca de 130.611 habitantes, com uma densidade demográfica de 55,8 hab/km². Por tanto, o sétimo município mais populoso do Espírito Santo, estando atrás apenas da Serra (517.510), Vila Velha (493.838), Cariacica (381.285), Vitória (362.097), Cachoeiro do Itapemirim (208.972) e Linhares (173.555) – (IBGE, 2019).

A economia é bastante diversificada. Além de ser caracterizada pela extração de petróleo terrestre desde os anos 60, abrigando empresas do ramo petrolífero como a Petrobrás, também é reconhecida pelo cultivo de pimenta do reino, café, fruticultura e pecuária. O comércio local é referência para as cidades próximas por acolher lojas de renome em nível nacional, tais como: Americanas, Casas Bahia, Pernambucanas, Tecelagem Avenida (Prefeitura de São Mateus, 2019). A renda média dos trabalhadores formais é de 2,3 salários mínimos (IBGE, 2017), o que coloca o município entre os 10 melhores do estado nesse

questo, ocupando a 8ª posição.

Todo o contexto apresentado influencia na forma como o indivíduo pertencente à comunidade mateense expõe aos conteúdos políticos do município a qual está inserido. A herança cultural, a composição étnica, as características econômicas ajudam a compor a ideia que o cidadão concebe sobre participação democrática. De antemão, pode-se dizer que a realidade percebida, em aspectos gerais, é semelhante a do Brasil. Ou seja, o mecanismo democrático existe na esfera local, contudo, os inúmeros requisitos, formais e materiais, para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular exigem preparo por parte do cidadão.

3.1 DIRETRIZES PARA A PROPOSITURA DE PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR EM SÃO MATEUS

No que toca a capacidade legislativa municipal, o artigo 30 da Constituição de 1988, elenca as atribuições gerais dos municípios as quais, em resumo, encontram-se limitadas aos interesses de abrangência local. Podem, toda via, complementar a legislação federal e estadual quando couber, bem como disciplinar questões ligadas a assuntos administrativos. A inobservância dos critérios explicitados no texto constitucional para a consecução da legislação do município, culminará na declaração da inconstitucionalidade da norma. Tal declaração poderá ocorrer via controle difuso de constitucionalidade ou pelo concentrado.

Sendo assim, apesar dos municípios terem ganhado um espaço considerável na estrutura jurídica do Estado brasileiro, recebendo autonomia para praticar diversos atos, dentre eles criar suas próprias normas, ainda devem seguir as exigências impostas pela Constituição Federal, Constituição Estadual e até pela sua própria Lei Orgânica. Alguns requisitos são relativos à forma, e outros, às matérias sujeitas ao processo legislativo local.

É a lei orgânica de um município que traça os aspectos referentes a sua organização, sendo, portanto, uma norma essencial. Em linhas gerais é possível compará-la à Constituição, pois ela abordará os assuntos essenciais para a estrutura municipal. Segundo os dizeres de (Moraes, 2014, p.296):

A Lei Orgânica organizará os órgãos da Administração, a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, disciplinando a competência legislativa do Município, observadas as peculiaridades locais, bem como sua competência

comum, disposta no art. 23, e sua competência suplementar, disposta no art. 30, II; além de estabelecer as regras de processo legislativo municipal e toda regulamentação orçamentária, em consonância com Constituição Federal, a Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos (CRFB, art. 29).

A lei orgânica de São Mateus, Lei 001/90, versa sobre todos os temas pertinentes aos poderes existentes no município, legislativo e executivo. No que se refere ao poder de legislar, há menção específica no art. 54, sobre a criação de normas via iniciativa popular, concedendo ao povo a possibilidade e o direito até mesmo de propor modificações na própria Lei Orgânica (LO), que neste caso receberá o nome de emenda (São Mateus, 1990).

Lei orgânica - Art. 54. Esta Lei Orgânica será alterada através de Emenda, mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara;

II - do Prefeito Municipal;

III - de iniciativa popular.

§ 1º - A proposta será discutida e votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, considerando-se aprovada se obtiver, em cada um, dois terços dos votos dos membros da Câmara.

§ 2º - A Emenda que alterar a Lei Orgânica do Município será promulgada pela Mesa da Câmara Municipal com o respectivo número de ordem.

De maneira mais específica, a resolução nº003/2009, além de dispor sobre o regimento interno da Câmara Municipal de São Mateus, dentre os diversos títulos existentes, aborda sobre a participação da sociedade civil junto as atividades desenvolvidas pela casa legislativa, Título VII. O art. 247 discorre sobre a iniciativa popular de projetos de lei, requisitos, bem como os tramites voltados à análise da proposta apresentada pelos cidadãos do município junto ao legislativo local.

É necessário, portanto, que a proposta de lei seja apresentada da seguinte maneira: O projeto deve ser redigido e assinado por, no mínimo 5% do eleitorado municipal em três bairros distintos. Isso quer dizer que, ao menos, 4.178 eleitores devem subscrever/assinar o projeto de lei. Ainda no que diz respeito a assinatura, a legislação aponta que essa deve estar acompanhada do nome completo, legível, endereço e dados que identifiquem o título de

eleitor. As listas contendo as assinaturas deverão ser padronizadas pela Mesa da Câmara e separadas de acordo com os bairros. É possível, segundo o inciso II do artigo 247, que entidades da sociedade civil promovam a apresentação do projeto de lei, assumindo a responsabilidade pela coleta das assinaturas. Feito isso, o projeto deverá ser protocolado junto a Justiça Eleitoral para que verifique se as assinaturas preenchem os requisitos exigidos, bem como se estão distribuídas entre o número mínimo de bairros.

A secretaria da Câmara se incumbirá de verificar se as exigências explicitadas na Constituição Federal foram observadas e em caso positivo, dará prosseguimento aos trâmites legais comuns a qualquer outro projeto de lei, recebendo, inclusive, numeração conforme a ordem geral.

Quando o projeto de iniciativa popular entrar na pauta da Câmara, seja nas reuniões das comissões ou mesmo no plenário, poderá fazer uso da palavra, por até vinte minutos, a pessoa que houver sido indicada quando da apresentação do projeto ou, não havendo indicação, a primeira pessoa que tiver assinado o projeto.

Cada projeto de lei apresentado deve versar sobre um único tema, sob pena de ser desmembrado para tramitação em separado. Isso será feito pela Comissão de Constituição, Justiça, Direitos Humanos, Cidadania e Redação.

Algo importante de ser mencionado é o que o projeto não pode ser recusado por motivo de vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa. Caso algum desses problemas seja detectado a Comissão de Constituição, Justiça, Direitos Humanos, Cidadania e Redação deverá sanar os vícios formais para sua regular tramitação.

Um vereador será indicado pela mesa da câmara para atuar como representante desta em relação aos poderes ou atribuições conferidas pelo Regimento Interno ao Autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, indicado com essa finalidade pelo primeiro subscritor do projeto.

No caso de o projeto de lei ser rejeitado, será adotado os tramites insculpidos no artigo 123, o qual assevera que a matéria tratada naquele projeto de lei somente poderá ser objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa (período de atividade da Câmara a cada ano), mediante proposta da maioria absoluta (mais da metade do número total dos componentes da Câmara) da Câmara ou pela aprovação da maioria absoluta dos vereadores.

Traçados os aspectos formais que compõe o processo de apresentação e tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular no município, necessária a análise do comportamento do cidadão mateense frente ao instrumento democrático existente.

3.2 DOS RESULTADOS OBTIDOS

A câmara dos vereadores, por ser o local onde os projetos de lei de iniciativa popular devem ser depositados para posterior tramitação, foi selecionada como ponto de partida para a coleta das informações pretendidas. Em um primeiro momento, a secretaria do órgão foi consultada acerca dos registros do quantitativo de leis promulgadas e projetos de lei de iniciativa popular recebidos até então na sede do legislativo local. As respostas de ambas perguntas coincidiram, inexistem quaisquer registros nos arquivos sobre as questões suscitadas.

Surpreendentemente, ao solicitar o modelo de lista de apoio indicado pela resolução 003/2009 como requisito para a coleta das assinaturas dos cidadãos, a secretaria da câmara relatou que até o momento o documento ainda não havia sido elaborado, não sendo possível, por assim ser, disponibilizá-lo.

Por considerar essencial entender os mecanismos envolvidos no processo da iniciativa popular de projetos de lei no município de São Mateus, foram ainda oportunizados momentos para obtenção de informações junto aos vereadores (responsáveis por dar andamento à tramitação), cidadãos (proponentes dos projetos de lei), bem como representantes de associações (responsáveis pela coleta das assinaturas). Para tanto, foram elaborados dois questionários fechados e distintos, em formato virtual (planilha google docs), um aplicado à população e outro às associações.

3.2.1 Câmara de Vereadores:

A casa legislativa municipal conta com onze vereadores eleitos, dez homens e uma mulher. Desses, apenas um optou por não participar das entrevistas. A idade dos representantes varia entre 48 a 59 anos.

Todos os vereadores quando indagados pontuaram que o interesse popular é ainda bem aquém do esperado não só nas sessões, mas também nas audiências públicas convocadas. Foi externado que há engajamento quando existe interesse por detrás de alguma matéria a ser discutida. Neste caso, nota-se a presença e assiduidade dos cidadãos. A maioria dos vereadores atribuem essa realidade à falta de credibilidade da política e dos políticos brasileiros. Segundo eles, a população não acredita na honestidade dos eleitos.

Quando questionados sobre a quantidade de projetos de lei de iniciativa popular que recebem, a resposta foi unânime em dizer que nunca receberam projetos dessa natureza. No entanto, só após uma breve explicação a respeito o instituto, incluindo a necessidade de observar os requisitos existentes é que essa questão foi solucionada. Os entrevistados pontuaram que, o mais próximo que se tem de participação popular na elaboração das normas, é o recebimento de sugestões, principalmente de mudança de nome das ruas da cidade como forma de homenagear uma personalidade importante. Essas alusões são postuladas nas redes sociais os vereadores ou ainda de forma pessoal, quando abordados nas ruas.

De modo geral, os próprios vereadores conhecem pouco sobre o instituto da iniciativa popular de projetos de lei, ignorando os requisitos e tramite. No entanto, pontuam que seria extremamente interessante que o cidadão tivesse mais iniciativas desse gênero. Inclusive, alguns afirmaram que até facilitaria o trabalho, já que realmente saberiam quais são as demandas, de fato, da população.

Quando arguidos sobre a existência de mecanismos destinados a fomentar a iniciativa popular pela casa legislativa, seja através do site da instituição, ou parcerias, os vereadores informaram que até o momento não há programações ou materiais deste gênero.

3.2.2 Entidades da Sociedade Civil:

As entidades da sociedade civil, conforme a legislação municipal (art. 247, III, Resolução 003/2009), são aptas para fomentar projetos de lei de iniciativa popular, se responsabilizando, caso entendam viável, pela coleta das assinaturas dos eleitores que assintam com a proposta do texto de lei elaborado. Sendo assim, a atuação das mesmas é basilar, não só como incentivadoras de novos projetos, mas, principalmente, por estarem, via

de regra, em constante contato com a comunidade local e com a liderança política municipal. Doze associações responderam ao questionário proposto.

A primeira questão indagou sobre o tempo de atuação/existência da entidade no Município de São Mateus. Da totalidade das respostas obtidas, 41,7% indicaram existir há mais de 10 anos. O restante, 58,3%, atuam entre 5 a 10 anos. O que se percebe é que a maior parte das entidades participantes da pesquisa são novas na configuração municipal, tendo surgido entre 2009 e 2014. Após essas datas não foi observado o aparecimento de novas entidades.

Especificamente sobre a atuação das entidades no campo do objeto da pesquisa, os números demonstram a triste realidade da falta de engajamento desse setor. Das doze (12) associações que enviaram suas respostas, nenhuma relatou ações positivas. A maioria, 91,7%, declararam de forma taxativa que nunca promoveram ou incentivaram a participação de suas comunidades no processo de elaboração de leis de iniciativa popular. Já o restante das associações inquiridas, 8,3%, disseram não saber informar.

As perguntas formuladas na sequência estavam atreladas a questão anterior (promoção de projetos de lei), de modo que somente seriam respondidas pelas entidades que assinalassem “sim” como resposta sobre a promoção e incentivo de projetos de lei de iniciativa popular. Como não houve nenhuma resposta positiva, os participantes foram direcionados para a última questão, a qual diz respeito sobre a participação das entidades nas reuniões abertas da Câmara dos Vereadores.

A maioria das entidades participantes da pesquisa, 75%, não tem o hábito de enviar representantes para as sessões da casa legislativa municipal. Os 25% que indicaram participar e afirmaram que a frequência da representatividade é semanal, o que seria desejável, já que essas sessões permitem o contato real da população e dos líderes das comunidades com os vereadores.

Assim, tendo em vista os dados coletados, conclui-se que a atuação das entidades da sociedade civil, quando o assunto é promover projetos de lei de iniciativa popular, é inexistente. Não há qualquer movimentação neste sentido. Já o contato e relacionamento das entidades com a casa legislativa municipal acontece de maneira inerte, podendo dizer que até incipiente.

3.2.3 Sociedade Mateense:

O questionário aplicado à sociedade mateense, contou com (7) sete perguntas e teve um alcance de 268 pessoas, eleitores do município e eleitores de outras localidades. Desse quantitativo, 61,2% eram mulheres e 38,8%, homens. A parcela maior dos participantes, 46,3%, possuíam de 31 a 50 anos. 38,1 % indicaram ter de 18 a 31 anos; 10,4% de 51 a 69 anos; 3,7%, 16 a 17 anos e, apenas, 1,5% mais de 70 anos. Percebe-se que o público atingido, em sua maioria, é de jovens e adultos, pessoas que, normalmente, possuem maior familiaridade com o aplicativo utilizado para disseminar a pesquisa, WhatsApp. Esse público, porém, é o que possui capacidade eleitoral ativa e deve, obrigatoriamente, exercer o direito ao voto, atividade arraigada à cidadania e, por assim dizer, deveria ser a parcela da população mais engajada na política como um todo. Inclusive no processo legislativo.

Da totalidade dos participantes 78,7% indicaram ser eleitores do município pesquisado. Ou seja, 211 pessoas. Vale relembrar que somente cidadãos mateenses (eleitores do município), podem propor projetos de lei de iniciativa popular na localidade, sendo, inclusive, um dos requisitos apresentar o número do título de eleitor juntamente com a assinatura na lista de apoio.

Quanto a já ter ouvido falar, em algum momento, sobre o instituto da iniciativa popular de projetos de lei, apenas 33,6% dos participantes responderam positivamente. Esse número denota quão pouco difundido é o assunto.

De todos os participantes do questionário, tão somente 5,6% afirmaram já ter participado alguma vez da propositura de projetos de lei de iniciativa popular (em qualquer nível da federação), ou seja, 15 pessoas. Desses 15 participantes, 5,6%, que indicaram ter participado de projetos de lei de iniciativa popular, 26,7%, 4 pessoas, disseram não se lembrar em qual esfera o projeto foi proposto. Outros 26,7%, disseram ser em nível municipal (4 pessoas). 33,3% em nível federal (5 pessoas) e 13,3% (2 pessoas) em nível estadual. Esses quantitativos demonstram mais uma vez quão inexpressiva é a participação do cidadão no processo legislativo de iniciativa popular em todos os níveis, seja federal, estadual ou local.

Cumprе ressaltar, que essas 4 pessoas que afirmaram ter participado de projetos

de iniciativa municipal, não necessariamente estavam envolvidas em projetos no município pesquisado, já que eleitores de outras localidades responderam o questionário. Independente disso, é incontestável que o engajamento popular é escasso, principalmente se comparado com o grau de importância que o assunto possui.

Por fim, apenas 11,9%, 32 pessoas, manifestaram não ter interesse sobre o assunto abordado. Fato que revela o desejo da maior parcela da população em se qualificar sobre o tema. A curiosidade demonstrada pelo instrumento é o primeiro passo para a modificação do panorama observado. Não há como exigir um movimento positivo do cidadão se ele nem ao menos sabe o mínimo sobre o assunto.

3.3 CARTILHA

Considerando os elementos coligidos ao longo de todo o processo de descoberta sobre o assunto estudado, foi elaborada uma cartilha com o objetivo de facilitar o entendimento do cidadão sobre esse tema tão relevante, a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular.

Tendo em vista que o povo é o maior interessado e o próprio destinatário das normas elaboradas é fundamental compreender o seu papel como agente transformador do cenário local, estadual e federal, uma vez que isso denota a essência da cidadania e do agir democrático.

Desta feita, a cartilha produzida foi pensada e criada de maneira que conduzisse o leitor de forma leve e envolvente a se interessar pela temática. Através de um texto escrito em formato de diálogos, os personagens interagem aguçando a curiosidade de quem lê o material. De forma simples, o conteúdo proposto aborda assuntos como democracia, participação, fases de elaboração das leis e, por fim, ensina o cidadão mateense como apresentar novos projetos de lei municipal cumprindo os requisitos estabelecidos pela lei orgânica e pelo regimento interno da Câmara dos Vereadores. O leitor, dessa forma, é estimulado e encorajado a se tornar um cidadão consciente do seu papel político na sociedade a qual está inserido. Tudo foi organizado na intenção de que, ao final, não seja apenas mais uma leitura, mas que através dela haja um despertar para ações reais e positivas no campo da legislação local.

Também consta no teor da cartilha um modelo de projeto de lei com as especificações impostas pela legislação em vigor. Tal modelo serve como parâmetro inclusive para a casa legislativa municipal que, apesar de exigir que a lista contendo as assinaturas dos proponentes seja padronizada, não disponibiliza a amostra.

Por fim, consta uma quadro-resumo dos principais pontos discutidos quanto a forma de propositura pelo cidadão de novas leis. O organograma aponta os possíveis caminhos do projeto de lei apresentado, considerando o cumprimento dos requisitos existentes, que culminará na tramitação do projeto de lei na Câmara; ou no não preenchimento de alguma das exigências, levando ao arquivamento da proposta.

No dia 03 de dezembro de 2019, em reunião da sessão legislativa da Câmara, a cartilha foi apresentada ao público presente. Na ocasião, além de entregar um exemplar impresso para cada vereador, o conteúdo foi colocado à disposição para que pudesse ser inserido no site da Câmara, bem como disponibilizado em outras mídias sociais. A intenção é que as informações ali presentes cheguem ao maior número de pessoas possíveis, de forma que o assunto tome grandes proporções e se torne conhecido por todas as camadas da população local.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todos os elementos elucidados, foi possível confirmar a hipótese outrora levantada, qual seja: há pouca participação popular no processo de iniciativa de elaboração das normas no município de São Mateus.

Apesar da previsão legal, tanto na lei orgânica do município como no regimento interno da câmara, o assunto é pouco falado e pouco compreendido entre os setores da sociedade. Prova disso é que nenhuma das associações que encaminharam respostas ao questionário apontaram já ter promovido ou incentivado algum projeto de lei popular. Quanto aos eleitores, 94,4% informaram nunca ter participado de projetos de lei de iniciativa popular e 88,1% gostaria de saber mais sobre o assunto. Entre os vereadores, durante as entrevistas, somente após algumas explicações, houve a compreensão de que a iniciativa popular de

projetos de lei difere das sugestões levadas pelos populares à casa legislativa, exigindo o cumprimento de uma série de requisitos.

A baixa contribuição da população na elaboração das leis se deve a inúmeros fatores, mas o primordial é a falta da educação democrática neste sentido. Alguns até sabem que existe o instituto da participação popular, mas não sabem como utilizá-lo. Não reconhecem a importância de se posicionar e movimentar o legislativo com suas propostas de lei.

Além disso, no caso específico de São Mateus, o cidadão até o momento fica impossibilitado de apresentar suas demandas pela omissão da casa legislativa em disponibilizar o formulário padrão exigido como requisito pelo próprio regimento interno.

Outros motivos, como a falta de credibilidade política dos governantes e o desinteresse do cidadão aos assuntos debatidos pela Câmara também foram apontados como justificativas para a inexistência de projetos de lei elaborados pela comunidade mateense. Tal fato apenas corrobora com o pensamento já manifestado, o cidadão não reconhece quão fundamental é o seu engajamento na política, podendo através dele controlar, inclusive, atitudes que ferem a constituição e seus princípios, como é o caso da corrupção. A lei da ficha limpa, norma advinda da iniciativa popular, é um claro exemplo de um avanço conquistado por meio do empenho do social.

Enfim, espera-se que o trabalho desenvolvido possa ter contribuído de alguma forma para a modificação do cenário legislativo municipal. Através dele, um modelo de formulário padrão para o recolhimento das assinaturas daqueles que desejam contribuir com propostas de lei de iniciativa popular foi elaborado e disponibilizado ao legislativo. Além dele, uma cartilha de caráter pedagógico, foi orquestrada objetivando facilitar o entendimento dos populares, desde os mais instruídos a aqueles que não tiveram os mesmos privilégios. O material pode ser utilizado na educação de crianças, adolescentes e adultos. O anseio maior é tornar o assunto amplamente conhecido e fazer com que cada cidadão se comprometa com suas responsabilidades políticas e orgulhe-se ao desempenhar uma conduta ativa no ambiente em que se encontra inserido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **Una filosofia militante. Studi su Carlo Cattaneo**. Turim: Einaudi, 1971.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O Que é Participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. **Constituição (1824)**. [Constituição Política do Império do Brasil](#). Rio de Janeiro, 1824.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jul. 1965.

_____. Lei nº 9709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 nov. 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 26a Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970.

ESPÍRITO SANTO. **Constituição do Espírito Santo**. Vitória, ES: Assembleia Legislativa, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2001.

IBGE– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/sao-mateus/panorama>>. Acesso em: 21 jan 2019.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. São Paulo: Atlas, 2014.

MORGADO, João. Reforma Política: Necessidade de Modificação do Instituto da Iniciativa Popular. Disponível em: <https://joaomorgado.jusbrasil.com.br/artigos/311975132/reforma-politica-necessidade-de-modificacao-do-instituto-da-iniciativa-popular>. Acesso em 27/09/2019

POUSO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. **Iniciativa Popular Municipal – Ferramenta de Legitimação da Democracia**. São Paulo: Saraiva, 2008.

PREFEITURA DE SÃO MATEUS. **História**. Disponível em: <<https://www.saomateus.es.gov.br/sao-mateus/historia>>. Acesso em: 09 de jan 2020.

SÃO MATEUS. Lei Orgânica – Lei nº 001/1990. São Mateus: **Câmara Municipal**:1990.

_____. **Regimento Interno da Câmara municipal de São Mateus**. Resolução 003/2009 de 01 de Julho de 2009. São Mateus: Gráfica Boroto.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESPÍRITO SANTO. **Eleitorado Atual**. Disponível em: <<http://www.tre-es.jus.br/eleitor/estatisticas/eleitorado-atual>>. Acesso em: 07 jan 2020.

Submetido em 01.09.2020

Aceito em 21.09.2020