

## **A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO MEDIANTE INICIATIVA POPULAR**

Por Bruno Sampaio  
e Leandro César

A participação política e o exercício pleno da cidadania são os grandes desafios deste século e, por isso, há uma significativa importância em dedicar estudo aos temas, dentre eles a Iniciativa Popular. O instituto da Iniciativa Popular não é algo que existe somente no Brasil, mas está estruturado legalmente também em Constituições de países como Alemanha, Argentina, Áustria, Colômbia, Costa Rica, Espanha, Estados Unidos da América, Itália, México, Paraguai, Peru, Suíça e Uruguai. De início, o presente artigo tem por objetivo: 1) apresentar, de forma prática, direta e não exaustiva, os acontecimentos históricos-políticos e os fundamentos que oportunizaram a participação democrática e popular no processo legislativo nacional, bem como abordar o conceito e explicitar os dispositivos jurídicos que sustentam essa atuação no território brasileiro; 2) esclarecer como a Iniciativa Popular pode ser exercida perante as Casas Legislativas Federais, Estaduais e, principalmente, com foco acentuado às Câmaras Municipais; e, por fim, 3) responder a inclusa problemática, ou seja, demonstrar juridicamente a possibilidade de emenda à Lei Orgânica do Município<sup>1</sup> mediante Iniciativa Popular.

Feito esse registro, proceder-se-á com a exposição dos fatos e argumentos correlacionados ao assunto proposto.

Inúmeras são as concepções de democracia que perpassam as sociedades humanas ao longo dos séculos desde sua primeira manifestação, na Grécia antiga<sup>2</sup>. O entendimento moderno, por sua vez, vem resgatar a noção de que os cidadãos devem participar na formação do Estado, mas numa perspectiva

---

<sup>1</sup> Lei Orgânica é a lei que rege os municípios, conforme disciplina o Art. 29, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>2</sup> O ideal de democracia participativa de “todos” os “cidadãos” na vida pública vem de Atenas (Grécia). Ocorre que somente os indivíduos com certos direitos, os cidadãos, se caracterizavam pela possibilidade de intervenção direta nas decisões políticas.

diversa, isto é, intercedendo de forma indireta<sup>3</sup> nas decisões políticas, delegando funções aos seus representantes. A consolidação desse modelo, porém, foi vagarosa e envolveu toda uma discussão a respeito da soberania<sup>4</sup>, antes e durante a Revolução Francesa.

Desde a conquista das liberdades políticas, passando pela crescente organização dos partidos e dos parlamentos, até o triunfo do sufrágio universal, a democracia direta<sup>5</sup>, em múltiplos momentos, volta a ser objeto de propostas daqueles que pleiteavam a intervenção direta do povo nos negócios públicos, como forma de superar os limites das instituições representativas. Historicamente<sup>6</sup>, as críticas à representação sempre tiveram como objetivo denunciar o distanciamento entre representantes e representados, feitas em defesa de um vínculo mais estreito entre ambos.

Atualmente<sup>7</sup>, uma série de transformações operadas no Estado e na sociedade trazem à tona diversos problemas relacionados à concepção tradicional de representação<sup>8</sup>. Em função dos limites é que surge a prática da democracia semidireta ou participativa<sup>9</sup>, cujo objetivo é integrar os institutos de participação direta à democracia representativa e seu exercício se concretiza em

---

<sup>3</sup> A chamada Democracia Indireta também é conhecida por democracia representativa, uma vez que a população exerce o seu poder soberano por intermédio dos representantes que elege.

<sup>4</sup> Teoria(s) da Soberania: Participação do povo na elaboração da lei e rejeição a qualquer forma de representação (ROUSSEAU, *Jean Jacques*) x A liberdade política se realiza apenas no Estado representativo (MONTESQUIEU, *Charles-Louis de Secondat*) x A soberania não reside mais no povo, mas na nação, consubstanciada no parlamento (SIEYÉS, *Emanuel de*).

<sup>5</sup> É quando a soberania popular é exercida diretamente pelo povo, sem que haja a ocorrência de eleição de representantes.

<sup>6</sup> Ao longo da história política brasileira, principalmente após o período militar, verificou-se um aumento significativo do número de partidos no universo político, cujas intenções iniciais eram a de canalizar e representar as demandas sociais.

<sup>7</sup> O atual modelo representativo faz com que o cidadão, titular do poder, disponha de pouca ou nenhuma força – vide as intensas manifestações ocorridas em 2013 e 2014 -, que resultaram em uma reforma política totalmente diferente das pautas populares. Nesse sentido, Giovanni Sartori (Cientista Político Italiano) sugere que um dos maiores problemas vividos no universo político representativo consiste na defasagem existente entre a população e as elites no poder.

<sup>8</sup> Os problemas relacionados aos limites da democracia representativa e, especificamente, à representação política extrapolam os limites deste Trabalho de Curso. Tratam especificamente do tema: Mônica Herman Salem Caggiano, em sua obra *“Sistema Eleitoral x Representação Política”*, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987, e Celso Campilongo, no seu livro: *“Representação Política”*. São Paulo, Ática, 1988.

<sup>9</sup> No sistema de democracia semidireta, o Estado tem a oportunidade de praticar a soberania popular pela forma direta e também pela indireta, ou seja, pratica ambas ao mesmo tempo. Para muitos estudiosos, o Brasil se inclui no sistema de democracia semidireta, pois as Assembleias Legislativas, o Congresso Nacional, as Câmaras de Vereadores e os membros do Executivo são eleitos representantes do povo e, assim, exercem o poder popular indiretamente.

instituições através das quais o povo, isto é, o eleitor, intervém diretamente no processo de elaboração e modificação das normas jurídicas: iniciativa popular, orçamento participativo, plebiscito, referendo, revogação dos mandatos e veto popular. O direito constitucional brasileiro acompanhou toda essa evolução e concebeu a possibilidade de participação popular no processo legislativo nacional.

Superada a questão inicial, o conceito de Iniciativa Popular nada mais é do que um instrumento da democracia direta ou semidireta, que possui amparo constitucional e legal, e que torna possível à população (eleitores) apresentar projetos de lei (ordinárias e complementares), bem como propor emendas às Constituições Estaduais e às Leis Orgânicas dos Municípios, desde que cumprido os requisitos formais do processo legislativo nacional e não haja nenhuma vedação jurídica prevista em referidos Diplomas.

Pois bem, de forma a organizar o estudo, importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 prevê a possibilidade da participação popular no processo legislativo nacional em seus artigos 14, incisos I a III, 27, § 4º, 29, inciso XIII e 61, § 2º, do mesmo modo que, ainda, delega aos Estados e Municípios a competência para organizarem-se por meio das Constituições e Leis que adotarem, observados os princípios da magna-carta (vide artigos 25, *caput*, e § 1º, e 29, *caput*). Nesse quadro, obedecendo aos ditames constitucionais e ao princípio da simetria constitucional, a Constituição do Estado de São Paulo (a título de exemplo) disciplina em seu texto (Seção IV – Do Processo Legislativo; artigos 21, 22 e 24, e respectivos parágrafos e incisos) as hipóteses, os requisitos, as ressalvas e os procedimentos cabíveis para a participação popular no processo legislativo estadual. Finalmente e seguindo a mesma linha de raciocínio, os projetos de lei de interesse específico do(s) Município(s), da(s) cidade(s) ou de bairros e as propostas de emendas à(s) Lei(s) Orgânica(s) Municipal(ais) devem atender aos requisitos dispostos no artigo 29, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988 e, também, aos conceitos e regramentos vigentes na(s) sua(s) Lei(s) Orgânica(s), Regimento(s) Interno(s) e Leis Complementares. Mesmo porque, além da carta política afirmar isso, a Lei Orgânica do Município de Limeira/SP, exemplificativamente, é clara ao afirmar nos artigos 46 e seguintes quais são as circunstâncias e os preceitos que devem

ser seguidos e cumpridos para que, de fato, os eleitores locais, através do instituto da Iniciativa Popular, possam participar legitimamente do processo legislativo municipal.

Como já afirmado no corpo do texto, a Iniciativa Popular pode ser exercida nos três níveis da federação, isto é, perante as Casas Legislativas Federal (Câmara dos Deputados), Estaduais e Municipais.

Na esfera federal, a Constituição da República estabelece que

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 por pelo menos cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles<sup>10</sup>.

Além do mais, referido instituto 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<sup>11</sup>.

Em âmbito estadual<sup>12</sup>, os requisitos para apresentação de projetos de lei de Iniciativa Popular e propostas de emendas às Constituições Estaduais, como o número mínimo de subscrição de eleitores e a distribuição geográfica dessas assinaturas, estão previstos nas Constituições de cada Estado<sup>13</sup> ou, havendo omissão dessas, nos Regimentos Internos das respectivas Assembleias Legislativas Estaduais e/ou, ainda, em Leis Complementares.

Já em relação à Iniciativa Popular nos municípios<sup>14</sup>, as condições para a propositura de projetos de lei de interesse local estão dispostas na própria

---

<sup>10</sup> Art. 61, § 2º, da CRFB. Em termos absolutos, isso significa, aproximadamente, 1.500.000 assinaturas.

<sup>11</sup> As questões envolvendo os institutos do “Plebiscito” e do “Referendo” fogem ao escopo do presente artigo e não serão aprofundadas.

<sup>12</sup> Art. 25 da CRFB: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. [...] Art. 27, § 4º “A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual”.

<sup>13</sup> A Constituição Estadual torna possível a apresentação de projetos de emendas constitucionais por iniciativa popular em 59% dos casos (totalizando 16 estados, quais sejam: Amazonas, Pará, Amapá, Roraima, Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Distrito Federal, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul).

<sup>14</sup> Art. 29 da CRFB: “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

Constituição Federal: a subscrição de, no mínimo, 5% do eleitorado do município, da cidade ou de bairros. De forma complementar, cabe à Lei Orgânica de cada município regular em detalhe como isso será feito e, também, estabelecer a possibilidade de se propor ou não, mediante participação popular, emendas próprias a ela.

Além dos requisitos apresentados pela Constituição Federal, Estadual e respectivas Leis em cada esfera da federação, as Casas Legislativas possuem condições internas (através de seus Regimentos Internos) para operacionalizar a Iniciativa Popular, como por exemplo, o requerimento de certas informações: nome, endereço, documento hábil e etc. Aludidos apontamentos podem ser facilmente constatados, exemplificativamente, nos artigos 279 e seguintes da Resolução nº 44, de 10 de julho de 1992 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Limeira/SP).

Nesse cenário, apesar de a Constituição Federal permitir que a Iniciativa Popular seja exercida somente no âmbito de Leis Complementares e Ordinárias, não há qualquer previsão a nível federal para a participação popular nos Projetos de Emenda à Constituição (PEC)<sup>15</sup>.

O tema proporciona certa controvérsia, uma vez que Constituições Estaduais e Leis Orgânicas que apresentam tal possibilidade estariam violando o princípio da simetria constitucional. Entretanto, segundo alguns juristas<sup>16</sup>, a Iniciativa Popular referente à(s) proposta(s) de emenda(s) aos documentos jurídicos mencionados seria cabível, já que não haveria qualquer prejuízo para a harmonia dos poderes no plano local<sup>17</sup> (em estrita obediência ao art. 30 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

---

interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”.

<sup>15</sup> No plano federal, ainda não é permitido apresentar projeto de emenda constitucional (PEC) através de iniciativa popular, mas há diversas PEC's para incluir essa possibilidade. Uma delas é a PEC 286/13.

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015; e ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. *A Construção da Federação Brasileira pela Jurisdição Constitucional: Um Estudo Sobre a Utilização do Princípio da Simetria na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Data de Defesa: 31/03/2016. 242 folhas. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pernambuco. Recife: 2008, p. 174.

Ante todo o exposto, conclui-se que, em que pese haja uma omissão da Carta Magna acerca da previsão de emenda à Constituição Estadual ou à Lei Orgânica Municipal, há sim embasamento teórico e respaldo técnico-jurídico-constitucional, conforme visto no texto, que corroborem de forma sistemática sobre a possibilidade de que cidadãos (eleitores) participem e exerçam seus direitos políticos, inclusive, e se o caso, para proporem emendas legislativas às Constituições Estaduais e às Leis Orgânicas Municipais. Por esse motivo, a Iniciativa Popular deve ser considerada como um dos institutos de democracia semidireta que melhor atende aos interesses de participação na vida política do Estado, visto que por meio dela é possível impor uma orientação nas tomadas de decisões e nos atos do governo, configurando assim uma participação popular mais satisfatória.

Por fim, conectando com a mensagem final do artigo, a crise de confiança que a política brasileira vive deve ser resolvida com mais transparência e participação social, possibilitando a construção de pensamentos e bases sociopolíticas que reflitam o espírito clássico da sociedade, isto é: a construção do bem comum.

#### Bibliografia:

- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **A Construção da Federação Brasileira pela Jurisdição Constitucional: Um Estudo Sobre a Utilização do Princípio da Simetria na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Data de Defesa: 31/03/2016. 242 folhas. Tese (Doutorado em Direito Constitucional). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pernambuco. Recife: 2008.
- BARBOSA, Bruno Loliola. **Lei orgânica do Município, competências municipais e os efeitos práticos e econômicos**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/42600/lei-organica-do-municipio-competencias-municipais-e-os-efeitos-praticos-e-economicos>. Acesso em: 25 de jul. de 2018.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm) Acesso em: 25 de jul. de 2018.

- BRASÍLIA. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm). Acesso em: 25 de jul. de 2018.
  
- INSTITUTO DE TECNOLOGIA & SOCIEDADE DO RIO. **Relatório Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil.** Disponível em: [https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l\\_final.pdf](https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf). Acesso em: 25 de jul. de 2018.
  
- LIMEIRA. **Lei Orgânica do Município de Limeira/SP.** Promulgada em 5 de abril de 1990. Disponível em: <https://drive.google.com/open?id=1ZeuUVgFyH6NNkyNdp8tyv6uuDuVdGrom>. Acesso em: 25 de jul. de 2018.
  
- LIMEIRA. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Limeira/SP.** Resolução nº 44, de 10 de julho de 1992. Disponível em: <https://drive.google.com/open?id=1iUQOc-iob7TGZAgoSgflp4joWPI7u3JN>. Acesso em: 25 de jul. de 2018.
  
- RIBEIRO, Hécio. Professor Doutor da Faculdade de Direito UPM. **A Iniciativa Popular como Instrumento da Democracia Participativa.** Disponível em: <http://www.mackenzie.com.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/helcioribeiro.pdf>. Acesso em: 25 de jul. de 2018.
  
- SANTOS, Tarcísio Francisco dos. **Democracia Direta, Indireta e Semidireta.** Disponível em: <http://www.folhadosudoeste.jor.br/democracia-direta-indireta-e-semidireta/>. Acesso em: 25 de jul. de 2018.
  
- SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo.** Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>. Acesso em: 25 de jul. de 2018.
  
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.