

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

**<http://bd.camara.gov.br>**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

Faculdade de Estudos Sociais Aplicados

Departamento de Administração

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Especialização em Gestão Legislativa

**A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA  
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
E A FLEXIBILIZAÇÃO DA INICIATIVA POPULAR**

Orientador: Prof. Dr. José A. Sant'Ana

Aluna: Éricka Sobreira Lucena Rolim

BRASÍLIA - DF

2005

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS  
E A FLEXIBILIZAÇÃO DA INICIATIVA POPULAR**

**Orientador: Prof. Dr. José A. Sant'Ana**

**Aluna: Éricka Sobreira Lucena Rolim**

**Monografia apresentada no  
Curso de Especialização em  
Gestão Legislativa.**

**BRASÍLIA - DF**

**2005**

# **FOLHA DE APROVAÇÃO**

## RESUMO

Este trabalho busca verificar a relevância da Comissão de Legislação Participativa - CLP, que passou a integrar a estrutura das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, no ano de 2001, com o objetivo de ampliar a participação popular na elaboração legislativa, em consonância com o que desejou o constituinte ao garantir na Carta Magna de 1988 o instituto da Iniciativa Popular.

Através da CLP a sociedade organizada pode apresentar sugestões legislativas que, se aprovadas, podem se transformar em leis. É uma flexibilização do instituto da Iniciativa Popular que demanda a coleta de mais de um milhão de assinaturas.

Baseado nos dados constantes dos relatórios produzidos pela CLP, relativos aos anos de 2001 a 2004, conclui-se que, embora a criação da CLP tenha estimulado a participação direta da sociedade na elaboração legislativa, os números demonstram que muito ainda tem que ser feito para que se diminua a enorme distância entre os anseios do povo brasileiro e o que é defendido no poder legislativo, pois, apesar de ter possibilitado a tramitação de 88 proposições advindas de entidades da sociedade civil organizada, estas proposições esbarraram nos entraves decorrentes das prerrogativas ilimitadas do Presidente da Câmara e do Colégio de Líderes que priorizaram a agenda legislativa segundo os interesses do Poder Executivo.

Assim, a iniciativa popular e seus requisitos inalcançáveis, bem como a Comissão de Legislação Participativa que não consegue incluir os que não têm capacidade de organização em sua pauta, são instrumentos elaborados por aqueles que detêm o poder e querem manter seu *status quo*. Ainda continua faltando espaço no Legislativo para que a população possa vocalizar suas preferências.

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1 Participação Popular .....	1
1.2 Objetivo .....	2
1.3 Justificativa .....	2
1.4 Pesquisa .....	3
1.5 Estrutura do Trabalho .....	3
<b>2. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E O ESTADO DEMOCRÁTICO .....</b>	<b>4</b>
2.1 Histórico do Princípio Democrático .....	4
2.2 Conceito do Princípio Democrático.....	5
2.3 O Estado Democrático de Direito .....	7
<b>3. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA .....</b>	<b>9</b>
3.1 Democracia Direta, Indireta e Semidireta .....	9
3.2. A Participação Política .....	11
3.3 Formas de Participação .....	12
3.4 Exemplos de Participação Direta da Sociedade no Processo em Outros Países Democráticos .....	13
<b>4. A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E O ESTADO DEMOCRÁTICO .....</b>	<b>15</b>
4.1 A Constituição Federal e o Estado Democrático .....	15
<b>5. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A PARTICIPAÇÃO POPULAR .....</b>	<b>18</b>
5.1 Sufrágio Universal .....	18
5.2 Plebiscito .....	19
5.3 Referendum .....	19
5.4 Iniciativa Popular .....	20
5.5 A Ineficiência dos Mecanismos de Participação .....	21
5.6 Iniciativas Para Ampliar e Flexibilizar a Participação Direta no Poder Legislativo ..	21
<b>6. A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – CLP .....</b>	<b>23</b>
6.1 Da Composição da CLP .....	23
6.2 Das Funções da CLP .....	25
6.3 Formas de Participação na CLP .....	26
6.4 Admissibilidade da Participação Popular .....	29
6.5 Procedimentos de Preparo .....	30
6.6 Análise de Mérito .....	30
6.7 Após Apreciação pela CLP .....	31
6.8 Tramitação Após Sua Transformação em Proposição Legislativa .....	31
<b>7. O DESEMPENHO DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA NO PERÍODO 2001 A 2004 .....</b>	<b>33</b>
7.1 Sugestões Apresentadas à CLP no Triênio 2001/2004 .....	33
7.2 Proposições Originadas de Sugestões Aprovadas na CLP .....	37
<b>8. A CLP COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO .....</b>	<b>39</b>
8.1 A Sugestão Legislativa e a Iniciativa Popular .....	39
<b>9. O PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO .....</b>	<b>40</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>42</b>

# **LISTAS**

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Proposições Apresentadas à CLP

Tabela 2 - Sugestões Segundo o Estado de Origem

Tabela 3 - Resumo das Sugestões Transformadas em Proposições

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Composição da CLP em 2004

Quadro 2 - Entidades que Apresentaram Sugestões Legislativas

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CF – Constituição Federal

CLP - Comissão de Legislação Participativa

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

Gab - Gabinete

INC – Indicação

ONGs – Organizações Não Governamentais

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PL – Projeto de Lei

PLP – Projeto de Lei Complementar

PPA – Plano PluriAnual

REQ – Requerimento

RIC – Requerimento de Informação

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SELOA - Sugestão de Emenda à Lei Orçamentária Anual

SEPPA - Sugestão de Emenda ao Plano Plurianual

SEPPOA - Sugestão de Emenda ao Parecer do Projeto de Lei Orçamentária Anual

SPC - Sugestão de Projeto de Consolidação

SPDC - Sugestão de Projeto de Decreto Legislativo

SPL - Sugestão de Lei Ordinária

SPLP - Sugestão de Projeto de Lei Complementar

SPRC - Sugestão de Projeto de Resolução  
SRAP - Sugestão de Requerimento de Audiência Pública  
SRC - Sugestão de Requerimento de Convocação  
SRD - Sugestão de Requerimento de Depoimento  
SRIC - Sugestão de Requerimento de Informação  
AC – Acre  
AL – Alagoas  
BA – Bahia  
CE – Ceará  
ES – Espírito Santo  
MG – Minas Gerais  
PB – Paraíba  
PE – Pernambuco  
PI – Piauí  
PR – Paraná  
RJ – Rio de Janeiro  
RS – Rio Grande do Sul  
SE – Sergipe  
SP – São Paulo  
TO – Tocantins  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PFL - Partido da Frente Liberal  
PL – Partido Liberal  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PP – Partido Progressista  
PPA – Plano Plurianual  
PRONA - Partido de Reedificação da Ordem Nacional  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PSL – Partido Socialista Liberal  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro



# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 Participação Popular

A Constituição Federal de 1988 introduziu um importante instrumento de participação popular no processo de elaboração legislativa. Em seu artigo 61 §2º, 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 pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”*

Desse modo, a Iniciativa Popular seria um instituto de Direito Público por meio do qual os cidadãos teriam participação direta na iniciativa da elaboração de leis. Entretanto, não é o que se verifica na prática. A norma constitucional não é facilmente cumprida, sobretudo por exigir que a proposta seja subscrita por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, o que representa mais de um milhão de assinaturas.

Ademais, para que a Iniciativa Popular possa ser recebida, é necessária a conferência dos dados e das assinaturas, o que implica em tarefa inviável tecnicamente.

Devido a essas dificuldades, nos quinze anos de vigência da Lei Maior, apenas três projetos de iniciativa popular foram apresentados a Câmara, que apesar do elevado número de assinaturas, tiveram que ser patrocinados por outros autores. Ou seja, a solução encontrada para a garantia de suas tramitações foi que em cada uma das referidas proposições o primeiro subscritor fosse um deputado federal, que passou a ser o autor da matéria.

Atenta às dificuldades relativas à apresentação da Iniciativa Popular e tentando diminuir a distância existente entre sociedade e o Poder Legislativo, a Câmara dos Deputados criou, através da Resolução nº 21, de 2001, a Comissão de Legislação Participativa – CLP.

Seu principal objetivo é conferir maior flexibilidade processual ao instituto da Iniciativa Popular, conforme defendeu o deputado Aécio Neves, então presidente da Câmara, quando da criação da CLP:

*“A Comissão de Legislação Participativa, criada com o apoio de todos os partidos com representação na Câmara dos Deputados, já instalada e em pleno funcionamento, é um instrumento inovador com que a engenharia parlamentar*

*busca responder a um dos mais preocupantes desafios da democracia contemporânea: como superar o perigoso abismo que vem sendo criado, nas sociedades de massa, entre os representantes e os representados.”*

Após a criação da CLP, foram apresentadas cento e quarenta sugestões legislativas de autoria da sociedade civil organizada, das quais oitenta e oito foram convertidas em proposições legislativas e tramitam, hoje, na Casa.

## **1.2 Objetivo**

Este trabalho pretende avaliar o papel da Comissão de Legislação Participativa, no período de 2001 a 2004, na ampliação e flexibilização do instrumento de iniciativa popular, ou seja, se ela foi capaz de transformar as demandas da sociedade em espécies legislativas, como foi proposto em sua criação.

Assim, é feita uma análise das atividades desenvolvidas pela CLP para avaliar se ela vem atingindo os objetivos desejados, de forma a garantir sua permanência na estrutura da Câmara dos Deputados.

Por outro lado, uma avaliação das normas adotadas pela Comissão – Quem pode apresentar as sugestões legislativas? Que documentos são necessários? Que tramitação terá? Bem como uma avaliação de seu funcionamento e composição, nos permitem dar uma resposta à questão: A CLP conseguiu ampliar o instituto da iniciativa popular garantido pela Constituição Federal?

## **1.3 Justificativa**

A estrutura da Câmara dos Deputados conta com vinte comissões permanentes, dentre elas a CLP, que, conforme o Regimento Interno são co-participes e agentes do processo legiferante, e têm a finalidade de apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e sobre eles deliberar.

Tendo em vista as inúmeras demandas que a sociedade moderna apresenta e que certamente merecem por parte do Legislativo tratamento especial, a ponto de serem contempladas com comissão permanente, é que este trabalho se justifica, ao tentar avaliar se a Comissão de Legislação Participativa tem alcançado resultados satisfatórios capazes de garantir sua manutenção na estrutura das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados.

## **1.4 Pesquisa**

O estudo está baseado nos relatórios produzidos pela Comissão de Legislação Participativa nos anos de 2001, 2002, 2003 e 2004, que relatam todas as atividades desenvolvidas pela comissão neste período. Além disso, são levadas em conta na nossa análise as sugestões legislativas recebidas, as rejeitadas, as aprovadas que se tornaram proposições legislativas, o destino que tiveram e que entidades da sociedade civil organizada enviaram sugestões.

## **1.5 Estrutura do Trabalho**

Examina-se, em primeiro lugar, os conceitos de princípio democrático e de estado democrático. Em seguida, discute-se democracia e formas de participação política. Os capítulos 4 e 5 estudam o estado democrático e a participação popular estabelecidos pela Constituição de 1988. O capítulo 6 examina a composição e as funções da Comissão de Legislação Participativa – CLP. Os capítulos 7, 8 e 9 analisam o desempenho da CLP. Finalmente, são apresentadas as conclusões do trabalho.

## **2. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E O ESTADO DEMOCRÁTICO**

### **2.1 Histórico do Princípio Democrático**

A primeira manifestação concreta de um governo democrático remonta à Polis grega, dentre as quais se destaca o Estado Ateniense. A experiência grega foi a semente da democracia que veio germinar na República romana e floresceu com os tempos modernos. Nos Estados grego e romano, a democracia foi idealizada e praticada sob a forma direta, ou seja, o povo governava-se por si mesmo e em assembleias gerais através do voto, por intermédio do sufrágio, realizadas em praças públicas.

No mundo moderno, a democracia surgiu sob a forma indireta ou representativa, mantendo-se o princípio da soberania popular, no qual todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido. Neste sentido, pode-se afirmar que a idéia moderna de um Estado Democrático tem suas raízes no século XVIII. Segundo Dallari (1998, p.145), esse dado é de extrema relevância, considerando as grandes transformações do Estado e os debates que sobre ele, nos dois últimos séculos, têm se concretizado pela crença nos postulados que implicam a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana.

Portanto, os sistemas políticos tal como conhecemos hoje não são mais do que tentativas de realizar as aspirações do século XVIII. Este poder soberano do povo é exercido através do voto, transferindo o exercício das funções legislativas, governamentais e executivas a seus representantes. Assim, democracia e representação política tornam-se idéias equivalentes. Quando se fala em democracia no mundo moderno, subentende-se o sistema representativo de governo sob o regime republicano e democrático.

Bobbio (1995, p.319) afirma que, ao estudar a teoria contemporânea de democracia no que se refere às suas tradições históricas, não se pode deixar de mencionar três grandes linhas de pensamento político-democrático: a) a teoria clássica; b) a teoria medieval; e c) a teoria moderna.

A teoria clássica fundamenta-se nas três formas de governo propostas por Aristóteles, segundo a qual a democracia é o governo de todos os cidadãos, o governo do povo, de todos os que gozam de cidadania. Entretanto, para Aristóteles essa forma de governo demagogia, pois havia outro conceito para povo, para cidadão. Segundo Dallari:

*No livro III de A Política, Aristóteles faz a classificação dos governos, dizendo que o governo pode caber a um só indivíduo, a um grupo, ou a todo o povo. Mas ele próprio já esclarecera que o nome de cidadão só se deveria dar com propriedade àqueles que tivessem parte na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária. E diz taxativamente que a cidade-modelo não deverá jamais admitir o artesão no número de seus cidadãos. Isto porque a virtude política, que é a sabedoria para mandar e obedecer, só pertence àqueles que não têm necessidade de trabalhar para viver, não sendo possível praticar-se a virtude quando se leva a vida de artesão ou mercenário. (1998, p.146)*

Já a teoria medieval, é de origem romana, tendo sustentáculo na soberania popular, em cuja base há uma contraposição de uma concepção ascendente a uma concepção descendente de soberania, dependendo da origem de onde o poder deriva: do povo ou do príncipe.

A teoria moderna, ainda segundo Bobbio (1995), é conhecida como a teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de governo seriam essencialmente duas: a monarquia e a república. Cabendo ressaltar que o Estado Democrático nasceu das lutas contra o absolutismo, principalmente através da afirmação dos direitos da pessoa humana. Examinamos, a seguir, como se alcançou a supremacia da preferência pelo governo popular e quais as instituições do Estado geradas pela afirmação desse governo.

## **2.2 Conceito do Princípio Democrático**

A base do conceito de Estado democrático e, conseqüentemente, a base do conceito de princípio democrático é, conforme dispõe Dallari (1998), a noção de governo do povo revelado pela própria etimologia do termo democracia – do grego “*demos*”, povo e “*kratos*”, poder.

Nunes define democracia como o:

*(...) regime político originariamente criado em Atenas, no século IV a.C. e defendido por Platão e Aristóteles. Funda-se na autodeterminação e soberania do povo que, por sua maioria e em sufrágio universal, escolhe livremente os seus governantes e seus delegados às câmaras legislativas, os quais, juntamente com os membros do poder judiciário, formam os poderes institucionais, autônomos e harmônicos entre si, em que se divide o governo da nação, onde todos os cidadãos gozam de inteira igualdade perante a lei. (1997, p. 305)*

Diniz disciplina que democracia é:

*Forma de governo em que há participação dos cidadãos, influência popular no governo através da livre escolha de governantes pelo voto direto. É o sistema que procura igualar as liberdades públicas e implantar o regime de representação política popular, é o Estado político em que a soberania pertence à totalidade dos cidadãos. (1995, p.52)*

Ferreira Filho define democracia como sendo o

*(...) governo do povo, soberania popular; democratismo. Doutrina ou regime político baseado nos princípios de soberania popular e da distribuição equitativa de poder, ou seja, regime de governo que se caracteriza, em essência, pela liberdade do ato eleitoral, pela divisão de poderes e pelo controle da autoridade. (1996)*

Argumenta-se que o conceito de democracia vem sendo objeto de freqüentes abusos e distorções. Segundo Bonavides,

*Pareto, ao pedir a significação exata do termo “democracia”, acaba por reconhecer que ‘é ainda mais indeterminada que o termo completamente indeterminado ‘religião’ enquanto Bryce, dando-lhe a mais larga e indecisa amplitude, chega a defini-lo de modo um tanto vago, como a forma de governo na qual ‘o povo impõe sua vontade de todas as questões importantes’. Foi isso o que Kelsen pôs de manifesto numa de suas obras fundamentais, em cujo preâmbulo fez ponderada advertência sobre os desacordos pertinentes a esse conceito. Para Kelsen, a democracia é sobretudo um caminho: o da progressão para a liberdade. (1999, p.267)*

E conclui Bonavides que

*Variam, pois de maneira considerável as posições doutrinárias acerca do que legitimamente se há de entender por democracia. Afigura-se-nos, porém, que substancial parte dessas dúvidas se dissipariam se atentássemos na profunda e genial definição lincolniana de democracia: governo do povo, para o povo e pelo povo; ‘governo que jamais perecerá sobre a face da Terra.(idem)*

Por seu lado Bobbio defende que:

*O único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. (1986, p. 18)*

Portanto, toda sociedade está obrigada a tomar decisões que vão vincular a todos com o objetivo de prover a própria sobrevivência. Parece óbvio afirmar que ao grupo não compete as tomadas de decisões que deveriam ser feitas por indivíduos. Desse modo, é necessário que as decisões, para que possam ser legítimas e aceitas como coletivas, sejam alicerçadas em regras e deve estar claro quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões e quais os fundamentos e procedimentos para tal.

### **2.3 O Estado Democrático de Direito**

O Estado, segundo as teorias clássicas, constitui-se pela conjugação de seus elementos: povo, território e governo. Melhor resumindo, forma-se pela aglutinação natural de um determinado povo, num dado território, sob o comando de um certo governo, com a finalidade de alcançar o bem comum.

A democracia, por outro lado, quer significar a efetiva participação do povo nas decisões e destinos do Estado, seja através das instituições representativas, seja através do controle da atividade estatal. Ela se traduz na idéia de que o povo é o verdadeiro titular do poder, mesmo que este seja exercido através de representantes eleitos. Na democracia os representantes devem se submeter à vontade popular assim como devem, também, submeter à fiscalização de sua atividade.

Silva (1989) defende que a expressão estado democrático de direito, decorre da união destes conceitos. Todavia, significa algo mais do que essa mera conjugação. Representa algo novo, que incorpora essas idéias, mas as supera, na medida em que introduz um componente revolucionário, transformador do Estado tradicional.

A intenção do legislador constituinte ao cunhar a expressão “Estado Democrático de Direito”, já no primeiro artigo da Constituição brasileira, foi evidenciar que se pretendia um país governado e administrado por poderes legítimos, submissos à lei e obedientes aos princípios democráticos fundamentais. Certamente, não se pretendia, ao adjetivar o Estado de democrático, apenas travar o poder, mas sim alcançar-lhe legitimação, fortalecimento e condições de sustentação.





### 3. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

#### 3.1 Democracia direta, indireta e semidireta

Na tentativa de classificar os sistemas políticos democráticos, boa parte da literatura distingue democracia em três tipos: direta, indireta e semidireta (mista ou ainda participativa), sendo esta última a que vai nos interessar mais de perto no trabalho.

As chamadas democracias gregas eram classificadas como democracias diretas, ou seja, os cidadãos reuniam-se, freqüentemente, em assembléias para resolver os assuntos mais importantes do governo da cidade conforme dispõe Azambuja (1998). Assim sendo, para a existência de uma democracia direta, o homem precisava ocupar-se somente dos negócios públicos, conservando sempre aceso o interesse pela cidadania e pela causa da democracia.

A nosso ver, necessariamente, o Estado para exercer democracia direta deve ser muito pequeno quanto ao número de cidadãos e extensão territorial. Segundo Bobbio,

*Na idade em que se foram formando os grandes Estados territoriais, através da ação centralizadora e unificadora do príncipe, o argumento então tornado clássico contra a democracia consistia em afirmar que o governo democrático apenas era possível nos pequenos Estados. O próprio Rousseau estava convencido de que uma verdadeira democracia jamais existiria, pois exigia entre outras condições um Estado muito pequeno, 'no qual ao povo seja fácil reunir-se e cada cidadão possa facilmente conhecer todos os demais. (1986, p.149-150)*

Então, para solucionar o problema da forma de governo nos grandes Estados, realizou-se a transição para a democracia representativa e para a democracia semidireta.

A impossibilidade prática de se utilizar na democracia indireta os processos da democracia direta, bem como as limitações inerentes aos institutos de democracia semidireta, tornaram inevitável a democracia representativa. Este é o regime comum de governo nos Estados modernos.

Como vemos, o crescimento dos Estados tornou impossível o retorno à democracia direta. Mas tinha de haver uma forma de o povo decidir e ter poder, mesmo sendo numeroso e espalhado em um grande território. Optou-se, então, por uma forma representativa de democracia, na qual a vontade do povo seria expressa nos órgãos competentes pelos seus

representantes. Assim, o remédio para a democracia, fundada e legitimada pelos cidadãos tinha que ser através de um regime representativo.

As principais características da democracia indireta ou representativa são, dentre outras: a soberania popular, como fonte de poder legítimo do povo; a vontade geral; o sufrágio universal, com pluralidade partidária e de candidatos; a distinção e a separação dos poderes; o regime presidencialista; a limitação das prerrogativas do Estado e a igualdade de todos perante a lei.

Já a democracia semidireta, segundo Bonavides (1999), trata-se de uma modalidade em que se alternam as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta. O berço da democracia semidireta foi a Suíça, lá se realizavam assembleias abertas a todos os cidadãos que tinham o direito de votar, impondo-se a estes o comparecimento como um dever. A experiência suíça espalhou-se pela Europa.

Nesta forma de democracia, a soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual esta soberania é exercitada, pertence ao elemento popular no que diz respeito às matérias mais importantes da vida pública. Existem alguns institutos representativos da democracia semidireta que até hoje são conhecidos e praticados: o referendun; o plebiscito; a iniciativa; o veto popular e o *recall*, garantindo ao povo efetiva intervenção e poder de decisão de última instância definitivo e incontestável.

Conforme Azambuja (1998, p.224), a aplicação do *referendum* “*consiste em que todas ou algumas leis depois de elaboradas pelo Parlamento, somente se tornam obrigatórias quando o corpo eleitoral, expressamente convocado as aprova*”.

O *referendum* pode ser obrigatório ou facultativo: obrigatório se a assim determinar a Constituição ou facultativo, se for apenas previsto como uma possibilidade.

Dallari (1998) considera o plebiscito uma consulta prévia à opinião popular. Dependendo do resultado do plebiscito serão adotadas providências legislativas. Já Azambuja (1998) considera o plebiscito um referendun consultivo, definindo-o como o momento em que o povo é chamado a pronunciar-se sobre a conveniência ou não de uma lei ser feita pelo Parlamento.

A iniciativa popular é o instituto que confere a um certo número de eleitores o direito de propor uma emenda constitucional ou um projeto de lei. Azambuja (1998) afirma ser esta a forma que mais se aproxima da democracia direta e ainda a subdivide em articulada e não

articulada. A primeira corresponde à apresentação de um projeto de lei completo, redigido por artigos; a segunda corresponderia ao ato do povo pedir ao parlamento que legisle sobre determinada matéria.

O veto popular prescinde de uma lei já existente, em que o povo repudia. Desse modo, dá-se aos eleitores, após a aprovação de um projeto de lei pelo Legislativo, a oportunidade para formularem a aprovação popular.

*Recall*, conforme Dallari (1998) é uma instituição norte-americana que tem aplicação em duas hipóteses diferentes: para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo, ou para reformar decisão judicial sobre a constitucionalidade de uma lei.

Como vimos o critério participação tem um peso significativo no conceito de democracia, chegando a ser elemento caracterizador de seus diferentes modelos. Portanto, o problema da participação é questão central em qualquer sistema político, em especial naqueles que se dizem ou se pretendem democráticos.

### 3.2 A Participação Política

Pasquino nos ensina que a

*(...) participação política é o conjunto de atos e de atitudes que aspiram a influenciar de forma mais ou menos direta e mais ou menos legal as decisões dos detentores do poder no sistema político ou em organizações políticas particulares, bem como a própria escolha daqueles, com o propósito de manter ou modificar a estrutura (e, conseqüentemente, os valores) do sistema de interesse dominante. (2002, p.50)*

Colocado nestes termos, o conceito de participação política fica bastante amplo. Ele considera não apenas as modalidades de participação mais concretas ou visíveis. Pelo contrário, ele releva as formas de participação latentes ou invisíveis, que segundo o autor são bastante freqüentes nos regimes de democracia representativa e não podem ser desconsideradas. Segundo ele “(...) à presença de uma opinião pública interessada na política e informada dos seus desenvolvimentos que, por vários motivos... se ativa apenas raramente e de modo descontínuo”

É importante chamar a atenção para algo bastante relevante, pois não se pode mesmo desconsiderar que esse público, já politizado, em determinadas condições de insatisfação ou desconfiança no sistema político, entre na arena política e influencie nas decisões.

Cada sistema político apresenta características próprias de participação e de organização. Entretanto, segundo Pasquino, podemos distinguir três modalidades, ou conjuntos de modalidades de participação que qualquer sistema, em qualquer momento histórico apresenta:

*“(...) a) as reconhecidas pelas normas e pelos procedimentos vigentes, legais para todos os efeitos; b) as não reconhecidas, mas aceitáveis e aceites, ainda que com variações notórias e âmbitos de oscilação muito amplos, mas apesar de tudo, não ilegais; e c) as não reconhecidas e que desafiam as próprias bases do sistema e das suas organizações, com graus de ilegalidade ou de extra-legalidade diversos.”* (2002, p.52)

É preciso ressaltar de antemão que neste trabalho aproveitaremos apenas a participação visível e as formas reconhecidas pelas normas e procedimentos vigentes.

### **3.3 Formas de Participação**

A primeira forma de participação e a mais conhecida é o voto. As eleições dizem muito sobre qualquer sistema político. É através do voto que a população determina que programa de governo deva ser implantado, quais as prioridades e o destino do dinheiro público. Entretanto, apesar do voto ser o momento culminante de um conjunto de outras atividades de participação política, a maioria dos teóricos entende o voto como mais uma modalidade de participação.

Anastásia nos adverte que

*“(...) uma sociedade depende, ademais, do aperfeiçoamento dos mecanismos clássicos de representação política, da capacidade de inovação institucional que permita o efetivo funcionamento da democracia nos interstícios eleitorais, fazendo acoplar aos instrumentos de representação outras formas institucionalizadas de participação política que facultem aos cidadãos condições de inserir na agenda política alternativas que correspondam à expressão de suas preferências e garantindo, ao mesmo tempo, maior controle público no exercício do poder”.* (1999, p.34)

Cabe ressaltar que participação direta da sociedade não está prevista apenas no âmbito do poder legislativo, tema central desse estudo, mas também no executivo e judiciário. Apenas para exemplificar, no poder executivo o cidadão conta com o direito à participação em conselhos, em órgãos da administração pública, tem direito à denúncia de irregularidades e ao

acompanhamento dos atos administrativos através do princípio da publicidade, além do acesso às informações que julgue relevantes através do *hábeas data*. No poder judiciário, esta participação pode se dar através do mandado de segurança coletivo e individual, do mandado de injunção, entre outros.

Voltando ao poder legislativo, verificamos que nos países democráticos, todos, à sua forma, contam com instrumentos que visam à participação da sociedade no processo político decisório.

### **3.4 Exemplos de Participação Direta da Sociedade no Processo Político em Outros Países Democráticos**

Antes de apresentar a participação da sociedade no processo político brasileiro, são apresentados três exemplos de participação no processo político: Portugal, Estados Unidos e Itália.

A Constituição Portuguesa traz no seu artigo 52º a previsão do Direito de Petição, que confere aos cidadãos o direito de apresentar, individual ou coletivamente, aos órgãos de soberania ou autoridades, petições, representações, reclamações ou queixas para a defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral, bem assim, o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação. Confere, ainda, a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa (infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do patrimônio cultural), o direito de ação popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indenização.

Qualquer petição apresentada com mais de 2.500 assinaturas é obrigatoriamente publicada no diário oficial e, se for subscrita por mais de 4.000 cidadãos, será obrigatoriamente apreciada pelo plenário da Assembleia da República que pode resultar em: a) comunicação ao ministro competente para eventual medida legislativa ou administrativa; b) a remessa ao Procurador Geral da República, à Polícia Judiciária ou ao Provedor da Justiça; c) a iniciativa de um inquérito parlamentar e d) a apresentação, por qualquer deputado ou grupo de parlamentar, de um projeto de lei sobre a matéria em causa.

Com relação aos Estados Unidos, cabe destacar que o referendo e a iniciativa popular são os principais mecanismos utilizados no nível municipal. Não há referendos nacionais, mas a

maioria dos estados os adota. Segundo a Constituição do Estado da Califórnia, a iniciativa é o poder dos eleitores de propor leis e emendas à constituição e de adotá-las ou rejeitá-las. Pode ser apresentada ao Secretário de Estado, com o endosso confirmado de um número de eleitores igual a 5% no caso de lei, e 8% no caso de emenda à Constituição, do total de votos conferidos a todos os candidatos a governador, nas últimas eleições.

No caso da Itália, a Constituição prevê a participação popular através de iniciativa legislativa, mediante proposta assinada por pelo menos 50 mil eleitores, que recebe igual tratamento das demais proposições em andamento, com a exceção de que não podem ser arquivadas ao término da legislatura. A Constituição italiana prevê, também, o referendo popular, convocado para deliberar sobre a anulação total ou parcial de uma lei ou de um ato que tenha valor de lei, quando o requeiram duzentos mil eleitores ou cinco conselhos regionais.

## 4. A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E O ESTADO DEMOCRÁTICO

### 4.1 A Constituição Federal e o Estado Democrático

A Constituição institui, organiza e delimita os poderes do Estado, é a fonte da qual provém as garantias e liberdades individuais, bem como os meios de organização e sustentação do Estado. Essas são metas fundamentais que devem estar presentes num texto constitucional.

Desse modo, a nossa Carta Magna é considerada por muitos uma das mais modernas e democráticas, afinal, determina que o Brasil seja uma República; qualifica o Estado como democrático de direito e textualiza outros princípios presentes em todos os Estados contemporâneos e ainda prevê mecanismos de participação ativa não só através do voto, mas também do controle aos poderes instituídos.

Mas não foi sempre assim. A luta pela conquista do Estado democrático de direito, no Brasil, tomou as ruas a partir de 1982, quando paulatinamente este movimento de autonomia e liberdade foi se intensificando até a grande campanha em prol das eleições diretas para a Presidência da República, em 1984. Em março de 1985, iniciou um período de transição denominado “A Nova República”. No ano seguinte foi eleita a Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, com a missão de dar ao Brasil uma Constituição democrática e social.

Quando analisamos as constituições brasileiras com base nos princípios republicanos e democráticos, com exceção da Constituição de 1924, na qual o regime político era a monarquia, todas as outras foram classificadas como republicanas e democráticas. Entretanto, Nascimento defende que

*“(...) com base em texto constitucional, convivemos, desde 1891, com o regime político democrático. Entretanto, nos períodos em que estavam em vigor as Cartas políticas outorgadas – 1937/1945 e 1967/69 a 1985 -, não parece corresponder à realidade que houve governo do povo.” (1997, p.144-145)*

A Constituição de 05 de outubro de 1988 disciplinou de forma clara e inequívoca a República Federativa do Brasil, como regime de governo constituído em um Estado Democrático de Direito. O Princípio Democrático está disposto na Constituição em três situações distintas: no Preâmbulo, no artigo 1º e no artigo 3º. Todas com fundamento específico.

A existência de preâmbulo nas constituições é comum no direito constitucional. Sua existência tem fundamento na necessidade de se ressaltar os valores sociais e políticos que estão orientando a constituição. É tão importante que passa pelo mesmo processo legislativo do restante do texto, sendo, também, votado para aprovação. Existem divergências no que se refere ao seu fundamento. Alguns países consideram a existência de um caráter normativo no preâmbulo, enquanto que outros desconsideram quaisquer valores normativo ou jurídico. Outra corrente ressalta o caráter normativo do preâmbulo, pois mesmo faltando-lhe o específico comando, possui efeito exegético, ou seja, relativo. (Nascimento, 1999).

Nosso preâmbulo assim se expressa:

*“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.”*

A finalidade do preâmbulo é expressar a legitimidade da Constituição, com o objetivo de deixar expressa sua formação a partir da vontade soberana do povo. Desta forma, as expressões “estado democrático” e “Constituição da República Federativa do Brasil”, dentre outras, identificam os valores políticos e sociais que orientam todo o conteúdo do texto constitucional.

Como no preâmbulo, os artigos 1º e 3º da Constituição Federal, que estão sob o Título I: DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS, também se alicerçam nos princípios democráticos.

O artigo primeiro assim estabelece:

*“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*

*I – a soberania;*

*II – a cidadania;*

*III – a dignidade da pessoa humana;*

*IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;*

*V – o pluralismo político.*



*Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”*

Este artigo estabelece claramente os fundamentos da República brasileira, caracterizando-a como estado democrático, bem como apresenta as bases da política econômica e social adotada pelo texto constitucional. Além de garantir em seu parágrafo único a participação indireta do povo brasileiro, através de seus representantes eleitos, e a participação direta, nos termos da Constituição.

O artigo 3º assim se expressa:

*“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

*I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

*II – garantir o desenvolvimento nacional;*

*III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*

*IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”*

Este artigo estabelece as metas a serem desenvolvidas pela ação governamental. Sua relevância encontra-se na necessidade de classificar os objetivos a serem adotados pela política governamental, fundamentados nos princípios democráticos. E como já foi visto democracia exige participação, daí a presença de alguns dos institutos da democracia semidireta na Constituição Federal de 1988, como disciplina o artigo 17, incisos I, II e III, consecutivamente o plebiscito, o referendun e a iniciativa popular.

## 5. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

O Brasil é uma democracia semidireta, na qual o povo é o titular do poder e o exerce pelos seus representantes ou diretamente, nos termos previstos na Constituição. Assim veremos que o constituinte escolheu alguns instrumentos para reaproximar o cidadão das decisões políticas, seja através da democracia representativa (sufrágio universal), seja pelo caminho da democracia participativa (plebiscito, referendo, iniciativa popular).

### 5.1 Sufrágio Universal

Constitui-se no direito de escolha dos representantes e de ser escolhido pelos seus pares. Tem como objetivo a escolha de pessoas para atuar em seu nome, através de mandatos com períodos determinados. Daí a importância fundamental deste que, sem dúvida, é o momento máximo de uma democracia. Como acentua Souza (1988), se faz necessária sempre a distinção entre sufrágio, voto e eleição. Sufrágio é o direito de escolha; voto é o ato que o assegura e a eleição é o processo dessa escolha.

Costuma-se dizer que a forma de sufrágio denuncia, em princípio, o regime político de uma determinada sociedade. Isto é, quando mais democrática esta, maior será a amplitude do sufrágio e a sua caracterização como universal. Entretanto, segundo Silva (1989), um sistema eleitoral pode prever condições legítimas a serem preenchidas para se tornar eleitor, sem que isso importe em descaracterizar o princípio do sufrágio universal, desde que não sejam discriminatórias ou em consideração a valores pessoais. Assim, defende ele que “(...) *considera-se, pois, universal o sufrágio quando se outorga o direito de votar a todos os nacionais de um país, sem restrições derivadas de condições de nascimento, de fortuna ou de capacidade especial*”.

Em nossa Constituição o sufrágio universal está previsto no seu artigo 14 que assim estabelece:

*“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos.”*

Além do mais, no Brasil é considerado eleitor quem preencher os requisitos da nacionalidade, idade e capacidade, além do requisito formal do alistamento eleitoral. Todos

requisitos legítimos que não descaracterizam o adjetivo “universal”. Bastos (1988) garante que nem mesmo a restrição a elegibilidade do analfabeto (art. 14, § 4º da Constituição Federal) pode ser considerada atentadora ao princípio da universalidade, já que lhe faculta o direito ao voto (art.14, § 1º, II, ”a”). Assim, assegura esse autor que embora os analfabetos não tenham alcançado a possibilidade de serem eleitos, alcançaram o status de eleitores (facultativos), o que não lhes confere direitos políticos passivos.

## 5.2 Plebiscito

É o primeiro dos instrumentos de democracia participativa posto à disposição do povo brasileiro. Consiste na possibilidade de o eleitorado decidir uma determinada questão de relevo para os destinos da sociedade, com efeito vinculante para as autoridades públicas atingidas.

Alguns autores consideram-no de democracia semidireta é o caso de Filho (1990, p.123), que define plebiscito como “(...) *instrumento da chamada democracia semidireta, que procura corrigir o caráter indireto da democracia representativa pela participação popular na tomada de determinadas decisões*”.

Entretanto, entendemos que o plebiscito é mecanismo da democracia direta, já que implica na participação direta, o povo decide diretamente sem intermediários ou representantes. Vale ressaltar que a Constituição Federal (art. 14, caput) estabelece que se dê “nos termos da lei”. Logo, lei ordinária poderá convocar o plebiscito, sem que haja qualquer limitação temática.

No Brasil, tivemos em 1993, um plebiscito para decidir a forma e o sistema de governo, que estava previsto desde a promulgação da Carta Magna, no art. 2º das Disposições Transitórias. A vontade popular optou pela manutenção da forma de governo republicana e do sistema presidencialista.

## 5.3 Referendum

O referendum também importa na participação direta do povo, mediante voto, mas com o fim específico de confirmar, ou não, um ato governamental. A decisão do referendo, assim como a do plebiscito, tem eficácia vinculativa, não podendo ser desrespeitada pelo

administrador. É procedimento formal regulado em lei, conforme determina a Constituição. Seu poder de iniciativa compete aos órgãos do Estado ou a um certo número de cidadãos.

Nesse caso parece ser consenso se tratar de instrumento que serve à democracia semidireta: a participação se dá de forma semidireta, pois o ato já existe e deve apenas ser confirmado. Logo, a participação popular não é direta como ocorre no plebiscito, quando o próprio povo decidirá sobre a realização ou não do ato.

Vale lembrar que compete, exclusivamente, ao Congresso Nacional (art. 49 da CF) autorizar referendun, mas este mecanismo não foi utilizado nem uma vez, desde a vigência da Carta Constitucional de 1988.

#### **5.4 Iniciativa Popular**

Compreende o instituto jurídico de natureza constitucional, por meio do qual se faculta a vários cidadãos iniciar de forma conjunta o processo de elaboração de leis perante o poder legislativo. Conforme o art. 61, parágrafo 2º, da Constituição Federal, 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. Entretanto, a legitimidade do instituto é firmada pelo alistamento eleitoral e pela condição de estar o eleitor em pleno gozo dos seus direitos políticos.

Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, título VIII, capítulo I, a iniciativa popular demanda uma série de condições: a assinatura de cada eleitor deve estar acompanhada de seu nome completo e escrita de forma legível, endereço e dados constantes do seu título de eleitor; as listas de assinatura deverão ser organizadas por município e Estado, território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa Diretora da Câmara. Estabelece, ainda que cabe à entidade da sociedade civil, que patrocina a apresentação de projeto de lei dessa natureza, a responsabilidade pela coleta de assinaturas.

O projeto de lei de iniciativa popular deve ser instruído, ainda, com documento hábil da justiça eleitoral, no que concerne ao contingente de eleitores alistados em cada unidade da Federação. As assinaturas constantes no projeto têm que estar acompanhadas dos dados constantes do título de eleitor: número, zona eleitoral, seção e município. Todas essas exigências

implicam em dificuldades de ordem técnica (recontagem e autenticidade de assinaturas) pela Câmara dos Deputados, o que dificulta a celeridade na tramitação do projeto, mas, sobretudo, na coleta dessas assinaturas, que inviabilizam a apresentação de projeto de lei dessa natureza.

Contudo, cumpridos todos os requisitos, isso não significa que sua aprovação seja obrigatória, o que, com certeza, não teria sentido. Não há como negar a legitimidade de um projeto que chega ao Parlamento com o respaldo de 1% do eleitorado nacional.

### **5.5 A Ineficiência dos Mecanismos de Participação**

A Constituição Federal de 1988 disponibilizou a todo o cidadão brasileiro formas de participação efetiva nas decisões políticas e jurídicas do país. Contudo, outras formas de manifestação se fazem necessárias, haja vista que os mecanismos de participação previstos se perderam na história e têm se mostrado absolutamente inócuos.

Quando se avalia o instrumento “Iniciativa Popular”, verifica-se que, nos termos constitucionais, nenhuma proposta tramitou no Congresso Nacional. Aliás, no *site* da Câmara dos Deputados, disponível para a pesquisa na Internet, dentre as proposições existentes (Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar, Proposta de Emenda à Constituição, Projeto de Decreto Legislativo, entre outros) sequer consta o tipo de proposição: Iniciativa Popular ou coisa que o valha.

E com relação aos mecanismos “plebiscitos” e “referendums”, verifica-se que, ao longo dos dezesseis anos de existência da nova ordem constitucional, pouco ou nada foi aproveitado. Além do que, esses dispositivos só foram regulamentados pela lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, dez anos após a promulgação da nossa Carta Magna.

### **5.6 Iniciativas para Ampliar e Flexibilizar a Participação Direta no Poder Legislativo**

O poder Legislativo oferece à sociedade maior possibilidade de participação nos seus trabalhos do que os poderes Executivo e Judiciário. Além de exercer as funções de estado de legislar e fiscalizar o poder público é também responsável pela função política de representar o povo no processo político decisório. Desse modo, através de seus representantes, o povo pode manifestar seus interesses, defender valores, propor mudanças, se fazer ouvir. Para isso conta

com mecanismos muito diversos dentro do Parlamento, dentre eles: o *lobby*, a manifestação pública, a presença nas galerias tanto nas Comissões, no Plenário da Casa, nas Audiências Públicas, através de representantes da sociedade civil organizada.

Entretanto, esses canais de participação são acessíveis a poucos, requer alguma organização, mobilização e recursos para viabilizar o acesso ao parlamento. Dahl (1989, p.156) defende que em regra não é permitido a uma parcela significativa da sociedade brasileira “*ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do Governo*”.

Para que o Legislativo seja, de fato, a “casa do povo” ou “a caixa de ressonância dos anseios da sociedade”, como ouvimos freqüentemente nos discursos parlamentares é necessária a criação de mecanismos institucionais de participação cada vez mais efetivos e inclusivos. Assim defende Anastásia que

*“(...) é necessário construir instrumentos institucionais que garantam às oposições o adequado cumprimento de seu papel de agentes alternativos aos cidadãos, através da inscrição de suas preferências na agenda pública e da fiscalização e publicização dos atos dos governantes”.* (1999, p. 34)

No Brasil, algumas iniciativas já começam a surgir com o objetivo de ampliar e flexibilizar a participação direta da população no processo legislativo. É o caso da criação da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, objeto desse estudo, que já se espalhou por algumas Assembléias Legislativas nos estados.

## **6. A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – CLP**

A Câmara dos Deputados deu um passo importante em busca da participação direta da sociedade nos trabalhos legislativos. Através da Resolução nº 21 de 2001, criou a Comissão de Legislação Participativa, incluindo-a na estrutura das Comissões Permanentes da Casa. De acordo com Neves a CLP :

*“(...) é o instrumento inovador com que a engenharia parlamentar busca responder a um dos mais preocupantes desafios da democracia contemporânea: como superar o perigoso abismo que vem sendo criado, nas sociedades de massa, entre os representantes e os representados”. (2001)*

As Comissões Permanentes da Câmara são aquelas de caráter técnico-legislativo ou especializado, integrantes da estrutura institucional da Casa, são co-participes e agentes do processo legiferante. Cabe às comissões permanentes, apreciar os assuntos ou proposições relativas ao seu campo temático e área de atuação. Desse modo, é sua competência deliberar (apreciar e votar) as matérias submetidas ao seu crivo, bem como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, conforme o disposto no art. 22, Inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD.

### **6.1 Da Composição da CLP**

A Comissão de Legislação Participativa é uma das vinte comissões permanentes da Câmara, sendo, hoje (sessão legislativa de 2004) composta por 18 (dezoito) membros titulares e igual número de suplentes. Integram sua bancada, representantes dos seguintes partidos: PT, PMDB, PFL/PRONA, PP, PSDB, PTB, PL/PSL, PSB e PCdoB.

Sua composição segue a regra geral contida no Regimento Interno, da representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares (união de dois ou mais partidos), que compõem a Casa, resguardada uma vaga para a Minoria, mesmo que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar. Compete à Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, a fixação do número de membros efetivos das Comissões Permanentes, no início da primeira e terceira sessões legislativas de cada legislatura.

Conforme o RICD, cada deputado poderá fazer parte, como membro efetivo, de apenas uma comissão Permanente. Entretanto, algumas comissões permitem a acumulação de

titularidade como é o caso da CLP. Assim, o parlamentar que integrar como titular a Comissão de Legislação Participativa pode, ainda, participar como titular de uma das outras 19 comissões permanentes da Casa.

O Quadro 1 apresenta a composição da CLP no ano de 2004. Podemos notar que há cargos que estão vagos. Isso indica que há uma falta de interesse dos deputados em participar da Comissão e uma falta de interesse ou de poder dos líderes partidários para exigir a participação de sua bancada na CLP.

### Quadro 1 - Composição da CLP em 2004

Presidente: André de Paula (PFL)	
1º Vice-Presidente: vago	
2º Vice-Presidente: Colombo (PT)	
3º Vice-Presidente: Jaime Martins (PL)	
TITULARES	SUPLENTES
PT	
Colombo PR (Gab. 384-III)	Orlando Fantazzini SP (Gab. 579-III)
Lúcia Braga PB (Gab. 642-IV)	Tarcisio Zimmermann RS (Gab. 372-III)
Paulo Bernardo PR (Gab. 806-IV)	(Deputado do PSB ocupa a vaga)
PMDB	
Almerinda de Carvalho RJ (Gab. 216-IV)	3 vagas
Moraes Souza PI (Gab. 711-IV)	
1 vaga	
Bloco PFL, PRONA	
Abelardo Lupion PR (Gab. 522-IV)	Fernando de Fabinho BA (Gab. 904-IV)
André de Paula PE (Gab. 423-IV)	Laura Carneiro RJ (Gab. 516-IV) - vaga do PTB
	(Deputado do PSDB ocupa a vaga)
PP	
Nilton Baiano ES (Gab. 618-IV)	Enivaldo Ribeiro PB (Gab. 840-IV)
1 vaga	Ronivon Santiago AC (Gab. 906-IV)
PSDB	
2 vagas	Eduardo Barbosa MG (Gab. 540-IV) - vaga do Bloco PFL, PRONA
	Eduardo Gomes TO (Gab. 950-IV)
	Vicente Arruda CE (Gab. 603-IV)
PTB	
Marcondes Gadelha PB (Gab. 214-IV)	João Lyra AL (Gab. 915-IV)
Roberto Jefferson RJ (Gab. 208-IV)	(Deputado do Bloco PFL, PRONA ocupa a vaga)
Bloco PL, PSL	



Jaime Martins MG (Gab. 333-IV)	Inaldo Leitão PB (Gab. 605-IV)
1 vaga	Marcos de Jesus PE (Gab. 745-IV)
SEM PARTIDO	
João Fontes SE (Gab. 256-IV)	2 vagas
1 vaga	
PSB	
	Luiza Erundina SP (Gab. 620-IV) - vaga do PT

## 6.2 Das Funções da CLP

Na estrutura orgânico-funcional da Câmara dos Deputados, as Comissões Temáticas, como o próprio nome indica, deliberam sobre proposições relacionadas a matérias de sua competência, assim, a Comissão da Amazônia delibera sobre proposições relativas à região amazônica, a Comissão de Direitos Humanos delibera sobre matérias relativas aos direitos humanos e assim por diante.

Duas comissões permanentes possuem papel de destaque no processo legislativo: a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania – responsável pelo exame de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, atua obrigatoriamente em todas as proposições legislativas; e, a Comissão de Finanças e Tributação – responsável pelo exame da adequação financeira e orçamentária, delibera sobre todas as matérias que interferem nas finanças públicas. Vale lembrar, que estas duas comissões também dão parecer de mérito nas matérias relativas às suas áreas temáticas.

A Comissão de Legislação Participativa é uma comissão diferente, tem por atribuição o recebimento e análise de sugestões legislativas da sociedade civil organizada (associações, sindicatos, entidades, órgãos de classe, ONGs, exceto partidos políticos). Também podem apresentar sugestões legislativas os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, desde que tenham participação paritária da sociedade civil, como é o caso do Conselho Nacional de Saúde e o Conselho Nacional de Assistência Social.

Cabe destacar que a CLP não possui campo temático ou área de atividade, o que lhe permite analisar matérias que tratem sobre qualquer tema ou se insiram em quaisquer áreas de atividade. Mas sua atuação sempre dependerá de provocação externa, ou seja, a CLP só exercerá

suas funções à medida que a sociedade civil apresentar sugestões de iniciativa legislativa ou demais instrumentos de participação previstos.

A partir daí, se aprovadas pela CLP, as sugestões da sociedade civil se transformam em proposições de autoria da própria comissão e passam a tramitar em regime de prioridade na Câmara dos Deputados. Desse modo, resumidamente, a CLP apresenta funcionamento especial:

- a) suas competências não são definidas em razão da matéria, ou seja, do campo temático das proposições, mas sim em função de quem tem a iniciativa;
- b) faz uma ponte entre a sociedade e o Poder Legislativo, com o papel de facilitar a tramitação de sugestões de iniciativa legislativa que vem da sociedade legitimada;
- c) quando se trata de outras formas de participação, que não uma sugestão de lei: pareceres técnicos, exposição de propostas, a CLP atua como órgão de distribuição e encaminha a matéria à Mesa ou à Ouvidoria, da Câmara, dependendo do caso, conforme o art. 254, § 4º do RICD.

Assim, a função primordial da Comissão de Legislação Participativa é estabelecer uma aproximação entre a sociedade e o Legislativo, recebendo sugestões que, depois de admitidas, face ao cumprimento dos requisitos formais, são analisadas quanto ao mérito e, se aprovadas, pela CLP, se transformam em proposições, se rejeitadas são arquivadas.

Cumprido salientar que a CLP não tem competência para substituir as comissões permanentes temáticas da Casa. Sua atuação é prévia à das demais comissões, tendo como função desencadear a apreciação das matérias por ela aprovadas. Nesse procedimento se encontra uma importante diferença entre a sugestão legislativa, cujo sucesso para que vire uma proposta de lei em tramitação depende diretamente da vontade da CLP, e a iniciativa popular que já chega à Câmara como uma proposição legislativa respaldada na vontade popular.

### **6.3 Formas de Participação na CLP**

O artigo 32, inciso XVII, alíneas “a” e “b” do RICD prevê duas formas de participação através de sugestões de iniciativa legislativa ou através de pareceres técnicos, exposições e propostas. O Regulamento Interno da CLP define os tipos de sugestões de iniciativa legislativa que poderão a ela ser encaminhadas:

### 1 – Sugestão de Projeto de Lei Complementar – SPLP

São as sugestões que têm por objetivo modificar ou criar leis que a Constituição trata, em razão da matéria, com *status* de Lei Complementar, o que exige quorum qualificado: maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional para sua aprovação;

### 2 – Sugestão de Lei Ordinária – SPL

Destina-se a disciplinar matéria relativa à legislação ordinária. Segundo Carvalho,

*“O campo de abrangência da lei ordinária é o residual, vale dizer, ser legisladas. Há, contudo, algumas matérias vedadas à lei ordinária: a primeira consiste naquelas reservadas à lei complementar, vindo depois as de competência exclusiva do Congresso nacional (art. 49 da CF/88), e as privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 51 e 52 da CF/88), as quais, por serem tratadas em decretos legislativos ou resolução, excluem a sanção do Presidente da República;”* (2002, p.111)

### 3 – Sugestão de Projeto de Decreto Legislativo – SPDC

A Sugestão de Projeto de Decreto Legislativo busca sustar (embora não revogar, nem anular) atos normativos do Presidente da República que, de modo geral, excedem os limites legais;

### 4 - Sugestão de Projeto de Resolução – SPRC

Tem por objetivo dispor sobre o funcionamento da própria Câmara, visando alterações em seu Regimento Interno;

### 5 – Sugestão de Projeto de Consolidação - SPC

Pretende a reunião de normas em torno de uma só matéria, por exemplo, a CLT – Consolidação das Leis do Trabalho;

### 6 – Sugestão de Requerimento de Audiência Pública – SRAP

Propõe ampliar o debate em torno de determinada matéria por meio de Audiência Pública;

#### 7 – Sugestão de Requerimento de Depoimento – SRD

Visa solicitar depoimento de autoridade ou cidadão que possa colaborar com os trabalhos da Comissão;

#### 8 – Sugestão de Requerimento de Informação – SRIC

Esse tipo de sugestão é encaminhado à Mesa para que esta solicite informações a ministro de Estado ou a representante de órgãos a ele subordinados ou vinculados sobre determinado assunto de sua pasta;

#### 9 – Sugestão de Requerimento de Convocação – SRC

Permite a convocação de ministro de Estado para prestar informação sobre assunto previamente determinado à Comissão;

#### 10 – Sugestão de Emenda ao Parecer do Projeto de Lei Orçamentária Anual - SEPPLA e de Emenda à Lei Orçamentária Anual – SELOA;

Tanto as SELOA, quanto as SEPPLA sugerem despesas e investimentos a serem incluídos no Orçamento da União. O artigo 20, inciso I, da Resolução nº 2 de 1995 do Congresso Nacional permite às comissões a apresentação de apenas cinco emendas, sem limite de valor, ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, regra válida também para a CLP;

#### 11 – Sugestão de Emenda ao Plano Plurianual – SEPPA

Sugere, regionalmente, as diretrizes, objetivos e metas de despesas e investimentos a serem executados no período de quatro anos, contados do segundo ano de um governo até o primeiro ano do governo subsequente.

Além das sugestões legislativas, ainda podem ser encaminhadas à CLP, estudos, pareceres técnicos exposições e proposições que guardem interesses com os trabalhos legislativos. Entretanto, não são objeto de sugestão de iniciativa legislativa: (i) Proposta de Emenda à constituição – PEC; (ii) requerimentos de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI; (iii) matérias cuja iniciativa seja privativa do Presidente da República, do

Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público; (iv) matérias alheias à competência do Legislativo Federal.

#### **6.4 Admissibilidade da Participação Popular**

Para que a CLP admita o recebimento dos instrumentos de participação popular é necessário observar-se alguns requisitos de personalidade e forma, quais sejam:

1 - Legitimidade: a legitimação é requisito do instrumento que será objeto de participação popular. Assim, para o instituto da sugestão de iniciativa legislativa são legitimados, nos termos da alínea “a”, do Inciso XVII, do art. 32 do RICD, as associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil. Já, para apresentarem pareceres técnicos, exposições e propostas, conforme a alínea “b” do mesmo artigo, são legitimadas entidades científicas e culturais, além das previstas na alínea “a” anteriormente citadas. A CLP exige, para comprovar a condição jurídica das entidades mencionadas, registro em cartório, ou em órgão do Ministério do Trabalho e documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva e responsável, judicial e extrajudicialmente, pela entidade à época da sugestão. Fica, ainda, facultada à presidência da Comissão, a possibilidade de solicitar informações adicionais e documentos, quando considerar necessários e pertinentes à identificação da entidade e ao seu funcionamento.

O Regimento Interno da Câmara veda o uso dos instrumentos de participação popular, via sugestão legislativa, aos partidos políticos e o Regulamento Interno da CLP veda a sugestão de iniciativa legislativa aos organismos internacionais e aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, abrindo-se exceção àqueles com participação paritária da sociedade civil

2 - Requisitos de forma: o Regulamento Interno da CLP em consonância com as idéias democráticas para a ampliação e flexibilização da legislação participativa, não se preocupou com os rigorismos formais, e facilitou o acesso, abrindo todas as possibilidades de comunicação entre os interessados e a secretaria da comissão, responsável pela recepção dos

instrumentos de participação da sociedade. Estes instrumentos podem ser enviados em papel impresso ou datilografado, em disquete de computador, pelo sistema de correspondência eletrônica, postal ou fac-símile.

### **6.5 Procedimentos de Preparo**

Cumpridos os requisitos de admissibilidade dos instrumentos de participação popular, passa-se à fase de preparos, que antecede a análise de mérito. Neste momento, a sugestão recebe sua classificação, numeração, e é distribuída a um Relator (deputado membro da Comissão) designado pelo Presidente da Comissão, devendo-se observar a existência de outras sugestões que tratem de matéria análoga ou conexa, hipótese em que será distribuída, por dependência, ao mesmo Relator, que a apensará à primeira sugestão.

A CLP, ciente das dificuldades que a sociedade enfrentará para apresentar as sugestões em perfeitas condições de redação e técnica, promove sua adequação para garantir sua tramitação.

### **6.6 Análise de Mérito**

A CLP dispõe do prazo de dez sessões para a análise do mérito da sugestão, sendo que cinco sessões são reservadas ao Relator para que apresente seu parecer. Compete a CLP informar às entidades proponentes, data e horário em que a sua sugestão será discutida. Entretanto, seu Regulamento Interno não faz menção ao alcance da participação das entidades nos debates, podendo-se entender, inclusive, que se resume a assistência passiva, ou seja, mero expectador.

No mais, conforme disposto no § 3º do artigo 254 do RICD, as disposições regimentais relativas ao trâmite dos projetos de lei nas Comissões se aplicam, no que couber, à apreciação das sugestões pela CLP.

Com relação à sugestão de parecer técnico, de exposição e de proposta, esta será encaminhada à Mesa que fará a distribuição, de acordo com o objeto, à Ouvidoria ou à Comissão ou Comissões competentes para o exame do respectivo mérito.

## **6.7 Após Apreciação pela CLP**

Após a apreciação das sugestões legislativas pelo plenário da CLP, duas hipóteses poderão ocorrer duas alternativas:

1 - se o parecer for contrário à sugestão, ela será arquivada;

2 - se o parecer for favorável à sugestão, ela será transformada em proposição legislativa de iniciativa da CLP, que deverá ser encaminhada à Mesa para que se dê início à tramitação normal.

Vale ressaltar, que apesar da CLP assumir a autoria da iniciativa legislativa, sempre haverá referência à entidade proponente da sugestão, conforme determina o art. 9º de seu Regulamento Interno: “constará da sinopse relativa ao encaminhamento das sugestões, e, posteriormente, ao trâmite da proposição da comissão, em todos os seus registros institucionais, a indicação da entidade a cuja origem sua autoria remonta.”

A CLP fica ainda obrigada a manter a entidade proponente informada sobre toda a tramitação da proposição oriunda de sua sugestão.

## **6.8 Tramitação Após sua Transformação em Proposição Legislativa**

A Mesa após receber a proposição de iniciativa da CLP, numera-a e distribui às comissões temáticas ligadas à matéria, para apreciação do mérito. Se houver necessidade da apreciação da proposição por mais de três comissões de mérito, será constituída comissão Especial para sua apreciação, conforme prevê o art. 34, II do RICD. Obrigatoriamente, será ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania e, quando for o caso, a Comissão de Finanças e Tributação, se tratar de matéria afeta ao orçamento.

As proposições de autoria da CLP tramitam em regime de prioridade, o que garante às suas proposições tramitação mais célere pelas Comissões de Mérito, que têm o prazo de dez sessões para sua apreciação. Após receber parecer de todas as Comissões para as quais foi distribuída, a proposição será discutida e votada pelo Plenário da Câmara e, se for aprovada, será encaminhada para o Senado Federal, desde que não se trate de projeto de Resolução, que diz respeito apenas à Câmara.

No Senado, se a proposição for aprovada com emendas, retornará à Câmara para que as emendas sejam apreciadas. Se as emendas forem acatadas, o projeto vai à sanção emendado. Se não forem acatadas, segue para a sanção o texto original. Caso contrário, se o Senado aprova a proposição sem emendas, esta segue direto à sanção ou veto do Presidente da República, desde que não se trate de Decreto Legislativo, que não está sujeito a sanção nem a veto.

Se após sua aprovação a matéria for vetada pelo Presidente da República, o Congresso Nacional poderá derrubar o veto, porém, com o voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

As proposições de iniciativa da CLP gozam, no trâmite processual normal, de algumas prerrogativas, tais como:

1 - somente podem ser retiradas, em qualquer fase da sua tramitação, a requerimento do Presidente da CLP, com prévia autorização do colegiado, conforme o art. 104, § 3º do RICD.

2 - por analogia, pode-se interpretar de forma extensiva às proposições de iniciativa da CLP, o art. 105 do RICD, que inclui as proposições de Iniciativa Popular entre aquelas que não serão arquivadas ao término da legislatura.



## **7. O DESEMPENHO DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA NO PERÍODO 2001 A 2004**

Na tentativa de consolidar este novo espaço de participação social, a CLP realizou diversas atividades no período compreendido entre 2001 e 2004. Dentre elas vale destacar o seminário *Exercício de Cidadania Política junto ao Poder Legislativo* – que resultou numa discussão acerca das experiências das diversas Comissões congêneres criadas por todo o país em busca da facilitação e do aperfeiçoamento da participação popular na elaboração legislativa.

### **7.1 Sugestões Apresentadas a CLP no Triênio 2001/2004**

A utilização da CLP como um canal de comunicação direta da sociedade com o Parlamento representa um grande avanço da participação popular na elaboração das leis em nosso país. Anteriormente a interferência da população junto ao Congresso Nacional, nesse aspecto, restringia-se à possibilidade de apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, que requer o apoio de cerca de um milhão de eleitores.

A Constituição Brasileira prevê a possibilidade de apresentação de projetos de iniciativa popular (art.61, §2º/CF), mas a norma constitucional exige que a proposta seja subscrita 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.

Essa exigência, praticamente, torna o instituto ineficaz. Assim sendo, verifica-se que, desde 1988, não houve, em rigor, a apresentação e tramitação de qualquer projeto de lei de iniciativa popular, na Câmara dos Deputados. Não obstante que algumas proposições tenham sido encaminhadas acompanhadas de elevado número de assinaturas, apenas tiveram sua tramitação garantida por meio da transformação da proposição em iniciativa de algum parlamentar ou mesmo do Presidente da República.

A CLP possibilitou um aumento na participação de entidades organizadas da sociedade civil na elaboração legislativa. No período 2001/2004 foram apresentadas 168 proposições à CLP, excluídas as sugestões de emenda na área orçamentária. Vide Tabela 1.

**Tabela 1 – Proposições Apresentadas à CLP**

Ano	Quantidade
2001	24
2002	59
2003	57
2004	28
Total	168

Fonte: Relatórios da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados 2001, 2002, 2003 e 2004

A intermediação de entidades organizadas da sociedade civil – base do atual modelo, constitui-se em um instrumento de educação política, ao incentivar a organização política e supor a prévia discussão e amadurecimento das propostas no âmbito da entidade, antes da sua apresentação ao Poder Legislativo.

Várias entidades da sociedade civil apresentaram, no período estudado, sugestões legislativas como pode ser visto no Quadro 2. Verifica-se que os estratos sociais mais baixos não conseguiram a organização necessária para participar do processo legislativo.

**Quadro 2 - Entidades que Apresentaram Sugestões Legislativas**

Entidade	Sigla	2001	2002	2003	Total
Associação Comunitária do Chonin	ACOCCI	1	19	5	25
Conselho Administrativo Municipal de Grupiara/MG	CAM-Grupiara	0	15	10	25
Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros	ACOBRAÁS	0	0	18	18
Movimento Ecumênico Mundial	MEM	3	0	7	10
Movimento Popular Pró-Moralização no Poder Legislativo	MPMPL	0	3	3	6
Associação Brasileira da Propriedade intelectual	ABPI	1	2	2	5
Associação de Solidariedade e Integração de Valparaíso de Goiás e do Entorno	ASIVGE	3	0	0	3
Associação Secundarista e Universitária de Alagoas	ASUAL	0	1	2	3

Associação Comercial da Vila Planalto	ACVP	2	0	0	2
Associação Comunitária dos Pequenos e Médios Produtores Rurais de Inhame, Mandioca e Outros		0	0	2	2
Associação dos Advogados de São Paulo	AASP	0	2	0	2
Federação Nacional dos Odontologistas	FNO	1	1	0	2
Ação Total dos Indivíduos da Terra Unidos em Defesa da Ecologia	ATITUDE	0	0	1	1
Associação Brasileira da Indústria Fitoterápica	ABIFITO	0	1	0	1
Associação Brasileira de Acessibilidade	ABRA	0	1	0	1
Associação Brasileira de COHABs	ABC	0	1	0	1
Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação	ABMH	0	1	0	1
Associação Cearense de Magistrados	ACM	0	0	1	1
Associação Comercial do Crato	ACC	0	1	0	1
Associação de Cosmetologia e Estética do Ceará	ACEC	0	1	0	1
Associação dos Esteticistas de Niterói	ASSENIT	0	1	0	1
Associação dos Juizes Federais do Brasil	AJUFE	1	0	0	1
Associação dos Moradores de Guaianases	AMG	1	0	0	1
Associação Nacional dos Árbitros de Futebol	ANAF	0	1	0	1
Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho	ANAMATR A	0	1	0	1
Casa do Compositor Musical	CCM	0	0	1	1
Centro Acadêmico Edêzio Nery Caon	CAD- UNIPLAC	0	0	1	1
Centro Evangélico de Reabilitação e Trabalho Orientado de Uberlândia	CERTO	0	1	0	1
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	CONTAG	1	0	0	1
Conselho Federal dos Detetives Profissionais do Brasil	CONFIPAR	1	0	0	1
Coordenação Federativa de Trabalhadores do Estado do Paraná	CFT-PR	0	1	0	1
Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa da Moradia	CNM	1	0	0	1
Federação das Associações dos Mutuários e Associações de moradores do Estado de São Paulo	FAMMESP	1	0	0	1
Federação de Associação e Deptos. de Aposentados e Pensionistas do Est. de SP	FAPESP	1	0	0	1
Federação Nacional dos Trabalhadores	FNTTAA	0	1	0	1

em Transportes Aquaviários e Afins					
Fórum das ONGs Ambientalistas do DF e Entorno	ONGs	1	0	0	1
Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Humano	ÉDEN	1	0	0	1
Instituto FGTS Fácil	IFF	0	0	1	1
Instituto para Promoção da Equidade e Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento	IPÊ e AGENDE	0	1	0	1
Movimento de Resistência ao Crime	MRC	1	0	0	1
Sind. Dos Especialistas do Magistério Oficial do Est. de SP	UDEMO	1	0	0	1
Sindicato dos Peritos Criminais do Estado de São Paulo	SINPCRESP	1	0	0	1
Sindicato dos Propagandistas, Propagandistas Vendedores e Vendedores de Produtos Farmacêuticos de São José do Rio Preto e Região	SINPROVE RP	1	0	0	1
Sindicato dos Servidores do Poder judiciário no Estado de Sergipe	SINDISERJ	0	1	0	1
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins de Marília e Região	STIAM	0	1	0	1
Sindicato Rural de Iporã	SRI	0	0	1	1
Sindicato União dos Servidores do poder judiciário do Estado de São Paulo		0	1	0	1
União dos Estudantes do Amazonas – UEA	UEA	0	0	1	1
União nacional dos Garimpeiros e Mineradores do Brasil	UNGMB	0	0	1	1
Total		24	59	57	140

Fonte: Relatórios da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados 2001, 2002, 2003 e 2004

Por outro lado, verifica-se uma elevada concentração de sugestões provenientes dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná que apresentaram 74% das sugestões. Vide Tabela 2.

**Tabela 2 - Sugestões Segundo o Estado de Origem**

UF	2001	2002	2003	Total
AL	0	1	2	3
AM	0	0	1	1
CE	0	2	1	3
DF	6	5	1	12
GO	3	0	0	3
MG	1	38	18	57
PE	0	0	2	2
PR	0	2	19	21
RJ	7	6	12	25
SC	0	0	1	1
SE	0	1	0	1
SP	7	4	0	11
Total	24	59	57	140

Fonte: Relatórios da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados 2001, 2002, 2003 e 2004

## 7.2 Proposições Originadas de Sugestões Aprovadas na CLP

Ao serem aprovadas na CLP, as sugestões legislativas dão origem a proposições de autoria da Comissão, que tramitarão em regime de prioridade na Casa. A tabela 3, abaixo, mostra as sugestões legislativas que após tramitação na CLP foram convertidas em proposições legislativas.

**Tabela 3 - Resumo das Sugestões Transformadas em Proposições**

Proposições	2001	2002	2003	2004	Total
Projeto de Lei (PL)	01	20	22	11	54
Projeto de Lei Complementar (PLP)	01	04	01	--	06
Emenda a Projeto de Lei	--	--	--	01	01
Indicação (INC)	--	01	--	01	02
Requerimento (REQ)	--	01	02	--	03
Requerimento de Informação (RIC)	--	01	--	--	01
Emenda ao Orçamento	05	05	05	05	20
Emenda ao PPA	--	--	01	--	01
Total	07	32	31	18	88

Fonte: Relatórios da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados 2001, 2002, 2003 e 2004

Até o ano de 2004, a CLP recebeu um total de 168 sugestões. Desse total, 88 foram aprovadas e convertidas em proposições de sua autoria, as quais se encontram tramitando na Casa. Entretanto, nenhuma das proposições já se transformou em lei.

## 8. A CLP COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO

Para se avaliar o sucesso da CLP como instrumento de participação política, necessário se faz a distinção entre *participação política* e *mobilização política*. Para Pasquino,

*“(...) o processo pode ser definido como participação política quando é de alguma forma espontâneo e autônomo, e sobretudo, quando nasce de baixo, dos próprios cidadãos, e tende a influenciar os detentores do poder político. Pelo contrário, deve ser definido como mobilização política quando é induzido e heterônomo, quando reflete a tentativa dos detentores do poder político para organizar e controlar, com instrumentos que têm à sua disposição, o consenso e o apoio dos súditos/cidadãos”.* (2002 p.55)

Desse modo, entender a CLP como importante instrumento de participação política não é apropriado. Do mesmo modo que compreendê-la apenas como instrumento da mobilização política parece-nos precipitado. O próprio Pasquino (2002, p. 55) defende que *“(...) em sentido técnico, a mobilização é também o processo, vasto e complexo, de mudanças que criam muitas das condições prévias de participação política”*.

Além do mais, o regime de prioridade concedido às proposições de autoria da CLP em nada contribui para a celeridade de seus projetos, pois nesses quatro anos, nenhuma das suas iniciativas se transformou em lei.

### 8.1 A Sugestão Legislativa e a Iniciativa Popular

É sempre tentador considerar a sugestão legislativa como uma alternativa à Iniciativa Popular. Entretanto, são instrumentos complementares. A sugestão legislativa facilita, e muito, a aproximação entre a sociedade e o processo legislativo. Entretanto, está longe de alcançar o significado e a legitimidade da iniciativa popular. Entendemos que esta já nasce lei. É praticamente impossível, dentro do conceito de democracia, que o Poder Legislativo rejeite uma proposta de lei que reflita os anseios de mais de um milhão de cidadãos.

O mesmo não ocorre com a Sugestão Legislativa que, apesar de legítima, reflete os desejos de um grupo organizado da sociedade civil. De fora do processo continuam ainda os que não têm capacidade de organização.

## 9. O PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO

A Constituição de 1988 procurou fortalecer o sistema de comissões dentro do Poder Legislativo, considerando-as como instâncias decisórias autônomas. Algumas matérias se transformam em lei sem a necessidade da apreciação do Plenário das duas Casas – é o poder conclusivo das Comissões.

Entretanto, esta autonomia das Comissões é afetada quando as matérias sob sua jurisdição, com poder conclusivo, são avocadas para o Plenário através da aprovação de requerimento de urgência. Aprovado o requerimento, o projeto é retirado da Comissão e, independente desta ter iniciado ou não a apreciação da matéria, esta vai ao Plenário, geralmente, fruto de acordo do colégio de líderes, coordenado pelo Presidente da Câmara.

Desse modo, as prerrogativas do Presidente da Casa na coordenação dos trabalhos e na direção das sessões plenárias são bastante amplas o que lhe confere grande influência nos resultados do processo legislativo. Tanto o Presidente da Câmara quanto os Líderes Partidários contam com dispositivos poderosos para definir a agenda dos trabalhos que na maioria das vezes favorece o Poder Executivo. Os dados relativos à produção legislativa no Brasil demonstram claramente isso: do total de 3.043 leis aprovadas entre 1989 e 2001, 86% foram propostas pelo Executivo.

De outro lado está o fosso existente entre o parlamentar e seus eleitores. Segundo Dahl (1989) em regra, não é permitido a uma parcela significativa da sociedade brasileira “*ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo*”.



## CONCLUSÃO

O Poder Legislativo, seguramente, oferece, em relação ao Executivo e ao Judiciário, a maior possibilidade de participação da sociedade nos seus trabalhos. Com as funções de estado de legislar e fiscalizar o poder público cabe também a ele a função política de representar o povo no processo político decisório.

Assim sendo, através de seus representantes no Legislativo, o povo deveria ter garantido os seus interesses na agenda política. Entretanto, sabe-se que os canais de participação são acessíveis a poucos e insuficientes para garantir uma participação popular ampla nos trabalhos legislativos.

Embora a criação da CLP tenha estimulado a participação direta da sociedade na elaboração legislativa, os números demonstram que muito ainda tem que ser feito para que se diminua a enorme distância entre os anseios do povo brasileiro e o que é defendido no Poder Legislativo. A Iniciativa Popular e seus requisitos inalcançáveis, assim como a Comissão de Legislação Participativa, que não consegue incluir os que não têm capacidade de organização em sua pauta, são instrumentos elaborados por aqueles que detêm o poder e querem manter seu *status quo*. Ainda continua faltando espaço no Legislativo para que a população possa vocalizar suas preferências.

Mas isso não decorre da falta de instrumentos. Colocar em prática as normas constitucionais, tornando-as aliadas da realização das políticas sociais necessárias é o grande desafio que o País tem que enfrentar. Nossas autoridades, como vemos, não se interessam e o povo desconhece o poder que detém. Ambos decorrem da falta de uma cultura participativa e de informação sobre os meios para realizá-la.

A utilização de tais mecanismos, sem dúvida, engrandeceria nossa sociedade. Não só pela participação popular na escolha de seu próprio destino, mas também pela inequívoca assimilação dessas escolhas pelos seus representantes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília. DF: Câmara dos Deputados. 2004

DA SILVA, José Afonso. **O Estado Democrático de Direito**. - Revista Forense, 305/45, Jan./Fev./Mar. 2002.

DE SOUZA, Nelson Oscar. **Manual de Direito Constitucional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p.12.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª edição. São Paulo: Saraiva, 1988. p.274.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 123.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria da democracia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

ANASTASIA, Maria de Fátima. **Responsabilização por controle popular - mimeo – Texto apresentado ao GT Instituições Políticas da ANPOCS**. Belo Horizonte: CLAD – Centro Latino Americano de Administração. Dez. 1999.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa**. 2.ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

NEVES, Aécio. **Legislação Participativa amplia o Espaço Democrático** in Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa, *Cartilha*. Brasília, 2001

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Do País Constitucional ao País Neocolonial**. São Paulo: Malheiros, 1999.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Globo, 1998.

PASQUINO, Gianfranco. **Curso de Ciência Política**. Caiscais: Principia, 2002.

DINIZ, Eli. **Relações Executivo/Legislativo e Reformas Constitucionais**. Rio de Janeiro: IUPERJ, mimeo, maio de 1995.

BOBBIO, Norberto. **As Ideologias e o Poder em Crise**. Brasília: Editora UNB, 1995.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.