

**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 Aplicado**  
**Departamento de Administração**  
**Curso de Especialização em Desenvolvimento Gerencial**

**A INICIATIVA POPULAR NA ELABORAÇÃO  
LEGISLATIVA:  
UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE  
NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DAS LEIS**

**Carlos Alberto Farias Nery**

**Brasília, DF**  
**2001**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Faculdade de Estudos Sociais Aplicado**  
**Departamento de Administração**  
**Curso de Especialização em Desenvolvimento Gerencial**

**A INICIATIVA POPULAR NA ELABORAÇÃO  
LEGISLATIVA:  
UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO  
PROCESSO DE FORMULAÇÃO DAS LEIS**

**Por**  
**Carlos Alberto Farias Nery**

**Orientador: Prof. Dr. TOMÁS DE AQUINO GUIMARÃES**

**Brasília, DF**  
**2001**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Faculdade de Estudos Sociais Aplicado**  
**Departamento de Administração**  
**Curso de Especialização em Desenvolvimento Gerencial**

**A INICIATIVA POPULAR NA ELABORAÇÃO  
LEGISLATIVA:  
UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO  
PROCESSO DE FORMULAÇÃO DAS LEIS**

**Carlos Alberto Farias Nery**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração da Faculdade de Estudos Sociais Aplicado da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção de título de Especialista em Desenvolvimento Gerencial.

**Brasília, DF**  
**Universidade de Brasília**

**A INICIATIVA POPULAR NA ELABORAÇÃO  
LEGISLATIVA:  
UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO  
PROCESSO DE FORMULAÇÃO DAS LEIS**

**À minha esposa, Cida, por seu amor e sua  
dedicação, e aos meus filhos Cássia, Felipe, Rafael e  
Camilla, pelo carinho, incentivo e compreensão, pois os  
nossos momentos de lazer, muitas vezes, foram  
substituídos por horas de estudos necessários à realização  
deste trabalho.**

## AGRADECIMENTOS

Meu esforço para a realização desta pesquisa não foi solitário. Há muitas pessoas a quem dizer muito obrigado:

Ao Professor Dr. Tomás de Aquino Guimarães, pelas horas dedicadas à orientação tão necessária à realização deste trabalho. E por sua compreensão e respeito à minha individualidade intelectual.

Aos professores do Departamento de Administração da Faculdade de Estudos Sociais Aplicado, da Universidade de Brasília, notadamente àqueles que ministraram aprendizado no Curso de Especialização em Desenvolvimento Gerencial, pelo excelente convívio acadêmico.

Ao professor Dr. Waldyr Viegas, Coordenador do Curso, pelo trato amistoso e compreensível e pela disposição em sanar sempre as dúvidas de percurso.

Aos colegas todos do Curso de Especialização em Desenvolvimento Gerencial, pelo carinho, amizade e respeito crescentes, frutos da dedicação, do estímulo e do convívio diuturno.

À colega Ana Regina Diniz, pela excelente colaboração no desenvolvimento e no ânimo desta pesquisa.

À Ana Lúcia, então coordenadora do Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, pelo apoio e pela oportunidade da realização e desenvolvimento do convênio indispensável à concretização deste Curso, que findou em indiscutível aperfeiçoamento profissional.

Aos amigos da Universidade de Brasília - UnB Empreendimentos, especialmente ao Galdino e a Alice Lima e aos companheiros do Centro de Formação e Treinamento da Câmara dos Deputados - CEFOR, na pessoa da Yara e do Paulo, pelo apoio e muita boa vontade durante a realização do curso.

Aos meus entrevistados, líderes parlamentares, representantes partidários, assessores da Câmara dos Deputados e de Entidades Sindicais, pela prontidão e descortino na elucidação das questões, sem as quais não teria sido possível esta Monografia e por terem acreditado no sucesso deste trabalho.

Ao Dr. Arildo Dória, pela inteligente percepção da participação da sociedade no processo de elaboração legislativa, objeto deste estudo.

Aos vários funcionários da Câmara dos Deputados, pela indispensável contribuição para a realização deste trabalho, pelas ponderações expendidas e pela cordial disposição em auxiliar nas pesquisas bibliográficas e documentais.

Aos meus colegas de trabalho, na Suplência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, pelo apoio e por terem assumido, por diversas vezes, minhas funções no decorrer desse ano.

## **RESUMO**

Este estudo avalia a percepção dos agentes políticos envolvidos na formulação das leis, a partir da iniciativa popular na elaboração legislativa, em face do caráter representativo que reveste a composição da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Para tanto, apresentou-se um referencial teórico que abordou o conceito de democracia, de representatividade, de procedimento legislativo, de cidadania e de participação popular.

Foi feita uma pesquisa de campo, mediante entrevistas estruturadas, cujos resultados, analisados à luz da percepção política dos amostrais envolvidos e da literatura consultada, evidenciaram que prevalece entre representantes e representados a idéia de que, para o atingimento dos objetivos de uma maior participação popular no processo de elaboração legislativa, seja mediante a iniciativa, seja nos demais estágios da sua formulação, várias medidas ainda precisam ser adotadas, dentre elas, aquelas destinadas à recuperação da credibilidade do Parlamento, da confiança na sociedade e da formação educacional.

Constatou-se igualmente que existe uma necessidade crescente de mais informações e divulgação das ações parlamentares, nos exatos limites de suas atribuições e competências, em virtude do caráter ainda recente e em construção do processo democrático brasileiro. Para que a sociedade atue de maneira mais efetiva na elaboração legislativa, parecem ser fundamentais mudanças no formato de funcionamento das estruturas e na cultura societária, em relação a sua percepção e confiabilidade em apoderar-se das instâncias legais existentes.

Os resultados alcançados podem ser úteis ao fomento da cidadanização da sociedade brasileira, do clima participativo entre representantes e representados e da aproximação das Casas Legislativas com a sociedade brasileira.



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO: <i>Em busca da Participação Popular no processo de elaboração legislativa</i> .....	10
2. O PROBLEMA .....	12
2.1 – <i>Justificativa</i> .....	12
2.2 – <i>Objetivos</i> .....	13
2.3 – <i>Relevância do estudo</i> .....	14
2.4 – <i>Delimitação do estudo</i> .....	14
2.5 – <i>Definição dos termos</i> .....	15
3. REFERENCIAL TEÓRICO .....	18
3.1 – <i>O Poder Legislativo e o Congresso Nacional</i> .....	18
3.2 – <i>O Estado Democrático de Direito</i> .....	19
3.3 – <i>O Processo Legislativo</i> .....	20
3.4 – <i>Surgimento e evolução do direito de participação popular</i> .....	21
3.5 – <i>O aparecimento da Assembléia Popular</i> .....	22
3.6 – <i>O distanciamento da sociedade</i> .....	22
3.7 – <i>A iniciativa popular</i> .....	23
3.8 – <i>A participação popular na Constituinte/88</i> .....	25
3.9 – <i>A Comissão de Legislação Participativa (um modelo de gestão)</i> .....	26
3.10 – <i>Aplicações práticas</i> .....	28
4. METODOLOGIA .....	30
4.1 – <i>Delineamento da pesquisa</i> .....	30
4.2 – <i>Universo e amostra</i> .....	31
4.3 – <i>Coleta de dados</i> .....	32
4.4 – <i>Tratamento dos dados</i> .....	33
4.5 – <i>Limitações do método</i> .....	34
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	36
5.1 – <i>A complexidade da norma</i> .....	36
5.2 – <i>A Soberania Popular e a Representatividade</i> .....	39
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	42
6.1 – <i>Conclusões finais</i> .....	42
6.2 – <i>Recomendações</i> .....	43
ANEXO I – <i>Lei nº 9.840/99, oriunda de iniciativa popular</i> .....	45
ANEXO II – <i>Lei nº 8.930/94, oriunda de iniciativa popular</i> .....	47
ANEXO III – <i>Projeto de Lei nº 2.710/1992, de iniciativa popular</i> .....	48
ANEXO IV – <i>Resolução nº 21/2001, cria a CLP e seu regulamento</i> .....	53
ANEXO V – <i>Calendário de Atividades da CLP</i> .....	58
ANEXO VI – <i>Roteiro da entrevista com os representantes partidários</i> .....	59
ANEXO VII – <i>Roteiro da entrevista com os assessores da Câmara</i> .....	61
ANEXO VIII – <i>Roteiro da entrevista com os representantes de órgãos de classe</i> .....	62
ANEXO IX – <i>Notas sobre o Legislativo e a Participação da Sociedade</i> .....	64
BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA .....	94

# **INTRODUÇÃO**

## ***1. INTRODUÇÃO: EM BUSCA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO LEGISLATIVA***

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução e ao gerenciamento da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, dos principais problemas existentes, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas correntes políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação.

Na ciência política há pelo menos três formas para definir a expressão “participação popular”. A primeira refere-se à presença passiva e receptiva do indivíduo em eventos políticos; a segunda, envolve o sujeito em uma série de atividades, fazendo-o contribuir direta ou indiretamente para uma decisão política; e a terceira, pressupõe a existência de cidadãos informados dos acontecimentos políticos e interessados em formas de participação direta ou indireta.

Entretanto, na terminologia corrente, a expressão “participação popular” é usada para designar, dentre outras atividades, o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de comitê, a apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral e a pressão exercida sobre um dirigente político.

É fácil observar que tal uso não contribui para a clareza conceitual da expressão, porquanto não alcança nem contribui à plenitude democrática nem à abrangência do contido nos mecanismos legais de participação política da sociedade civil.

O ato de votar e a participação dos indivíduos nas atividades de um determinado partido, por exemplo, são formas aceitas de participação e de atividade política. Porém, a simples presença do indivíduo numa manifestação ou num comício, sem tomar parte consciente nalguma decisão, de modo diferente, não caracteriza uma participação popular em favor da cidadania.

Pode-se entender, portanto, por participação tanto a ausência de contribuição pessoal quanto o envolvimento pessoal.

Não obstante essa realidade, é ainda notório que o interesse “popular” pela política legislativa está circunscrito a um círculo bem limitado de pessoas. Assim, conquanto difusas, parece que as idéias circulam e esgotam-se em torno de si mesmas, sem produzir efeito: as estruturas de participação popular não são por si só suficientes nem motivadoras à cidadania.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 capacitou institucionalmente a população para atuar, em diversas situações, diretamente junto aos Poderes Públicos e a seus representantes, a fim de propor correção de eventuais distorções da representação política, ao mesmo tempo que busca reduzir a distância entre povo e o Estado.

Consagrou a Carta Magna brasileira os seguintes mecanismos de participação popular vinculados ao três Poderes:

**Vinculados ao Poder Legislativo:**

1. consulta prévia para elaboração de projeto de lei;
2. audiências públicas realizadas pelas Casas Legislativas (Câmara e Senado Federal);
3. iniciativa popular legislativa;
4. plebiscito e referendo;
5. representação aos Tribunais de Contas

**Vinculados ao Poder Executivo:**

1. conselhos (tais como os Conselhos Setoriais de Saúde, Criança e Adolescente, Assistência Social, Mulher, entre outros);
2. audiências públicas com órgãos da administração direta;
3. direito de petição;
4. ouvidoria

**Vinculados ao Poder Judiciário:**

1. ação popular;
2. representação ao Ministério Público;
3. ação civil pública;
4. mandado de injunção;
5. mandado de segurança coletivo
6. ação de inconstitucionalidade por omissão

Apesar dessas conquistas incorporadas ao texto constitucional que consagram o princípio da participação popular, muitas ainda são as barreiras e problemas que impedem sua plena e total materialização. Dentre as barreiras, de um lado, parece, é notoriamente insuficiente o estágio de conscientização e organização política da maioria da população para se mobilizar, participar e reivindicar. De outro, a aplicabilidade dos mecanismos de participação previstos em legislação depende de seu usufruto, o que frequentemente impede o pleno e efetivo exercício da cidadania.

Portanto, informar e institucionalizar a conquista de um espaço de participação é, pois, extremamente importante como garantia desse direito. Ou seja, a participação popular como um direito tem de ser sentida pela sociedade.

Este trabalho propõe-se a analisar a percepção política dos agentes envolvidos no aproveitamento do mecanismo constitucional de participação popular na elaboração legislativa, enquanto instrumento útil e capaz de fazer aproximar a Casa Legislativa da sociedade civil organizada. A seguir são apresentadas as justificativas para sua realização, seus objetivos (geral e específicos), suposições subjacentes, bem como a relevância e delimitação do estudo.

No terceiro capítulo, descreve-se o referencial teórico sobre as formas de participação popular na elaboração política, expondo-se idéias e concepções de autores que abordam a temática como estratégia para obtenção de diferencial político. No quarto capítulo, expõe-se a metodologia da pesquisa, sua limitação, o tamanho da amostra, o instrumento utilizado para a coleta de dados e seu tratamento.

No quinto capítulo, apresentam-se os resultados e a discussão da pesquisa. Finalmente, as conclusões e recomendações do que se observou e avaliou no decorrer deste estudo.

## 2. O PROBLEMA

### 2.1 – *Justificativa*

Quando, em outubro de 1988, o Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, então Deputado Ulysses Guimarães proclamava a nova Constituição da República, fez questão de chamá-la de Constituição Cidadã. Uma designação exata, uma vez que não tiveram os cidadãos em nenhum outro texto constitucional da República Federativa do Brasil, mesmo naquele excelente de 1946, maior rol de garantias e de direitos, mantendo, do mesmo passado, seus deveres.

O art. 5º da Constituição Federal de 1988 começa logo afirmando **que todos são iguais perante a lei** e, por isso mesmo, o pressuposto é de garantir a todos os cidadãos direitos invioláveis, tais como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, fazendo com que essa inviolabilidade seja detalhadamente enumerada em 77 incisos.

Apenas este artigo já deveria estar incluído em programas pedagógicos de todas as escolas do país para que, desde a juventude, o cidadão ainda imberbe possa saber o que pode ou não pode fazer, o que pode ou não exigir. Mas, sobretudo, de que forma pode ele influir nos destinos de sua terra e de seu povo. É que a Constituinte de 1988 admitiu que a participação existisse.

Já em seu art. 61, a Constituição Federal define as condições de iniciativa popular na elaboração de projetos de lei e sua apresentação ao Congresso Nacional. Mas como poderia um projeto de lei, elaborado pela cidadania, ser recebido pelos parlamentares? Teria que ser, então, apresentado à Câmara dos Deputados, subscrito por pelo menos 1% (um por cento) do eleitorado nacional, o que já representa mais de um milhão de assinaturas. Essas assinaturas deveriam ser colhidas em, no mínimo, cinco Estados e representar, em cada um deles, pelo menos 3% (três por cento) de seus eleitores (Oliveira, 1966). É aqui que a coisa começa a emperrar. São Paulo, por exemplo, ainda que ostentando um corpo eleitoral de 25 milhões, não poderia, sozinho, colher tais assinaturas. Mas, se o fizesse, teria que reunir pelo menos 75 mil delas, ao passo que Roraima, com seus 190 mil eleitores, necessitaria apenas de 5 mil e 700 assinaturas.

Esses complicadores, impossível negar, passam a exigir montante de recursos que, ao fim, vão desestimular essas iniciativas - nada a admirar, no entanto: a experiência ainda é pioneira e as dificuldades de sua concretização não são pequenas. Essas e outras nuances, como a eventual concorrência com o mandato parlamentar, exigirão dar início ao processo de otimização e revisão da participação popular, para permitir que a menores custos, em menos prazo de tempo e com maior segurança e dinamismo a iniciativa popular na elaboração legislativa se faça a cada dia mais presente dentro do Poder Legislativo.

Desde a promulgação da Constituição Federal, em outubro de 1988, apenas três proposições foram apresentadas à deliberação legislativa e, destas, apenas duas transformaram-se em normas jurídicas. São elas: o projeto de lei nº 1517, de 1999, transformado na Lei nº 9.840/99, que incluiu no Código Eleitoral a possibilidade de cassação do registro do candidato que doar, oferecer ou prometer bem ou vantagem pessoal em troca de voto (vide Anexo I) e o projeto de lei nº 4146, de 1993, transformado na Lei nº 8.930/94, que

ampliou os casos de caracterização de crimes em hediondos (vide Anexo II). Resta ainda em apreciação o Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, que cria o Fundo Nacional de Moradia Popular, atualmente aguardando deliberação do Plenário (vide Anexo III).

Em contrapartida, no período compreendido entre 15 de fevereiro de 1991 e 15 de novembro de 2001, correspondente às 49ª, 50ª e 51ª legislaturas, foram apresentados à deliberação pelos demais agentes políticos nada menos que 15.502 projetos de lei ordinária e 713 projetos de lei complementar. Destas proposições, 679 foram transformadas em leis ordinárias e 40 em leis complementares à Constituição Federal.

Assim, considerando o teor do dispositivo constitucional referente a iniciativa popular das leis, **segundo a percepção dos agentes políticos e públicos envolvidos no processo de formulação das leis, quais as razões da baixa participação popular no processo de elaboração legislativa?**

## **2.2 - Objetivos**

Este trabalho, enfim, teve como objetivo *identificar, nesse contexto, que medidas têm-se que instituir capazes de fazer ampliar na Câmara dos Deputados a participação popular no processo de formulação das leis.*

Pretendeu-se, também, a partir do alcance do objetivo geral, atingir os seguintes objetivos específicos:

- ✓ Verificar até que ponto as competências constitucionais referentes à iniciativa legislativa colaboram para o entrosamento ou o distanciamento da sociedade civil com os seus representantes no Poder Legislativo;
- ✓ Verificar se a participação popular no processo de elaboração das leis tem importância significativa na melhoria do conteúdo das normas jurídicas e nas relações entre representantes e representados, em face das características internas do processo legislativo da Câmara dos Deputados;
- ✓ Verificar se a percepção dos agentes da sociedade civil organizada e dos seus representantes na Câmara dos Deputados quanto a imparcialidade, rigidez, desconfiança, desconhecimento e observância das normas necessárias à elaboração legislativa influencia o interesse pela participação popular;
- ✓ Verificar se a complexidade do processo legislativo, quanto à elaboração das leis, e a correlação de forças políticas próprias do Poder Legislativo podem impedir a aproximação entre representantes e representados e a apreciação congressional das iniciativas populares;
- ✓ Verificar, em face das normas referentes ao procedimento legislativo, se há omissão relevante quanto ao exercício de direito regimental que possa abreviar ou desobstruir a apreciação das proposições de iniciativa popular.

### **2.3 – Relevância do estudo**

Para as organizações políticas de modo geral e, em especial, para a Câmara dos Deputados, que atua em ambiente muito dinâmico e turbulento, o estudo trouxe contribuições de ordem prática, à medida que o tema sob análise, numa relação de competências, apresentou-se como capaz de sustentar vantagem política competitiva.

Para a Câmara dos Deputados, em particular, o estudo será útil para que a Instituição possa seguir a política de priorizar o diálogo e o estreitamento de uma participação política mais cidadã como diferencial político, à medida que buscou identificar as angústias e aspirações sociais à prestação de uma atividade, sem o risco do deslocamento popular e em padrões de excelência política, jurídica e democrática.

O estudo será relevante, ainda, para o desenvolvimento de reflexão sobre a cidadania, à medida que, a partir do conhecimento das causas da baixa demanda dos cidadãos pelo processo de elaboração das leis, criou ambiente propício à participação popular, a uma resposta eficaz à intenção do constituinte e, em última instância, possibilitou uma reflexão da relação Câmara dos Deputados com a sociedade total.

Finalmente, do ponto de vista acadêmico, embora o estudo não tenha a intenção de servir como um referencial e nem de incorporar uma revisão exaustiva da literatura sobre os mecanismos de participação popular na elaboração da política nacional, pretendeu-se expor didaticamente as principais características e abordagens do tema, trazendo uma contribuição àqueles que desejarem aprofundar estudos nessa área. Não obstante a iniciativa popular ter sido citada por diversos autores como instrumento eficaz para obtenção da cidadania, o tema ainda está em um estágio inicial de desenvolvimento e desmembramento, de forma que se espera que as proposições deste trabalho ensejem a realização de novas pesquisas e estudos a respeito.

Pesquisadores poderiam, por exemplo, dedicar-se à identificação dos conflitos relevantes para outros segmentos políticos, ou mesmo à tentativa de explicar até que ponto a participação popular na iniciativa da formulação das leis, prediz um formato societário subdesenvolvido economicamente e apático, apolítico ou culturalmente inferiorizado. Outro trabalho que poderia advir deste estudo é o de mapear, dentre as dificuldades identificadas como relevantes para o pleno exercício da cidadania, aquelas cujo desenvolvimento e aplicabilidade geraria maior retorno político para a Câmara dos Deputados.

### **2.4 – Delimitação do estudo**

Na Câmara dos Deputados, são diversos os segmentos políticos, entre estes, parlamentares, presidentes de agremiações políticas, de organizações sindicais, *lobbistas*, representantes de empresas privadas, funcionários institucionais, que trabalham no atendimento à demanda da sociedade. Contudo, este estudo restringiu-se a identificar as razões da apatia da participação popular na elaboração legislativa, que sejam relevantes, tão somente, para o trabalho legislativo, ou seja, para que os cidadãos e os representantes políticos, interagindo na Câmara dos Deputados, com regularidade e frequência, prestem na formulação das leis um serviço voltado ao atingimento da diminuição do fosso aparentemente existente nas relações de poder com a sociedade e da coincidência de aspirações sociais.

É importante frisar que alguns autores empregam o termo participação para designar a capacidade de uma pessoa estar presente em eventos políticos. Neste estudo, adotou-se como **participação popular** aquela que se realiza através de canais institucionais para a intervenção direta na atividade de produção das leis, desde a elaboração e subscrição popular até a votação da proposição, conforme disposto na Constituição Federal de 1988 e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, promulgado também em 1988.

Neste estudo, entende-se como **iniciativa popular**, a princípio, aquela que atende às necessidades legais de participação na elaboração legislativa, ou seja, aquele instrumento deferido a certa parte do corpo eleitoral, para propor lei, respeitados os trâmites do processo legislativo. Mas não excluiu-se, aqui, fazer reflexão doutrinária sobre cidadania e democracia. Mas o tema deste estudo é, tão-somente, a análise da gestão popular na elaboração legislativa, no âmbito da Câmara dos Deputados, como instrumento de cidadanização e de aproximação dos representantes e representados da sociedade brasileira. Não só sob a perspectiva formal, mas também sob a perspectiva política, nas discussões e nos encaminhamentos das questões.

Parece que as recentes modificações promovidas pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados na sua estrutura organizacional, que colocam tão em voga questões como **positivação da participação popular na atuação legislativa**, não decorrem de uma fatalidade e, sim, da opção por um modelo de organização da produção legislativa apoiado na sociedade e no processo de envolvimento dos cidadãos. A adoção deste modelo pode trazer problemas, sobretudo de ordem política, à medida que conduz os cidadãos à expectativa de direito e, não raras vezes, a efeitos demagógicos. Entretanto, não é pretensão deste trabalho ater-se à discussão sobre a eventual perversidade do modelo representativo no trabalho legislativo ou mesmo buscar alternativas para solução dos possíveis problemas de ordem processual dele advindos. Embora oportuna, essa discussão cabe a outro foro, de âmbito político-partidário.

## **2.5 – Definição dos termos**

Diante das diversas interpretações a respeito do tema participação popular na elaboração legislativa, tendo este adquirido várias conotações para diferentes contextos, é importante explicitar como alguns termos-chave devem ser entendidos neste texto:

**Autoria** – caracteriza o subscritor principal ou subscritores da formatação própria à espécie legislativa.

**Cidadania** – é a adoção de um comportamento pessoal participativo e específico. Diz respeito à defesa de aspectos sociais, políticos e de justiça relacionados à determinação que leva a pessoa à tomada de posição participativa em relação a conflitos envolvendo interesses coletivos ou individuais.

**Elaboração legislativa** – o mesmo que produção legislativa. Compreende o estudo técnico das espécies de leis e o exame político de sua oportunidade e transformação em regra legal.

**Iniciativa legislativa** – fase inicial do processo legislativo representativo correspondente à apresentação à Casa Legislativa de proposição legal. Diz respeito à força motriz capaz de deflagrar o processo político e pôr em movimento a instituição parlamentar e seus membros.



**Iniciativa popular** – competência legislativa atribuída à cidadania para apresentação à Câmara dos Deputados de projetos de proposições de leis, na condição de autora. O mesmo que participação popular na produção das leis, mediante a apresentação legal de proposição.

**Iniciativa reservada** – refere-se à indelegabilidade. Conjunto de assuntos de interesse de órgão institucional específico, cuja incumbência pela legiferação depende exclusivamente da vontade própria e reservada a alguns poucos agentes políticos. Sobre tais assuntos, não cabe a iniciativa popular.

**Legislação participativa** – diz respeito à participação popular na elaboração legislativa, mediante a apresentação de projetos de lei. Refere-se à legislação existente e àquela em fase de elaboração, a partir da iniciativa popular direta.

**Participação política** – designa uma variada série de atividades referentes a política: o ato de votar, a militância num partido político, a participação em comícios, o apoio a um candidato, a pressão sobre um dirigente político.

**Participação popular** – forma institucionalizada de participação das pessoas no controle da *res* pública. Fenômeno político vinculado à participação das pessoas nos destinos das políticas públicas.

**Processo legislativo** – é a sucessão de atos realizados e levados a efeito pelas Casas Congressuais, isoladamente ou em conjunto, em face do exame de proposição legislativa, a partir da apresentação do projeto até sua transformação em norma jurídica.

**Proposição** – qualquer das espécies legislativas relacionadas pela Constituição Federal como sujeitas e capazes de deliberação legislativa (emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções)

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

---

### **3. REFERENCIAL TEÓRICO**

O tema “participação popular na elaboração legislativa” tem despertado interesse da sociedade organizada, do Poder Legislativo, em especial da Câmara dos Deputados, e em ambientes onde prevalece a concepção e o ideal de cidadania e democracia, à medida que se apresenta como mecanismo capaz de fazer aproximar do poder de decisão legislativa os interesses mais comuns da população e, assim, gerar e sustentar representatividade política mais real, diminuindo o fosso eventualmente existente entre representantes políticos e o povo e construindo vantagem política para a Casa Legislativa, seus membros e para a sociedade brasileira.

Para facilitar a compreensão do objeto, das suposições e objetivos da pesquisa, buscou-se apresentar os principais estudos já realizados sobre o tema, mas fez-se de forma breve um levantamento do referencial teórico existente, expondo algumas abordagens conceituais, o caráter dinâmico da política, da origem da formação do Estado, do Governo, do Direito e suas aplicações práticas no desenvolvimento e amadurecimento da democracia participativa e da cidadania.

#### ***3.1 – O Poder Legislativo e o Congresso Nacional***

O Poder Legislativo Federal e o Congresso Nacional são conceitos distintos um do outro. O primeiro constitui um dos poderes da União, enquanto que o segundo é o órgão que o exerce. Esse Poder corresponde ao princípio abstrato, à faculdade de materializar a lei; já o Congresso Nacional corresponde ao organismo atuante.

De acordo com a Constituição de 1988, o Poder Legislativo Federal é exercido pelo Congresso Nacional por meio de suas Casas, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. O Senado compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal; a Câmara, de representantes do povo. As principais funções do Congresso Nacional são a elaboração legislativa, a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo.

A elaboração legislativa, também denominada de processo legislativo, compreende a elaboração de emendas à Constituição (PEC), leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

A emenda à Constituição visa à alteração de algum dispositivo constitucional e pode ser apresentada da seguinte forma: por um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. O quorum necessário para aprovação de uma PEC é de três quintos (3/5) dos membros de cada Casa. Uma PEC possui, ainda, limitações circunstanciais e formais, as quais são mencionadas no art. 60 da Constituição.

As leis complementares existem graças à delegação dos constituintes originários dada aos parlamentares de legislaturas futuras. Portanto, são leis complementares à Constituição.

Assim como as demais, as leis ordinárias são, segundo Temer (1997), atos normativos produzidos pelo Poder Legislativo segundo forma prescrita na Constituição, gerando direitos e deveres. Porém, seu campo material situa-se entre o campo entregue à legislação

complementar e aquele que se refere à competência exclusiva do Congresso Nacional ou privativa da Casa Legislativa.

As leis delegadas são elaboradas pelo Presidente da República, o qual deverá solicitar a delegação ao Congresso nacional. Não poderão ser objeto de leis delegadas: os atos de competência exclusiva do Congresso nacional; os de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as matérias reservadas às leis complementares, nem os demais casos mencionados nos incisos I, II e III do parágrafo 1º do artigo 68 da CF.

As Medidas Provisórias (MP) possuem força de lei e são editadas pelo Presidente da República, em casos de relevância e urgência. As MPs devem ser submetidas ao Congresso Nacional, o qual tem o prazo de 60 dias, a partir da data da edição, prorrogável por mais 60, para convertê-la em lei. Transcorrido esse prazo, as MPs não apreciadas perdem a eficácia.

Os decretos legislativos têm o objetivo de regulamentar e disciplinar as matérias que são de competência exclusiva do Congresso nacional. A esses não são oferecidas as oportunidades de sanção e veto presidencial, pois são promulgados pelo Congresso.

As resoluções são instrumentos normativos cuja aplicação se dá, apenas, no âmbito do órgão que as emitem. Portanto, as resoluções têm o objetivo de regulamentar e disciplinar matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

### ***3.2 - O Estado democrático de Direito***

Afirma-se na Carta Magna que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado democrático de Direito, que tem o escopo maior de garantir o exercício dos direitos do indivíduo e da sociedade.

Vê-se, pois, que é um regime fundamentado na soberania popular, nos termos da qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente (art. 1º, parágrafo único, CF).

Quem exerce o poder, portanto, é o povo, seja de modo direto ou indireto.

A forma pela qual o povo exerce esse poder, chamado de poder democrático, origina três tipos de democracia, que são a direta, a indireta ou representativa e a semidireta.

Para Ferreira Filho (1975), democracia é a forma de governo constitucional da maioria que, com base na liberdade e numa progressiva igualdade, concede às minorias políticas o poder de fiscalização e crítica, afora a sua representação parlamentar.

Na democracia direta, o povo exerce, por si próprio, os poderes governamentais, portanto fazendo as leis, administrando e julgando.

Na democracia indireta, também, chamada representativa, o povo, que é a fonte primária do poder, como não pode dirigir os negócios do Estado de modo direto, seja em razão do tamanho do território nacional ou do tamanho da população ou, ainda, da complexidade dos problemas que afligem a sociedade, outorga as funções do governo a seus representantes eleitos periodicamente.

Na democracia semidireta, tem-se a democracia indireta com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos esses que, entre outros, fazem parte da democracia participativa.

O sistema de partidos confere à democracia indireta um sentimento mais concreto de participação, não a individual e isolada do eleitor no momento em que vota, mas a coletiva organizada.

Mas a participação do povo nos atos de governo, no caso da democracia indireta, será sempre representativa, isto é, o eleito pratica atos em nome do povo, não se realizando aí a democracia participativa com a acepção atual (Sartori, 1962).

O princípio participativo traduz-se na participação direta e pessoal do cidadão na formação dos atos do governo.

A democracia participativa encontra suas primeiras manifestações nos institutos de democracia semidireta, onde são conjugadas instituições de participação direta com instituições de participação indireta, como, por exemplo, o plebiscito, o referendo, a ação e a iniciativa popular.

A iniciativa popular é, pois, um dos modos de se exercer a soberania popular.

### ***3.3 - O Processo Legislativo***

O processo de elaboração legislativa, segundo Silva (1997) é um conjunto de atos preordenados visando à criação de normas de direito. Nery (2000) divide esse processo em seis fases, a saber: iniciativa, emendamento, discussão, votação, sanção ou veto e promulgação e publicação.

A iniciativa legislativa constitui o divisor entre a demanda da lei e o projeto de lei. De acordo com Silva (1997), é a iniciativa que dá início ao processo de criação de uma lei. A iniciativa pode ser geral ou reservada. Será geral, quando for conferida concorrentemente a mais de um agente político. Será reservada quando a matéria a ser disciplinada pertencer à competência exclusiva de um determinado agente e, desta forma, apenas esse poderá apresentar o projeto de lei ao Poder Legislativo.

De acordo com o artigo 61 da Constituição de 1988, o projeto de lei poderá ser apresentado pelos seguintes agente políticos: qualquer parlamentar, individual ou coletivamente; Comissão ou Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; Presidente da República, Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores; Procurador-Geral da República; ou cidadãos.

O poder de emendamento é uma faculdade própria dos deputados e senadores, inerente ao exercício do mandato parlamentar, para modificar o texto original de uma determinada proposição. Trata-se a emenda, portanto, de proposição acessória.

A discussão e a votação compõem a deliberação dos parlamentares sobre a conveniência da aprovação ou rejeição da proposição projetada.

Ultimada a votação em determinada Casa do Congresso, a matéria rejeitada será definitivamente arquivada, mas, se aprovada, segue à outra Casa Congressual, para fins de revisão constitucional. Se a Câmara revisora alterar o conteúdo da proposição, a modificação retorna à Câmara inicial para que delibere sobre as alterações produzidas. De qualquer sorte, aprovando ou rejeitando as modificações, o texto anteriormente aprovado irá à sanção ou veto presidencial.

De acordo com Silva (1997), a sanção e o veto são atos legislativos de competência exclusiva do Presidente da República e que somente recaem sobre projetos de lei. A sanção é a aquiescência do Presidente da República aos termos de um projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. O Veto, no entanto, refere-se à discordância do Presidente da República com o projeto.

A promulgação, segundo Temer (1994), é o ato pelo qual o Executivo autentica a lei, ou seja, atesta a sua existência ordenando-lhe a aplicação e conseqüente cumprimento, mas a publicação da lei constitui instrumento pelo qual se transmite a promulgação e é condição para que a lei entre em vigor e torne-se eficaz.

### ***3.4 - Surgimento e evolução do direito de participação popular***

É velha a polêmica sobre se a participação popular nas decisões políticas originou-se na Antigüidade ou na Idade Média. Para Heidelberg (apud Jellinek, 1934), a participação popular na elaboração legislativa nasceu mesmo na Grécia Antiga, onde se reunia todo o povo para as deliberações políticas fundamentais. Também na Antiga Roma, o povo votava os projetos de lei nos diferentes comícios.

Certo também é que a participação popular no processo legislativo conheceu sua floração mais ampla nos cidades-estados da antigüidade greco-romana: em Atenas, qualquer cidadão podia não só encaminhar proposições à Assembléia, mas também discuti-las ou emendá-las. Em Esparta, os projetos de lei eram discutidos e votados em reuniões ao ar livre, na praça do mercado ou no teatro ou nas colinas (Sampaio, 1988).

Os juristas do período clássico declaravam que a participação do povo era atributo inalienável da democracia, concedido às pessoas para realizar determinado ato de governo. Era uma capacidade reconhecida para pronunciarem-se sobre a aceitação ou não de determinada matéria pública e para qualificar os indivíduos (Ferreira Filho, 2001).

Essa serena paisagem do labor legislativo não tardou a se modificar, por uma série de fatos econômicos, técnicos, políticos, militares e ideológicos. A questão social e as guerras aumentaram o volume da legislação, ao mesmo que a tornaram mais complexa. Em face de tudo isso, o foro da opinião pública nas Câmaras Legislativas começa a sobressair-se. Surgem novos instrumentos de participação popular, mas o sentido da participação popular continua ligada à possibilidade de controle do poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder (Sampaio, 1988).

Mas, ainda hoje, o direito de aceitação, de discussão e de emendamento das propostas legislativas é assegurado a qualquer cidadão do cantão de Glaris, parte alemã da Suíça. Nos Estados- Unidos, os *town meetings* das municipalidades menores na região da Nova-Inglaterra somente agora vão desaparecendo à medida que a população local cresce, e, mesmo nas

aglomerações menos populosas, pois se vão convertendo em meras formalidades para aprovar atos dos dirigentes municipais (Sampaio, op.cit.).

### ***3.5 – O aparecimento da Assembléia Popular***

O surgimento da Câmara Popular aparece, na lição de Montesquieu, vinculado ao caráter da representatividade política, como um imperativo da natureza das coisas. Ou seja, como são livres, os homens devem governar-se a si próprios, todavia, é isso impossível nos grandes Estados e inconveniente nos pequenos. Se falta ao povo capacidade e agilidade para debater os problemas que surgissem, está ele perfeitamente apto a escolher representantes capazes de discutir a legislação (apud Ferreira Filho, 2001).

A Assembléia Popular nasce, então, na Idade Média, composta de representantes do povo, eleitos pelo povo, para decidir sobre os “negócios públicos”. Na lição de Rousseau, a idéia da representação está ligada à “separação dos poderes”, mas surge para exprimir a vontade dos representados junto aos governantes. É, assim, bem claro o papel da assembléia. Ela é, na impossibilidade de se ouvir a todos, uma amostra seleta do todo, cuja razão descobriria o direito em nome da comunidade, sem nisso intrometer-se interesses de seus membros (apud Ferreira Filho, 2001).

Que é, porém, a representação? No período medieval era flagrante a presunção de que os representados tinham no representante um mero instrumento de expressão de sua vontade. É certo, porém, que essa idéia de representação não sobreviveu ao século XVI, pois não é o Parlamento um congresso de embaixadores que representariam interesses diversos e hostis, vez que é a assembléia deliberante de uma nação, tendo um só e único interesse em vista, o do país (Ferreira Filho, 2001). É evidente que essa constatação não obsta a participação popular na formulação das leis, mas serve para o estabelecimento de assembléia e de sociedade cada vez mais distante uma da outra.

### ***3.6 - O distanciamento da sociedade***

A distância entre os representantes e seus eleitores é questão atual e constante. Mesmo entre os meios mais esclarecidos da população há um distanciamento dos representantes. Esse distanciamento se agrava em regiões onde a fome ou o despreparo grassam. Também isso é uma realidade de que não se pode fugir (Araújo, 1985)

De qualquer forma, mesmo em relação às questões simples, estudos de opinião pública revelam uma impressionante percentagem de indivíduos desinformados ou desinteressados. A prevalecer essa tendência, o rei-povo se equipará ao rei das monarquias parlamentares. Continuará reinando, mas sem governar. Tudo se fará em seu nome, sem que ele, de fato, nada faça (Sampaio, 1988)

Segundo Sani (1978), a inserção das "massas" nos mecanismos da vida pública é um fato bastante contemporâneo. A propósito, o sufrágio universal e a igualdade do voto só foram conquistados, de uma maneira geral, nos primeiros decênios deste século. O mesmo se diga de outras estruturas de participação de grande importância: estas também são instituições muito recentes e, em certos países, sua continuidade foi muitas vezes interrompida por experiência de regimes não democráticos. Assim, no que diz respeito à “participação”, a forma mais comum, e, para muitos, também a única, é a participação eleitoral, apesar da elevada taxa de abstenção, verificada em países onde o voto é facultativo.

Mas, em geral, os níveis de participação popular na vida política são mais elevados entre os homens, nas classes altas, nas pessoas de mais elevado grau de instrução, nos centros urbanos mais que nas zonas agrícolas, entre pessoas educadas em famílias onde a política ocupa um lugar de relevo, entre os membros de organizações ligadas mesmo indiretamente à política, entre os que estão mais facilmente expostos a contatos com pessoas ou ambientes politizados. A identificação de características deste tipo tem, contudo, por enquanto, apenas um valor descritivo. Não obstante numerosas pesquisas realizadas, ainda não foi elaborada uma teoria da “Participação Popular” que conseguisse explicar a variedade de resultados (Sani, op.cit.).

É evidente que movimentos sociais e populares – dos mais conjunturais aos mais duradouros – constituem formas importantes e necessárias de participação popular numa perspectiva democrática. Mas é também evidente que não se deve restringir a participação política aos movimentos, sobretudo quando se abrem possibilidades para mecanismos institucionais (Benevides, 1990)

O pressuposto dos que defendem a soberania parlamentar é que o Poder Legislativo não deve obedecer à vontade popular – pode, no máximo, “inspirar-se” nas suas manifestações. Ora, na lógica desse princípio, toda pressão é indevida, incluindo a dos poderosos grupos econômicos e dos *lobbies* de todo o tipo. É mais democrático controlar e decidir sobre uma votação que recebe o apoio de grupos conhecidos e identificáveis – associação profissional, centrais sindicais, moradores de uma determinada região - do que “suspeitar” que existem interesses, escusos ou legítimos, de grupos que se escondem por trás do biombo parlamentar (Benevides, 1991).

No regime de franquias democráticas, a existência de grupos organizados para influenciar discussões do Congresso Nacional não viola a ética política. Antes, é recomendável que a produção das leis seja precedida de ampla consulta à sociedade (Dantas, 2001).

### **3.7 - A iniciativa popular**

A iniciativa popular é novidade introduzida pela Constituição de 1988 que atribuiu competência legislativa ao eleitor para dar início ao processo de formação da lei. Acha-se prevista na nova Constituição em três níveis: municipal, estadual e federal. Pelo seu art. 29, inciso XIII, instituiu-se “a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. De acordo com o art. 27, § 4º, “a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual”.

No plano federal, a iniciativa popular, que inclui a participação em leis complementares ou ordinárias, 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” (CF, art. 61, § 2º).

A iniciativa popular, tendo seu lugar no olimpo dos mecanismos institucionais, representa, assim, a faculdade de o povo propor suas próprias leis, mas o aumento da participação é uma forma de fortalecer e mesmo salvar a democracia. Se concordássemos que



a democracia se baseia no princípio da soberania seria preciso também colaboração para que os cidadãos possam participar do processo decisório (Jacintho, 2000).

Segundo Di Ruffia (1965), há no direito comparado duas modalidades de iniciativa popular: a simples e a formulada. Na simples, o eleitor apresenta uma moção ao parlamento para que aprove lei com determinado conteúdo. Na formulada, o projeto é elaborado pelos cidadãos, que já o apresentam de forma articulada (apud Oliveira, 1996). Fica evidente, pelo texto constitucional brasileiro, que a iniciativa popular é a formulada, já que o preceito (art. 61, § 2º) fala em “projeto” sobre matéria não reservada (Oliveira, op.cit.)

Em se tratando de iniciativa simples, o Parlamento fica juridicamente obrigado a elaborar a lei sugerida, discuti-la e votá-la (Azambuja, 1988). De outra parte, Romano (1997) lembra que em alguns cantões suíços, rejeitado o projeto, a Assembléia é obrigada a submetê-lo ao povo, explicando os motivos de sua oposição ou mesmo apresentando um contra-projeto (apud Oliveira, op.cit.)

O sucesso do exercício de tais mecanismos – do ponto de vista da ampliação da participação popular como resposta à demanda por “mais democracia” – varia muito, de acordo com o enraizamento cultural da prática e com o nível de democratização efetiva da informação (Benevides, 1991).

Para Pontual (1999), o maior desafio para a concretização da legislação participativa está justamente em tornar “os desiguais” sujeitos igualmente representados, com poder de voz e decisão. Obviamente não está se tratando apenas de procedimentos burocráticos, mas da própria construção de uma cultura democrática.

De outro modo, a efetiva participação popular no processo de iniciativas pode ficar significativamente comprometida devido, sobretudo, à exigência de um número muito elevado de assinaturas, mas o que parece importante destacar é justamente a questão dos costumes e, em decorrência, a da educação política. Os costumes representam um grave obstáculo à legitimação dos instrumentos de participação popular (Benevides, 1991).

Ainda que o exercício democrático da cidadania pelos diferentes sujeitos sociais venha encontrando limites pelo fato de a nova Constituição não ter definido a auto-aplicabilidade dos direitos civis, políticos e sociais, sua enunciação no texto constitucional representou uma importante conquista institucional e simbólica. No plano insitucional, criou novas possibilidades para o exercício prático da cidadania. No plano simbólico, fortaleceu a consciência de direitos, que passaram a ser afirmados de forma mais ampla (Leite, 1993).

Parece que uma certa ingenuidade permeia a idéia de que a participação popular, enquanto canal institucional de discussão política, é espaço de explicitação de interesses, mediante processo harmônico. A realidade concreta vai se encarregando de mostrar que os canais de participação são espaços em que se manifestam intensas demandas (Pontual, op.cit.).

Uma lição interessante, no processo legislativo, é a de que não se negocia sem pressão, porque a fragilidade é absoluta. A outra, é de que não se está sozinho, os interesses são contraditórios e algum patamar de mediação tem de existir (Coelho, 1988)

Na lição de Guilherme O'Donnell percebe-se, entretanto, que “a única maneira de avançar no processo de construção democrática é praticando a democracia no campo político e – pelo menos – combatendo em todos os lugares os padrões despóticos de autoridade” (apud Benevides, 1991)

Quanto maior for a participação popular, maiores serão as chances de se criar, no povo, a consciência de seus direitos, em todos os sentidos. O povo pode participar ou não; corresponder ou não às expectativas “mais democráticas”; mas a exigência de participação está posta (Benevides, 1990).

A iniciativa popular legislativa, sendo prática muito avançada, visa, precipuamente, a proteger a coletividade contra eventual desassociação entre Câmaras e opinião pública (Sgarbi, 1994)

### ***3.8 - A participação popular na Constituinte/88***

Três tipos regimentais de participação popular foram definidos e muito utilizados no processo constituinte de 1988: sugestões iniciais, depoimentos nas subcomissões temáticas e propostas de emendas populares. As sugestões iniciais mais serviram para estamentos como os próprios constituintes, prefeitos, deputados estaduais, vereadores, além de algumas forças organizadas e individuais. Já as audiências públicas significaram uma “espécie de auditoria de Brasil real” e revelaram quase todos os ângulos do país. As emendas populares constituíram a forma mais institucionalizada e vigorosa de participação. Significavam entrar de fora do corpo deliberativo da Constituinte, com uma proposta que teria de ser tramitada e apreciada, ainda defendida por seus signatários. Mais de doze milhões de assinaturas em todo o Brasil respaldaram as emendas populares (Coelho, 1993)

Na primeira fase do período constituinte, 11.989 sugestões foram apresentadas à assembléia pela sociedade civil. Isso propiciou a inclusão, no Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte/88, da possibilidade de apresentação de emendas ao projeto de Constituição, desde que contassem com o número de 30 mil assinaturas, endossadas por três entidades legalmente constituídas (Barroso, 1999).

As emendas populares poderiam ser defendidas no Plenário da Comissão de Sistematização. Foram apresentadas 122, sendo que destas, 83 foram aceitas como tendo cumprido as regras. Entre as propostas de emendas populares, de grande destaque foram as que tratavam da iniciativa popular de lei, no processo legislativo, mediante proposta subscrita por 70 mil eleitores (Barroso, 1999).

Quanto às audiências públicas, foram registradas dezenas de audiências envolvendo setores interessados em diferentes temas e mais de 800 depoimentos feitos diretamente por cidadãos ou entidades da sociedade civil (Michiles, 1989).

Mas o princípio consagrador da intervenção direta do cidadão no processo legislativo foi duramente contestado nos trabalhos pelos constituintes.

Para Achôa (1987), a iniciativa dada à população foi um desrespeito ao próprio Parlamento: “Passarmos a nós mesmos um atestado de incompetência e incapacidade é um absurdo. Creio ainda que exigirmos um número de assinaturas que correspondem aos votos

que recebemos aqui para representarmos esse mesmo povo, seria a mesma questão de o cliente passar à frente do advogado e discutir com o Juiz”.

Para Valadares (1987), essa forma de participação foi enganadora, irresponsável e desonesta. Uma brincadeira.

### ***3.9 - O modelo de gestão participativa da Câmara dos Deputados-CD***

Em 30 de maio de 2001, por meio de Resolução-CD nº 21/2001 (vide Anexo IV), a Câmara dos Deputados, criando a Comissão Permanente de Legislação Participativa, abriu à sociedade civil um portal de acesso ao sistema de produção das normas que integram o ordenamento jurídico do País, chamando o cidadão comum, homens e mulheres representados pelos Deputados Federais, a levar diretamente ao Parlamento sua percepção dos problemas, demandas e necessidades da vida real e cotidiana.

A criação da referida comissão, segundo Neves (2001) refletiu um compromisso não escrito, mas só ignorado pelos autoritários: o de que, muitas vezes, os representados estão à frente de seus representantes. Inspirou-se, também, na lição histórica de que, aprisionada em suas rotinas e divorciada da vontade popular, a representação parlamentar serviria ao esvaziamento da política, à descrença em seus atores e, por decorrência, ao enfraquecimento da democracia.

A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados é, portanto, um instrumento inovador com que a engenharia parlamentar buscou responder a um dos mais preocupantes desafios da democracia contemporânea: a participação e a cidadania.

São admitidas ao exame da Comissão todas as sugestões passíveis de revestirem-se em projetos de lei complementar e ordinária, projetos de resolução, requerimentos de convocação, informação, audiência pública, projetos de decreto legislativo e emendas à Lei Orçamentária Anual e ao Plano Plurianual, desde que oriundas das associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil, exceto partidos políticos. Também podem apresentar anteprojetos de lei os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, quando tiverem participação paritária da sociedade civil.

Além das sugestões legislativas, as entidades podem, ainda, encaminhar estudos, pareceres técnicos e exposições sobre questões de interesse legislativo. Não podem, contudo, ser apresentadas sugestões de Proposta de Emenda Constitucional (PEC), nem requerimento de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), uma vez que tais proposições exigem quorum constitucional específico de subscritores, nem de Proposta de Fiscalização e Controle, porque originariamente devem ser apresentadas individualmente por parlamentar.

Desde a data de sua instalação, em 08 de agosto até 30 de novembro de 2001, foram apresentadas pelas entidades sindicais e órgãos de classe ao exame da Comissão 17 sugestões de projetos de lei (vide Anexo V), das quais uma já transformou-se em projeto de lei autônomo, sob o nº PL. 4.830/01, ainda que sob os auspícios da própria Comissão de Legislação Participativa.

Convém notar que são inconstitucionais proposições que incidam sobre assuntos de iniciativa reservada ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e ao Ministério Público.

Segundo Neves (2001), a possibilidade de recebimento de sugestão legislativa oriunda dos cidadãos tem antecedentes em Parlamentos das democracias mais consolidadas do mundo, mas é referência especial a Comissão de Petições do Parlamento Europeu, órgão resultante da inventividade europeia em sua busca da integração, como resposta aos desafios do mundo globalizado.

Para Erundina (2001), desde a origem do Estado democrático de Direito, a relação entre o cidadão, o Estado e a Administração Pública Federal vem adquirindo várias expressões e diferentes fases de evolução, sempre no sentido do pleno exercício da cidadania e da consolidação da democracia. Houve um longo e penoso percurso até que se chegasse ao estágio atual, passando a gestão pública nos Estados democráticos por profundas transformações que tiveram início no final do século XIX, mas somente no começo dos anos 50, é que se consolidou a concepção da gestão da coisa pública vinculada ao exercício do controle social.

Mas há outro fator que impede que importantes iniciativas sejam aprovadas: a correlação de forças, extremamente desfavorável para as bancadas minoritárias e a interferência do Poder Executivo no Legislativo. De toda sorte, uma maior proximidade entre a sociedade e seus representantes constituirá fator positivo e estimulante para o desempenho do mandato parlamentar. A divisão do poder com o povo certamente contribuirá para que a representação se legitime e se fortaleça (Erundina, 2001). No caso da Câmara dos Deputados, o primeiro passo nessa direção – a criação da Comissão Permanente de Legislação Participativa – representa significativo avanço do processo democrático no Brasil, ao mesmo tempo que coloca o enorme desafio de concretizar a participação popular no Legislativo e de não frustrar a grande expectativa que vem despertando na sociedade (id.ib).

É imprescindível, contudo, para o sucesso do referido modelo de participação popular, que a sociedade civil, espaço fundamental da liberdade e da cidadania, exercite a prerrogativa que lhe é assegurada, fazendo frutificar a idéia da legislação participativa. É relevante, ainda, que as instâncias intermediárias da representação política, como as Assembléias Legislativas e as Câmaras de Vereadores, sejam também parte deste esforço, criando unidades de legislação participativa e remetendo à CLP as proposições que lhes venham da realidade imediata e que transcendam suas competências. Por fim, é necessário, também que as universidades, os órgãos de comunicação de massa, os núcleos de vanguarda do pensamento político, inclusive os partidos políticos, considerem a existência deste novo instrumento em suas ações e formulações (Neves, 2001).

Em que pese a imagem nada lisonjeira do Poder Legislativo Nacional perante a sociedade brasileira, é sabido pelos formadores de opinião deste país o alto significado das ações de modernização que estão sendo implementadas na Câmara dos Deputados, para permitir a sua integração com a sociedade e com o cidadão, de forma que possam participar, receber informações diretamente da Casa Legislativa e acompanhar as ações e os trabalhos parlamentares (Vianna, 2001).

A Câmara dos Deputados vem se ressentindo de certo descrédito da sociedade em relação a seus membros e ao trabalho por ela desenvolvido. Por isso mesmo, tem investido nos últimos quatro anos para reverter essa situação, com a criação da Rádio e TV Câmara e também da Agência de Notícias (em tempo real), com a finalidade de se levar à sociedade informações sobre o trabalho desenvolvido pela Casa (Diniz, 2001)

Para que um cidadão possa tomar posição diante das notícias sobre a Câmara, não basta receber notícias. Antes, ele tem que estar informado sobre o que é o Congresso Nacional, para que serve, qual sua importância para a vida cotidiana. Reverter essa situação é tarefa que deveria ser ensinada na escola. Talvez a maneira efetiva de conscientizar a sociedade seja justamente esta: noticiar desde o ensino fundamental a importância da existência do Congresso Nacional, da crítica, para mudá-lo e, assim, mantê-lo, e da denúncia contra conjunturas insatisfatórias (Falcão, 2001).

Nesse sentido, contra a atual tendência de desprezo pela atividade política, Marco Aurélio Nogueira (2000) diz que o Brasil e a classe política brasileira estão precisando de um choque de política, de uma política com muita política. Precisa-se de uma política dos cidadãos, daqueles que prezam seus direitos e defendem os direitos de todos, que têm noção clara das obrigações comuns e se preocupam em participar da construção de uma convivência superior, ou seja, uma política que se insira naquele conceito generoso de uma atividade dedicada a possibilitar a vida coletiva, como luta para instituir um poder democrático, viabilizar o melhor governo e distribuir justiça. A construção dessa nova etapa na vida política nacional depende do avanço do processo de purificação da classe política e, mais do que isso, de um aumento do nível de conscientização, interesse e participação dos cidadãos na política (apud Luccas, 2001).

### ***3.10 – Aplicações práticas***

Como visto anteriormente, as participações populares são identificadas como mecanismo de participação semidireta da sociedade na gestão elaborativa da coisa pública, dentro de um contexto politicamente democrático ou desenvolvido e capaz de obtenção de relevante desempenho no exercício da cidadania, ou, ainda, de consecução de determinado propósito político. Não há “receitas” válidas para todas as situações e não é tarefa fácil sensibilizar a população e as forças políticas para aproximarem-se do bem comum, sobretudo quando intensifica-se a competição política e proliferam da noite para o dia os interesses corporativos e os grupos de pressão.

A Câmara dos Deputados procurou desenvolver e adotar um modelo próprio de participação popular, adequando-o às suas características e necessidades, e instalou em foro adequado – na Comissão de Legislação Participativa, CLP – a participação da sociedade na elaboração legislativa, sem a necessidade de assinaturas coletivas. Assim, ao implementar um modelo de gestão participativa na sua função elaborativa, algumas agremiações partidárias enfatizaram aspectos jurídicos e comportamentais relacionados ao trabalho de elaboração das leis, outras privilegiaram as questões sociais, outras, ainda, procuraram considerar os interesses relevantes da sociedade no desempenho da atuação parlamentar. Há, também, aquelas que trataram igual e simultaneamente a questão da participação como concepção de democracia direta e de democracia representativa, de modo a somar seus efeitos em benefício da coletividade (Erundina, 2001).

Se a ascensão dos cidadãos pode ser considerada boa ou má notícia vai depender da capacidade de se colocar no curso das rápidas inovações sociais. Entre as adaptações necessárias está a institucionalização e operacionalização de mecanismos que cumpram as exigências dos cidadãos por uma gestão mais participativa e responsável (Mathews, 1997).

## METODOLOGIA

---

## 4. METODOLOGIA

### 4.1 – Delineamento da pesquisa

Utilizando-se o critério de classificação proposto por Vergara (1998), foi possível qualificar a presente pesquisa em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios de investigação.

Quanto aos fins, a pesquisa foi exploratória, descritiva e aplicada. **Exploratória** porque havia pouco conhecimento acumulado e sistematizado sobre a participação popular na elaboração legislativa. Embora a Câmara dos Deputados realize com frequência estudos em diversas áreas da ação parlamentar, principalmente na área do procedimento legislativo, não havia nenhum trabalho destinado a identificar os nós relevantes que dificultam a participação popular no processo de formação das leis.

A pesquisa foi também **descritiva**, à medida que incluiu a obtenção de dados representativos do fenômeno da baixa participação popular. Neste caso, descreveram-se as competências legislativas referentes à participação da sociedade no trabalho de formulação das leis e identificaram-se as proposições de iniciativa popular apresentadas à deliberação legislativa, na Câmara dos Deputados e na Comissão de Legislação Participativa.

Ainda quanto aos fins, a pesquisa foi **aplicada** porque possuiu finalidade prática e foi motivada pela aparente necessidade de resolver problemas concretos, podendo subsidiar a Câmara dos Deputados, seus membros, a sociedade civil e as entidades organizadas no desenvolvimento de um modelo de gestão legislativa ainda mais cidadão e participativo.

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa proposta foi bibliográfica, documental, e de campo. **Bibliográfica** porque compreendeu uma revisão do referencial teórico sobre o tema, ou seja, um estudo sistematizado com base em material publicado em livros, artigos, revistas, jornais e discursos, visando a fundamentar teoricamente o trabalho e a subsidiar a análise dos dados coletados

Fez-se também uma investigação **documental**, à medida que foi necessária a obtenção de dados a partir de documentos internos da Câmara dos Deputados, sobretudo em relatórios, registros, anais e estudos preliminares a respeito do objeto deste trabalho.

Participou-se do 1º Seminário sobre Democracia e Soberania Popular, realizado nos dias 5 e 6 de dezembro de 2001, na Câmara dos Deputados, sob os auspícios da Comissão de Legislação Participativa, para aprofundar o debate sobre as formas de ampliação da participação dos cidadãos no processo legislativo do país e para conhecer outras abordagens sobre a gestão participativa no processo de elaboração legislativa, inclusive em outras nações democráticas (*vide* Anexo IX).

Ainda quanto aos meios, tratou-se de uma **pesquisa de campo**, pois realizou-se uma investigação empírica junto a líderes parlamentares ou representantes partidários, funcionários da Câmara dos Deputados e das associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil, visando à obtenção de dados sobre a percepção dos mesmos acerca das causas do possível distanciamento nas relações entre a representação legislativa e a sociedade civil, no processo de formulação das leis, utilizando-se uma abordagem qualitativa. A abordagem

qualitativa justifica-se por ser uma forma adequada para entender a natureza do fenômeno social (Richardson, 1999).

A pesquisa foi realizada junto às seguintes entidades sindicais: Central Única dos Trabalhadores – CUT, Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria - CNTI, Confederação dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG, Confederação dos Trabalhadores da Educação - CNTE, Confederação dos Trabalhadores do Comércio - CNTC e Força Sindical.

No âmbito da Câmara dos Deputados, a pesquisa foi realizada junto aos seguintes setores: Assessoria Jurídica da Presidência da Câmara dos Deputados, Secretaria Geral da Mesa Diretora - SGM, Assessoria Técnica da Diretoria Geral da Casa - DG, Consultoria Legislativa e Diretoria do Departamento de Comissões - DECOM; e junto às seguintes lideranças: Partido da Frente Liberal - PFL, Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Progressista Brasileiro - PPB, Bloco PDT-PPS (Partido Democrático Trabalhista/Partido Popular Socialista, Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, Bloco PCdoB-PSB, (Partido Comunista do Brasil/Partido Socialista Brasileiro) e Partido Liberal - PL.

#### ***4.2 – Universo da pesquisa e amostra***

Nesse caso, o universo ou população da pesquisa diz respeito ao agregado de indivíduos sobre os quais poder-se-ia obter dados. Considerando a capilaridade da cidadania e da política e a escassez de tempo e recursos para realização do trabalho, decidiu-se restringir o universo da **pesquisa de campo**, aos líderes de cada partido político com direito a funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados, aos assessores da Câmara dos Deputados (FC-8, nível estratégico) envolvidos no processo legislativo, inclusive naquele de iniciativa popular e aos técnicos ou representantes de entidades e órgãos de classe localizados com escritórios de representação no Distrito Federal.

Essa população é constituída de 17 parlamentares, 42 analistas legislativos da carreira funcional da Câmara dos Deputados e 30 assessores de entidades e órgãos de classe. Entretanto, foram entrevistados 12 líderes de segmentos partidários diferentes, 5 analistas legislativos da Câmara dos Deputados e 7 assessores de entidades sindicais. A amostra total ficou constituída por 24 entrevistados.

Pretendeu-se utilizar amostras desses segmentos, partindo do pressuposto de que uma amostra da população, bem selecionada e pesquisada, segundo Moreira (1975), pode produzir resultados representativos de toda a população (apud Brandão, 1999).

Por razões práticas, foram utilizadas amostras “não probabilísticas” nesta pesquisa. A utilização de amostragem probabilística exigiria mais tempo, recursos financeiros, materiais e humanos para realização do trabalho, sem contar as dificuldades que poderiam advir de sua aplicação. Algum indivíduo selecionado poderia, por exemplo, recusar-se a ser entrevistado ou mesmo não ser encontrado. Para Mattar (1996), embora a amostragem probabilística seja, pelo menos a princípio, tecnicamente superior aos processos de amostragem “não probabilísticos”, estes, na maioria dos casos, também geram resultados razoavelmente satisfatórios (apud Brandão, 1999).



Os entrevistados amostrais foram selecionados por critério de representatividade, mas, quanto aos segmentos “funcionários da Câmara dos Deputados” e “representantes de entidades de classe”, os respondentes foram definidos levando-se em consideração principalmente o grau de responsabilidade de cada um deles no fomento da cidadania e na tramitação legislativa.

#### **4.3 – Coleta de dados**

Na **pesquisa bibliográfica**, foi realizado um levantamento sistemático de livros, artigos em revistas e periódicos, nos Anais de Congresso Nacional, em teses, dissertações e em pronunciamentos políticos, visando a: melhor compreender as principais questões relacionadas ao tema, fundamentar teoricamente o trabalho e obter subsídios para a análise dos dados coletados nas pesquisas exploratória e de campo. Para tanto, foi utilizada a biblioteca na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com o apoio da INTERNET.

Na **pesquisa documental**, no Departamento de Taquigrafia e no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, foi realizado um levantamento sistemático das proposições de autoria da sociedade civil, os pareceres técnicos e demais citações inerentes às proposições legislativas, visando melhor compreender as questões relacionadas à tramitação legislativa e obter subsídios para a análise dos dados coletados. Foram consultados, ainda, arquivos documentais da Unidade de Sinopse da Secretaria-Geral da Mesa, visando colher dados e outras informações relevantes para o estudo.

Na **pesquisa de campo**, realizaram-se entrevistas pessoais, elaboradas pelo autor e validadas pelo orientador, estruturadas, individuais, para coleta de dados junto aos líderes parlamentares, representantes partidários e de entidades de classe e assessores da Câmara dos Deputados, responsáveis pela ultimação, assessoramento e acompanhamento da tramitação legislativa.

As entrevistas com os segmentos “líderes parlamentares” e “representantes sindicais” constaram de uma lista com 8 perguntas abertas (vide Anexos VI e VIII) e, de 6, com o segmentos “analistas legislativos da Câmara” (vide Anexo VII).

As entrevistas, ainda que estruturadas, tiveram por objetivo possibilitar aos respondentes uma forma livre de expressar-se sobre a eficácia do mecanismo de participação popular na elaboração legislativa, dentre outras sondagens, de percepção política, disso decorrentes.

Utilizaram-se diferentes abordagens para aplicação da entrevista a cada segmento objeto da pesquisa, conforme descrito a seguir:

- ✓ **Líderes Parlamentares ou representantes partidários:** o entrevistador contactou individualmente os líderes partidários, na Câmara dos Deputados, a fim de expor o objetivo, o interesse e a relevância da pesquisa e a importância da colaboração. Na oportunidade, a lista de perguntas foi submetida ao líder ou ao seu representante, para melhor reflexão e compreensão das afirmações. As questões buscaram sondar se a percepção dos parlamentares identificaria dificuldades relevantes, em face da baixa participação popular na elaboração das leis, no âmbito da Câmara dos Deputados;

- ✓ **Assessores (analistas legislativos da Câmara dos Deputados):** as questões da entrevista foram submetidas aos funcionários, uma a uma, após entrega do roteiro, ficando o responsável pela pesquisa à disposição do respondente para esclarecimento de eventual dúvida e gravação e anotação das respostas.
- ✓ **Técnicos (representantes de entidades de classe, associações e sindicatos):** igualmente, o roteiro de entrevista foi entregue e submetido aos entrevistados, conforme o ordenamento e o encadeamento das questões, uma a uma, permanecendo o responsável pela pesquisa à disposição tanto para esclarecer eventuais dúvidas, quanto para proceder às anotações e gravações das respostas.

Os dados foram coletados pelo autor no período de 1º a 30 de novembro de 2001, durante o horário do expediente normal da Câmara dos Deputados.

#### ***4.4 – Tratamento dos dados***

No tratamento dos dados qualitativos coletados através da investigação realizada na pesquisa de campo, identificaram-se, sobretudo, as dificuldades para apresentação de proposição à tramitação legislativa, em face da competência constitucional atribuída à sociedade na formulação das leis e do conteúdo das regras referentes ao processo legislativo interno da Câmara dos Deputados.

Ainda durante as entrevistas, avaliou-se a importância da participação popular na elaboração legislativa e da aproximação da sociedade e da Câmara dos Deputados, de acordo com a percepção dos líderes parlamentares e técnicos das entidades e órgãos de classe. Os assessores da Câmara dos Deputados foram entrevistados tão-somente quanto ao grau de complexidade das normas internas da Casa Legislativa referentes à elaboração das leis para a participação da sociedade.

Durante a pesquisa, procurou-se criar um ambiente adequado ao surgimento e desenvolvimento de idéias. Para a análise dos dados nesta etapa, foram necessárias, entre outras ações, transcrever as descrições dos pensamentos expendidos nas entrevistas; depurar as anotações realizadas e, finalmente, interpretar as declarações dos entrevistados atribuindo significado político a elas.

Para Viegas (1999), o processo convencional de a mente humana conhecer é o raciocínio, mas o ser humano é capaz também de intuir. Todavia, como atalho, primeiro supõe-se que algum caminho esteja sendo seguido e, depois, que a mente esteja atenta para percebê-lo. Para Salomon (1991), muitas intuições são também o efeito de pesquisas; aliás o objeto da pesquisa investigativa é justamente este: conseguir intuições sobre o problema (apud Viegas, op.cit.)

Após as entrevistas, extraiu-se de cada questão a tendência de opinião que melhor representou a percepção política do entrevistado a respeito da importância da participação popular na elaboração legislativa, para o desenvolvimento da cidadania e amadurecimento das relações entre representantes e representados e para o Poder Legislativo, enquanto Órgão representativo da sociedade e do Estado brasileiro.

Essa medida permitiu realizar uma análise entre as percepções dos líderes parlamentares e técnicos das entidades e órgãos de classe, visando a verificar até que ponto há

incompatibilidade entre as opiniões do primeiro e do terceiro segmento. Quanto ao segundo segmento, a análise referiu-se tão-somente à complexidade da compreensão das normas de processo legislativo aplicado, para efeito da participação popular.

As perguntas e as respostas foram agrupadas em duas categorias, segundo a sua natureza: a complexidade das normas inerentes à iniciativa popular brasileira e o formato das instituições envolvidas no assunto, como fator de distanciamento entre Parlamento e sociedade (questões 1, 3, 4, 5 e 6 do primeiro e terceiro segmento pesquisados e questões de 1 a 6 do segundo segmento); e o grau de importância da iniciativa popular para a elaboração legislativa, em face da soberania popular e da representatividade política da Câmara dos Deputados (questões 2, 7 e 8).

A seguir, as informações foram reunidas entre os segmentos, de modo a permitir a identificação das razões da baixa participação popular no processo de elaboração legislativa.

#### **4.5 - Limitações do método**

A metodologia estabelecida para realização da pesquisa apresentou algumas dificuldades e limitações, sobretudo quanto ao seu universo e à coleta de dados, a saber:

- Embora o segmento de líderes parlamentares fosse de fácil acesso para o entrevistador, considerando a premência de tempo e as atividades e responsabilidades inerentes ao exercício das funções de liderança, a realização das entrevistas com esse segmento não concretizou-se na forma seqüencial estabelecida: algumas respostas foram encaminhadas, *a posteriori*, por escrito;
- No que concerne à abrangência da pesquisa de campo, o principal limitador referiu-se à necessidade de depuração das respostas, para se manter a confidencialidade de algumas ponderações, de forma que informações de caráter mais ideológico ou de uso restrito não puderam compor o relatório da pesquisa; e
- A utilização de amostras “não probabilísticas” por conveniência e a inferência a partir de pesquisa qualitativa de pequena escala, para identificar as percepções políticas dos entrevistados, pode ter trazido limitações quanto à interpretação e significância dos dados;

Acredita-se que as limitações do método, embora tenham restringido a significância dos dados, não invalidaram os resultados da pesquisa. Neste sentido, Sykes (1991) comenta que a aderência excessivamente rígida ao método estatístico também pode impor limitações à pesquisa. Ademais, uma pesquisa não precisa ser necessariamente *comprobatória*, mas, sim, *comprovável*, e quaisquer esforços para iluminar a maneira pela qual as coisas são feitas, assim como para pensar e discutir porque elas são desta forma, são válidos e nos ajudam a caminhar para a frente (apud Brandão, 1999).

---

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

## **5. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A seguir, são analisadas as respostas concernentes à entrevista sobre as causas da baixa participação popular no processo de formulação das leis.

Os resultados foram separados em duas categorias, de acordo com a especificidade do distanciamento. As questões 1, 3, 4, 5 e 6 do primeiro e terceiro segmentos pesquisados e as questões de 1 a 5 do segundo segmento correspondem à complexidade das normas inerentes à iniciativa popular e ao formato das instituições envolvidas, como fatores de distanciamento entre Parlamento e sociedade brasileira. As questões 2, 7 e 8 do primeiro e terceiro segmentos e a questão nº 6 do segundo segmento referem-se ao grau de priorização da iniciativa popular legislativa, em face da soberania popular e do caráter de representatividade da Câmara dos Deputados.

### **5.1 – Quanto à complexidade da norma e ao formato das Instituições**

#### **5.1.1 Causas da baixa participação popular**

##### **a) Líderes partidários**

Para os líderes parlamentares, a legitimação popular para a iniciativa das leis, na teoria, é louvável, mas na prática é algo muito distante da verdade e de difícil concretização. Além das dificuldades referentes à coleta de assinaturas, não há garantias de que o trâmite do projeto proposto seja tranquilo.

Por outro lado, não se pode imaginar que a proposta oriunda de iniciativa popular seja da sociedade civil, em seu conjunto, mas apenas de uma parcela sua que deseja sobrepor determinada vontade sobre todos da sociedade.

##### **b) Representantes sindicais**

Para os assessores e técnicos das entidades sindicais ouvidas, a causa maior do distanciamento e, no mais das vezes, do alheamento frente à questão da participação popular está na obtenção do coeficiente de assinaturas necessárias à apresentação de proposição, o que significa mais de um milhão de assinaturas, colhidas em pelo menos cinco Estados da Federação Brasileira, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles e na falta de regulamentação do dispositivo constitucional.

De qualquer maneira, para este segmento, a sociedade não está dormindo. Os parlamentares recebem quase que diariamente, seja por “e-mail” seja por telefone, numerosas propostas para a elaboração de diplomas legais abrangendo os mais diversos assuntos.

##### **c) Analistas Legislativos**

Para os assessores funcionais da Câmara dos Deputados, o conteúdo dos referidos dispositivos atinentes à iniciativa popular das leis é um despropósito à mobilização, em face da competência de iniciativa de projeto de lei atribuída pela mesma Constituição Federal a cada um dos 513 Deputados e 81 Senadores.

### ***5.1.2 O que fazer para ampliar a participação popular***

#### **a) Líderes Partidários**

Para esse segmento, as estruturas populares estão passando por uma transformação numa cadência muito lenta, em face da conjuntura dos tempos modernos e da necessária reformulação do seu sentido político de existir. As elites brasileiras, dentre elas, o Congresso Nacional, estão sabendo fazer mais rapidamente essa transição, daí que a desmobilização social é fruto mais da inexistência de organizações políticas populares e de credores no processo participativo, do que da formatação institucional propriamente dita.

Por outro lado, os cidadãos têm sido vistos como que tutelados ou curatelados, incapazes e excluídos de voz e vez, alijados do poder do Estado, o que, sem dúvida, tem provocado muita diminuição no ânimo popular no processo legislativo.

#### **b) Representantes sindicais**

Segundo os entrevistados, faz-se necessária uma abertura urgente no formato participativo das instituições, mas também uma adaptação no pensamento conceitual e na cultura dos detentores de poder, para que haja maior aproximação entre representantes e representados da sociedade. Em sua esmagadora maioria, os institutos só se organizam quando questões corporativas estão em jogo e, assim, não há estímulo algum à cidadania. Maior representatividade nas instituições e nas suas decisões é fruto também da participação da sociedade, exigindo de seus representantes sindicais e legislativos uma atuação mais consentânea e fiel aos princípios defendidos.

#### **c) Analistas Legislativos**

A participação popular não se deve à proximidade do cidadão com o parlamentar ou com a Instituição Parlamentar, muito menos com o seu formato organizacional.

No atual regime constitucional, a elaboração das leis, quer oriunda de proposição de iniciativa popular quer de outros grupos de pressão, é cometida ao Poder Legislativo e aos seus membros, hoje representando cada vez mais os negócios da sociedade brasileira.

### ***5.1.3 Entraves regimentais à iniciativa popular***

#### **a) Líderes Partidários**

Para esse segmento, as informações sobre as normas internas referentes ao funcionamento do Parlamento são necessárias para quem pretenda propor projetos de lei. Por outro lado, a ignorância de normas regimentais e legais sobre o processo legislativo, a princípio, pode dificultar a iniciativa popular em propor e acompanhar a tramitação de projeto de lei.

Entretanto, a decisão da iniciativa é eminentemente política e todo o processo técnico é subordinado ao processo político. Jamais a técnica sobrepôs-se ao conteúdo político da sociedade. Por isso, quem dá ritmo e destino aos projetos de lei sob exame é a vontade da maioria parlamentar

## **b) Representantes sindicais**

Em que pese a necessidade de se tornar o processo de elaboração das leis cada vez mais transparente e ágil, o desconhecimento das normas do procedimento não constitui empecilho importante à participação popular no processo de elaboração legislativa nem obstáculo a que se caminhe e chegue-se a bom termo. Portanto, a resposta é positiva, mas não é bastante.

Por outro lado, a exigência da presença do interessado nos debates políticos tem despertado o interesse da sociedade e incentivado a sua participação, conforme depara-se dos trabalhos legislativos.

## **c) Analistas Legislativos**

Para os técnicos da Casa Legislativa, o desconhecimento das normas de processo legislativa não é causa de restrição da participação popular na elaboração legislativa, qualquer que seja a circunstância. Se o cidadão, as entidades sindicais ou um parlamentar desconhece tais regras, podem valer-se das informações disponíveis para lograr a apresentação da matéria e de técnicos com conhecimento para auxiliá-los a acompanhar mais facilmente a tramitação de dada proposição.

Mas, a pequena participação popular na elaboração das leis se deve predominantemente aos interesses representados no Parlamento

### ***5.1.4 Papel da CLP na participação popular***

#### **a) Líderes Partidários**

Para os líderes e representantes partidários, a nova comissão criada na Câmara dos Deputados representa mais um espaço institucional para ampliar a interação entre a sociedade e o Parlamento e para aperfeiçoar o Estado democrático de Direito, mas, para o atingimento de seu objetivo de aproximar uma parcela dos representados da sociedade e representantes é indispensável que ela esteja atenta à tramitação do processo legislativo e mantenha as entidades proponentes informadas e motivadas à participação.

Mais que isso, a garantia de êxito da legislação participativa está no estabelecimento de “interface” da comissão com entidades organizadas da sociedade civil.

#### **b) Representantes sindicais**

A Comissão de Legislação Participativa é mais um passo em direção a aproximação entre o cidadão e o Congresso Nacional, no tocante à apresentação de projetos de lei, sem, entretanto, ter o condão de substituir a iniciativa popular, conforme disposta na Constituição Federal (art. 61, § 2º).

#### **c) Analistas Legislativos**

A criação da Comissão de Legislação Participativa é um excelente instrumento de participação popular, uma vez que satisfaz o requisito constitucional relativo à competência para desencadear o processo legislativo também às comissões da Câmara dos Deputados, nos

termos do art. 61, e favorece o acesso dos cidadãos e permite um estudo técnico preliminar da iniciativa.

## ***5.2 – Quanto ao princípio da soberania popular à representatividade***

### ***5.2.1 A proposição de iniciativa popular e as demais proposições***

#### **a) Líderes Partidários**

A aprovação final de uma lei, além de superar os trâmites regimentais e legais, normalmente não foge dos debates e dos consensos das diversas facções políticas.

As proposições de origem popular não têm preferência, em regra, sobre as demais que transitam no Parlamento. Seguem segundo os ritos regimentais comuns a todas. Não existe garantia de que uma proposição popular tenha prioridade, consenso e aprovação..

Por outro lado, qualquer que seja a manifestação da sociedade, em tempo algum ela pode se sobrepor à vontade maior do Congresso Nacional.

#### **b) Representantes sindicais**

Para as entidades de classe, a interpretação da norma de procedimento legislativo decorre, na maioria das vezes, de como se dá a aprovação da matéria em ambas as Casas Legislativas, a depender dos acordos de liderança. Assim, também durante a elaboração da norma de origem popular, os parlamentares se transformariam em governistas ou oposicionistas, grupos que ocupam posições estanques dos quais somente se consegue um acordo de forma ambígua.

### ***5.2.3 A iniciativa popular e a imagem do Parlamento***

#### **a) Líderes Partidários**

A deformação da imagem do Parlamento, fruto da combalida confiança que expressa, só terá melhoras, quando os parlamentares assumirem sua função legislativa em plenitude e auscultar os anseios do povo não apenas no período pré-eleitoral.

A confiança no Parlamento se constrói e se mantém com serviço pertinente, com zelo e transparência no trabalho legislativo e, sobretudo, com diálogo.

#### **b) Representantes sindicais**

De fato, a desconexão entre o Poder Legislativo e a sociedade não é concreta, mas o distanciamento existente é fruto da submissão do Legislativo ao Executivo e de uma cidadania não senhora de direitos. A desconfiança, por outro lado, é alimentada, principalmente, pela constante suspeita de corrupção.



### ***5.2.3 A iniciativa popular e os canais de comunicação com o Parlamento***

#### **a) Líderes Partidários**

Para esse segmento, as entidades legitimadas para sugerir a iniciativa legislativa devem ser constantemente informadas da tramitação de suas proposições, uma vez que o referido contato é indispensável para garantir a ampliação da legislação participativa.

#### **b) Representantes sindicais**

Faz-se necessária a institucionalização de canais de controle de ação estatal, de forma que o cidadão possa, a cada instante, dizer o que pensa de seus representantes e dos que compõem os demais poderes da República.

#### **c) Analistas Legislativos**

Estabelecida a confiança no processo político, certamente o fortalecimento dos partidos políticos, mediante a adoção do voto distrital e do “recall” e da utilização do plebiscito e do *referendum*, irá concretizar a necessária confiança no processo legislativo e no que ele representa.

---

## **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

## 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente estudo realizado sobre o processo de elaboração legislativa e o grau de participação popular na iniciativa, sob a análise da percepção política à gestão participativa, engendrou as seguintes conclusões finais:

### 6.1- Conclusões Finais

1 - objetivo geral: *segundo a percepção política dos agentes envolvidos, quais as razões da baixa participação popular no processo de elaboração legislativa?*

Concluiu-se que a demanda popular é pequena devido:

- ao elevado coeficiente de assinaturas mínimas necessárias à apresentação de proposta de lei à deliberação legislativa;
- à falta de regulamentação do dispositivo constitucional referente à iniciativa popular no processo de elaboração legislativa; e
- à inexistência, no seio da sociedade, de organizações políticas populares e de credores do processo participativo, em face do processo de mudanças conjunturais e do avanço da modernização global.

2 - objetivo específico 1: *que medidas têm-se que instituir capazes de fazer ampliar na Câmara dos Deputados a participação popular no processo de formulação das leis?*

Concluiu-se que a missão da recém-criada Comissão de Legislação Participativa deve ir além da simples elaboração e apresentação à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados de projetos de lei. É indispensável o estabelecimento de “interface” com as entidades organizadas da sociedade civil e de canal informativo com a sociedade em geral.

3 - objetivo específico 2: *até que ponto as competências constitucionais referentes à iniciativa legislativa colaboram para o distanciamento ou entrosamento da sociedade civil com os seus representantes no Poder Legislativo?*

Concluiu-se que o distanciamento ou entrosamento da sociedade civil com os seus representantes perpassa a questão da participação popular no processo de formulação das leis, até porque a iniciativa legislativa, por mais genérica que seja, representa determinada parcela da sociedade

4 – objetivo específico 3: *a participação popular no processo de elaboração das leis tem importância significativa na melhoria do conteúdo das normas jurídicas e nas relações entre representantes e representados, em face das características internas do processo legislativo da Câmara dos Deputados?*

Concluiu-se que a norma originária de proposição de iniciativa popular, assim como as demais, decorre de acordos de lideranças, de opositoristas e governistas e que, por isso mesmo, não interfere significativamente na melhoria do conteúdo jurídico.

5 – objetivo específico 4: *a percepção dos agentes da sociedade civil organizada e dos seus representantes na Câmara dos Deputados quanto à imparcialidade, rigidez, desconfiança, desconhecimento e observância das normas necessárias à elaboração legislativa influencia o interesse pela participação popular?*

Concluiu-se que o desconhecimento das normas internas referentes ao processo legislativo não constitui relevante obstáculo à participação popular no processo de formulação das leis.

6 – objetivo específico 5: *a complexidade do processo legislativo, quanto à elaboração das leis, e à correlação de forças políticas próprias do Poder Legislativo podem impedir a aproximação entre representantes e representados e a apreciação congressional das iniciativas populares?*

Concluiu-se que não há relação direta entre a aproximação dos representantes e dos representados da sociedade brasileira e o processo de formulação das leis, a partir da iniciativa popular. Isso é fruto da correlação de forças e dos interesses imperantes no Congresso Nacional, quer seja a proposta de origem popular, de iniciativa parlamentar, individual ou coletiva ou, ainda, oriunda da maioria ou minoria parlamentar.

7 – objetivo específico 6: *em face das normas referentes ao procedimento legislativo, há omissão relevante quanto ao exercício de direito regimental que possa abreviar ou desobstruir a apreciação das proposições de iniciativa popular?*

Concluiu-se que a principal omissão é a abdicação da independência parlamentar, preconizado no art. 2º da Constituição Federal, em favor da vontade da maioria parlamentar, chamada de “base de sustentação do Governo”.

## **6.2 – Recomendações**

Assim – concluindo - a dificuldade que permanece, independentemente das regras acima levantadas, decorre da complexidade inerente ao próprio processo político, democrático e deliberativo. Questões constitucionais e de formulações legislativas, de caráter público ou corporativo, são muito complexas, exigindo da sociedade vontade participativa e, sobretudo, conscientização e responsabilidade, em face dos aspectos envolventes no jogo de poder.

O que se pode fazer é buscar enriquecer os currículos escolares, a partir do ensino fundamental, com a inclusão de disciplina sobre os Direitos e Deveres Constitucionais dos Cidadãos, com a finalidade de educar a sociedade relativamente à percepção da cidadania e ao amadurecimento da democracia em nosso país.

É também recomendável que a regulação do instituto da iniciativa popular no processo de elaboração legislativa, no âmbito da Câmara dos Deputados, dentre outras formas de participação, possa efetivamente tornar-se um espaço democrático que leve em consideração não só a aproximação entre representantes e representados da sociedade brasileira, mas que também provoque impulso reivindicatório social e de justiça.

Acredita-se que a participação popular na formulação das leis, inclusive das políticas públicas, seja uma saída para a crise da representatividade parlamentar, evidenciando a contribuição do cidadão para a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

---

**ANEXOS**



**Anexo I - Lei nº 9.840/99, referente ao PL. nº 1.517/99, de Iniciativa Popular**

**LEI Nº 9.840, DE 28 DE SETEMBRO DE 1999.**

Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A [Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997](#), passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

"Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990."

Art. 2º O § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 73.....  
....."

"§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma." (NR)

"....."

Art. 3º O inciso IV do art. 262 da [Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965](#) – Código Eleitoral, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 262.....  
....."

"IV – concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 desta Lei, e do art. 41-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997." (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revoga-se o [§ 6º do art. 96 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997](#).

Brasília, 28 de setembro de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*José Carlos Dias*



## Anexo II - Lei nº 8.930/94, referente ao PL. nº 4.146/93, de Iniciativa Popular

### LEI Nº 8.930, DE 06 DE SETEMBRO DE 1994.

Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências.

#### O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O art. 1º da [Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º São considerados hediondos os seguintes crimes, todos tipificados no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, consumados ou tentados:

I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2º, I, II, III, IV e V);

II - latrocínio (art. 157, § 3º, **in fine**);

III - extorsão qualificada pela morte (art. 158, § 2º);

IV - extorsão mediante seqüestro e na forma qualificada (art. 159, **caput**, e §§ 1º, 2º e 3º);

V - estupro (art. 213 e sua combinação com o art. 223, **caput** e parágrafo único);

VI - atentado violento ao pudor (art. 214 e sua combinação com o art. 223, **caput** e parágrafo único);

VII - epidemia com resultado morte (art. 267, § 1º).

Parágrafo único. Considera-se também hediondo o crime de genocídio previsto nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956, tentado ou consumado."

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 6 de setembro de 1994; 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO

## Anexo III - Projeto de Lei nº 2.710/92, de Iniciativa Popular

# CAMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 2.710, DE 1992  
(De iniciativa popular)

Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º.** Fica criado o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP.

*Parágrafo único:* O FNMP será regido segundo normas e diretrizes estabelecidas por em Conselho Nacional, que também exercerá a fiscalização sobre programas e alocação de recursos.

**Art.2º.** O FNMP é destinado a financiar e implementar programas habitacionais de interesse social, segundo diretrizes desta lei, para a população de baixa renda.

**Art. 3º.** Para os efeitos desta lei, considera-se de baixa renda a população moradora em precárias condições de habitabilidade, favelas, palafitas, habitações coletivas de aluguel, cortiços, áreas de risco ou população - que tenha renda igual ou inferior a 10 (dez) salários mínimos vigentes no País.

**Art. 4º.** São entendidos coeso programas habitacionais de interesse social:

- I - construção de moradias;
- II - produção de lotes urbanizados dotados de infra-estrutura;
- III - urbanização de favelas;
- IV - ação em cortiços e em habitações coletivas de aluguel;
- V - aquisição de material de construção;
- VI - reforma e recuperação de unidades habitacionais;
- VII - construção e reforma de equipamentos comunitários e/ou institucionais vinculados a projetos habitacionais;
- VIII - regularização fundiária;
- IX - aquisição de imóveis para locação de locação de interesse social;
- X – serviços de assistência técnica e jurídica

**Art. 5º** - Constituição recursos do FNMP:

I - dotação orçamentária da União:

II - contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, estrangeiras ou nacionais;

III - contribuições, doações, recursos advindos de convênios e financiamentos de organismos Internacionais de cooperação;

IV - 60% (sessenta por cento) e aplicação dos recursos do FGTS (Fundo 1e Garantia por tempo de Serviço);

V - 20% (vinte por cento) da receita bruta de concursos de prognósticos federais, assim entendidos toda a espécie, bem como o valor integral dos prédios que por estes não foram pagos;

VI - pagamentos e retornos referentes a financiamentos, convênios e outros contratos firmados conforme a política financeira e de subsídios do FNMP;

VII - contribuições dedutíveis do imposto de renda a pagar, até o limite de 1% (um por cento) deste, efetuadas em campo próprio da declaração de rendimentos das pessoas físicas e jurídicas;

VIII - rendas provenientes de aplicação de seus recursos, e

IX - demais receitas percebidas a qualquer título.

§ 1º Os recursos previstos no inciso IV terão a sua transferência para o FNMP e sua aplicação conforme normas a serem estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS.

§ 2º Os recursos previstos no inciso V não prejudicarão outros que venham a ser captados sobre a receita de concurso de prognósticos.

§ 3º Os recursos de que trata o *caput* deste artigo serão direcionados a projetos que tenham como agentes promotores as organizações comunitárias, as associações de moradores, cooperativas habitacionais de sindicato ou populares, cadastrada no Conselho Nacional de Moradia Popular e aos Estados e Municípios nos termos do art. 9º desta lei.

**Art. 6º.** Compete ao Conselho Nacional de Moradia Popular:

I - estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FNMP, de acordo com os critérios definidos nesta lei;

II - acompanhar, avaliar os programas elaborados e implementados pelo governo Federal, na área da habitação pelos Conselhos Estaduais ou Municipais, nos termos desta lei, realizados com recursos do FNMP;

III - realizar a gestão econômica dos recursos, bem como o resultado e desempenho das aplicações realizadas;

- IV - acompanhar e avaliar o desenvolvimento dos empreendimentos realizados em andamento, cabendo-lhe, inclusive, suspender o fluxo de recursos, caso sejam constatadas irregularidades;
- V - fixar critérios objetivos e científicos para distribuição dos recursos para os Estados e municípios e sua aplicação;
- VI - fixar normas e valores de remuneração dos diversos agentes envolvidos na aplicação de recursos;
- VII – determinar a política de subsídios, critérios para retorno de parcela dos investimentos e estabelecer as condições para repasse de recursos e financiamentos, não contemplados por esta lei;
- VIII - fixar critérios para a admissão de promotores e candidatos a financias;
- IX - analisar e aprovar os projetos habitados agentes promotores;
- X - elaborar o seu regimento interno.

§ 1º O Conselho Nacional de Moradia Popular deverá constituir um conselho técnico.

§ 2º Na aplicação dos recursos deste rio observadas as faixas de renda dos candidatos a financiamentos, sendo atribuído 70% (setenta destes à faixa de zero até cinco salários mínimos e, 30 por cento) à faixa de cinco até dez salários mínimos.

§ 3º Os recursos do FNMP somente poderão ser aplicados em formulação e viabilidade de projetos e programas habitacionais de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Moradia Popular;

§ 4º A política de subsídios de que o inciso VII deve adotar critérios:

- I - assegurar que os investimentos retornem para o fundo;
- II - a proporcionalidade entre renda "per capita" e o subsídio;
- III - o subsídio seja concedido à família; e
- IV - subvenção dos juros e correção, monetária às famílias que não tenham renda superior a 5 (cinco) salários mínimos.

**Art. 7º.** O Conselho Nacional de Moradia Popular será constituído por 10 (dez) representantes de entidades do movimento popular de moradia juridicamente constituídas, 4 (quatro) representantes das centrais sindicais, 1 (um) representante do Ministério da Ação Social, 1 (um) representante da Caixa Econômica Federal, 1 (um) representante do Ministério Público Federal, 1 (um) representante do Congresso Nacional e 1 (um) representante do Banco Central.

§ 1º Os representantes, do movimento popular de moradia e seus respectivos suplentes serão indicados em encontro nacional da entidade que congregue tal movimento, convocado com ampla divulgação, nos termos do parágrafo único do art. 10 desta lei.

§ 2º Os representantes das centrais sindicais e seus respectivos suplentes serão indicados pelas respectivas centrais sindicais.

§ 3º Os órgãos oficiais serão representados, no caso do Ministério da Ação Social pelo seu Ministro de Estado e, no caso da Caixa Econômica Federal e do Banco Central, por seus presidentes, na qualidade de membros titulares, cabendo-lhes indicar seus suplentes.

§ 4º O representante do Congresso Nacional e o seu respectivo suplente serão indicados pelo Presidente do Congresso nacional.

§ 5º O representante do Ministério Público Federal e seu respectivo suplente será indicado pelo Procurador Geral da República.

§ 6º Os membros do CNMP; nos termos deste artigo, serão designados pelo Presidente da República.

§ 7º Os representantes das entidades do movimento popular de moradia, das centrais sindicais, do Congresso Nacional e do Ministério Público Federal, terão mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos uma única vez.

§ 8º Aos membros do CNMP, representantes das entidades do movimento popular de moradia e das centrais sindicais, efetivos e suplentes, é assegurada a estabilidade no emprego, da nomeação até um ano após o término de seus mandatos, somente podendo ser demitidos por motivo de falta grave, regularmente comprovada por sentença judicial transitada em julgado.

§ 9º As decisões do CNMP serão tomadas com a presença de, no mínimo, maioria absoluta de seus membros.

§ 10 Compete ao Ministério da Ação Social proporcionar ao CNMP os meios necessários ao exercício de sua competência, para o qual contará com secretaria executiva do CNMP, podendo requerer suporte material e humano para consecução deste fim.

**Art. 8º** Compete à Caixa Econômica Federal exercer o papel de agente operador dos recursos deste Fundo, conforme diretrizes, a serem estabelecidas pelo Conselho nacional de moradia, nos termos desta lei.

**Art. 9º** Os Estados e Municípios poderão obter recursos do FNMP, para formulação e viabilização de programas ou projetos habitacionais em consonância com as diretrizes de Conselho Nacional de Moradia, desde que constituam Conselhos e Fundos com dotação orçamentária específica.

Parágrafo único - Os Conselhos Estaduais e Municipais deverão ser constituídos como objetivo de formular e promover o programa de habitação de interesse social, vinculados aos agentes promotores previstos no § 39 do artigo 59 desta lei.

**Art. 10** Os membros do CNMP deverão ser indicados e designados no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta lei.

Parágrafo único - Compete ao Ministério da Ação Social a divulgação do encontro nacional das entidades do movimento popular de moradia a fim de indicar os seus representantes para o CNMP.

**Art. 11** Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

**Anexo IV - Resolução nº 21, de 30 de maio de 2001**

**RESOLUÇÃO Nº 21, DE 2001**

**Cria a Comissão Permanente de  
Legislação Participativa.**

**Faço saber que a Câmara dos Deputados aprovou e eu promulgo a seguinte Resolução:**

**Art. 1º O art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XVII:**

**"Art.32.....**

**XVII - Comissão de Legislação Participativa:**

- a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos;**
- b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a.**

**....."(NR)**

**Art. 2º O § 2º do art. 26 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar com a seguinte redação:**

**"Art.26.....**

**§ 2º Nenhum Deputado poderá fazer parte, como membro titular, de mais de uma comissão, exceto quando uma das comissões for a da Amazônia e de Desenvolvimento Regional, a de Direitos Humanos ou a de Legislação Participativa.**

**....." (NR)**

**Art. 3º O art. 254 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar com a seguinte redação:**

**"Art. 254 A participação da sociedade civil poderá, ainda, ser exercida mediante o oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a do inciso XVII do art. 32.**

**§ 1º As sugestões de iniciativa legislativa que, observado o disposto no inciso I do artigo 253, receberem parecer favorável da Comissão de Legislação Participativa serão transformadas em proposição legislativa de sua iniciativa, que será encaminhada à Mesa para tramitação.**

**§ 2º As sugestões que receberem parecer contrário da Comissão e Legislação Participativa serão encaminhadas ao arquivo.**

**§ 3º Aplicam-se à apreciação das sugestões pela Comissão de Legislação Participativa, no que couber, as disposições regimentais relativas ao trâmite dos projetos de lei nas comissões.**

**§ 4º As demais formas de participação recebidas pela Comissão de Legislação Participativa serão encaminhadas à Mesa para distribuição à comissão ou comissões competentes para o exame do respectivo mérito, ou à Ouvidoria, conforme o caso."  
(NR)**

**Art. 4º A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados assegurará à Comissão de Participação Legislativa apoio físico, técnico e administrativo necessário ao desempenho de suas atividades.**

**Art. 5º A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados baixará os atos complementares necessários à execução desta Resolução.**

**Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.**

**CÂMARA DOS DEPUTADOS, 30 de maio de 2001.**

**AÉCIO NEVES  
Presidente**



# COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

## REGULAMENTO INTERNO

*Fixa normas para organização dos trabalhos da Comissão de Legislação Participativa*

A Comissão de Legislação Participativa resolve:

Art. 1º A organização e o funcionamento da Comissão de Legislação Participativa obedecerão às formalidades e aos critérios estabelecidos neste Regulamento Interno.

Art. 2º Para efeito de recebimento das sugestões de iniciativa legislativa, pareceres técnicos, exposições e propostas apresentadas pelas entidades a que se refere o inciso XVII, do art. 32, do Regimento Interno, serão exigidos os documentos abaixo relacionados:

- a) registro, em cartório, ou em órgão do Ministério do Trabalho;
- c) documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva e responsáveis, judicial e extrajudicialmente, pela entidade, à época da sugestão.

§ 1º A Presidência da Comissão solicitará informações adicionais e documentos, sempre que os considerar necessários e pertinentes à identificação da entidade e ao seu funcionamento.

§ 2º As sugestões e demais instrumentos de participação referidos no *caput* serão recebidos pela secretaria da Comissão em papel impresso ou datilografado, ou em disquete de computador, ou, ainda, pelo sistema de correspondência eletrônica, postal ou *fac-símile*.

Art. 3º Não serão conhecidas sugestões de iniciativas legislativas estabelecidas na alínea a, do inciso XVII, do art. 32, do Regimento Interno, quando oferecidas por:

- I - órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, excetuados aqueles com participação paritária da sociedade civil;
- II - organismos internacionais.

Art. 4º As sugestões de iniciativa legislativa que atenderem às formalidades deste Regulamento Interno serão distribuídas e posteriormente classificadas pela Comissão da seguinte maneira:

- I - projeto de lei complementar, será denominado Sugestão de Projeto de Lei Complementar (SPLP);
- II - projeto de lei ordinária, será denominado Sugestão de Projeto de Lei (SPL);

III - projeto de decreto legislativo, será denominado Sugestão de Projeto de Decreto Legislativo (SPDC);

IV - projeto de resolução, será denominado Sugestão de Projeto de Resolução (SPRC);

V - projeto de consolidação, será denominado Sugestão de Projeto de Consolidação (SPC);

VI - requerimento solicitando a realização de audiência pública, será denominado Sugestão de Requerimento de Audiência Pública (SRAP);

VII - requerimento solicitando depoimento de autoridade ou cidadão que possam contribuir para os trabalhos da Comissão, será denominado Sugestão de Requerimento de Depoimento (SRD);

VIII - requerimento de informação ou de pedido de informação a Ministro de Estado, devidamente fundamentado, será denominado Sugestão de Requerimento de Informação (SRIC);

IX - requerimento de convocação, devidamente fundamentado, das autoridades mencionadas no art. 50 da Constituição Federal, será denominado Sugestão de Requerimento de Convocação (SRC).

X - emenda ao parecer preliminar do projeto de lei orçamentária anual será denominada Sugestão de Emenda ao Parecer Preliminar do Projeto de Lei Orçamentária Anual (SEPPLA);

XI - emenda ao projeto de lei orçamentária anual, será denominada Sugestão de Emenda à Lei Orçamentária Anual (SELOA);

XII - emenda ao projeto de lei do plano plurianual, será denominada Sugestão de Emenda ao Plano Plurianual (SEPPA)

§ 1º Completarão a classificação da sugestão o número de recebimento, pela ordem de entrada, e o ano a que se refere, em séries específicas.

§ 2º Os pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais, constantes da alínea b, inciso XVII, do art. 32, do Regimento Interno, serão identificados pela designação do tipo de contribuição e número de recebimento – estabelecido seqüencialmente, por ordem de entrada.

§ 3º Encerrada a legislatura, será reiniciada a numeração das sugestões e de demais instrumentos de participação.

§ 4º Para o disposto no inciso XI deste artigo, a Comissão limitará a cinco o número de emendas a ser apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual, conforme art. 20, inciso I da Resolução nº 2 - CN, de 1995.

§ 5º O limite de emendas ao projeto disposto no inciso XII deste artigo dependerá de norma definida pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização quando do envio do projeto ao Congresso Nacional

Art. 5º A Presidência da Comissão mandará verificar se existe sugestão recebida que trate de matéria análoga ou conexa já em análise, quando fará a distribuição por dependência, determinando sua apensação, após numeração..

Art. 6º Caberá à Comissão promover e observar, quando couber, a adequação formal da sugestão para assegurar-lhe as mínimas condições de redação e técnica que a habilitem a tramitar.

Art. 7º A Comissão informará às entidades proponentes da sugestão a data e o horário em que sua proposta será discutida.

Art. 8º A Comissão deverá examinar as sugestões legislativas e sobre elas decidir no prazo de dez sessões.

Parágrafo único. O Relator disporá da metade do prazo concedido à Comissão para oferecer seu parecer.

Art. 9º 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.

Art. 10. A Comissão manterá as entidades informadas da tramitação de sua sugestão.

Art. 11. A Comissão elaborará manual destinado a orientar as entidades, contendo informações relativas a suas atividades, ao processo legislativo, aos limites legais e modelos para elaboração dos atos e espécies legislativas constantes deste Regulamento.

Art. 12. Este Regulamento Interno entra em vigor na data de sua aprovação.

Sala da Comissão, em 12/09/2001

Deputada **Luíza Erundina**  
Presidente

**Anexo V – CALENDÁRIO DE ATIVIDADES DA CLP - COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA**

**PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS**

– atualizada em 30/11/2001

<u>DATA</u>	<u>ASSUNTO</u>
<b>08.08.01</b>	<b>Instalada a Comissão e eleitos os membros da Mesa.</b>
14.08.01	Discutidas a definição e a dinâmica de funcionamento do Órgão estabelecendo-se que as reuniões ordinárias realizar-se-ão, semanalmente, às quartas-feiras.
<b>22.08.01</b>	<b>Apresentada e iniciada a discussão do Regulamento Interno que estabelece os critérios e os procedimentos para o recebimento e trâmite das sugestões legislativas recebidas pela Comissão.</b>
29.08.01	Aprovado o Regulamento Interno que estabelece os critérios e os procedimentos para recebimento e trâmite das sugestões legislativas recebidas pela Comissão, com as alterações propostas por seus membros.
<b>05.09.01</b>	<b>Solenidade de entrega da primeira Sugestão Legislativa, com a presença do Presidente Aécio Neves.</b>
12.09.01	Aprovadas Emendas de redação ao Regulamento Interno da Comissão.
<b>19.09.01</b>	<b>Apresentação e apreciação de requerimentos.</b>
25.09.01	Reunião informal com entidades nacionais.
<b>26.09.01</b>	<b>Apresentação e apreciação de requerimentos.</b>
03.10.01	Audiência Pública para debater a Sugestão nº 1 (AJUFE).
<b>04.10.01</b>	<b>Solenidade de lançamento da Cartilha com informações sobre como apresentar uma Sugestão Legislativa.</b>
10.10.01	Apresentação do Parecer à Sugestão nº 01/2001.
<b>17.10.01</b>	<b>Apresentação e apreciação de requerimentos.</b>
24.10.01	Aprovação da Sugestão nº 01/2001
<b>25.10.01</b>	<b>Apreciação das Sugestões de Emenda à Lei Orçamentária Anual</b>
31.10.01	Apreciação da Sugestão nº 07/2001.
<b>07.11.01</b>	<b>Discussão da Sugestão n ° 04/01</b>
28.11.01	Cancelada por falta de quorum

**ATIVIDADES LEGISLATIVAS**

<u>ITEM</u>	<u>QUANTIDADE</u>
<b>Sugestões Legislativas Apresentadas</b>	<b>17</b>
Sugestão Legislativa Aprovada	01
<b>Sugestões Legislativas Devolvidas</b>	<b>02</b>
Sugestões Legislativas em Análise pelos Relatores	14
<b>Requerimentos Apresentados</b>	<b>34</b>
Requerimentos Aprovados	34
<b>Sugestões de Emendas apresentadas ao Orçamento</b>	<b>11</b>
Sugestões de Emendas ao Orçamento aprovadas	05

**Anexo VI** - Entrevista a ser realizada com os líderes partidários, de acordo com o seguinte roteiro de perguntas:

### **ENTREVISTA**

Observação: em todas as perguntas, mostrar ao entrevistado as afirmações por escrito, a fim de facilitar a compreensão e a resposta.

- ✓ **1.** De acordo com a Constituição Federal de 1988, os cidadãos podem deflagrar o processo legislativo na Câmara dos Deputados, apresentando à deliberação legislativa projetos de lei ordinária ou de lei complementar. Esse mecanismo foi introduzido no texto constitucional com o intuito de trazer a participação popular ao debate político referente a formulação das leis e, assim, aproximar dos representantes políticos a sociedade brasileira. Em face da pequena participação popular, Vossa Excelência considera esgotado o conteúdo dos referidos dispositivos constitucionais ou os tem como "letra morta" imposta à sociedade brasileira?
- ✓ **2.** Depreende-se dos debates e encaminhamentos das matérias legislativas que o texto final de uma lei invariavelmente é fruto de consenso produzido pelo contraditório e pelas forças políticas existentes. Tratando-se de proposição de autoria da sociedade, os interesses em ação no Congresso Nacional assumiriam importância secundária durante a elaboração da norma?
- ✓ **3.** As agremiações políticas e de classe e, bem assim, a Câmara dos Deputados são instituições que propiciam à comunidade o pleno exercício da cidadania. Na avaliação de Vossa Excelência, a estrutura, a concepção e o formato desses organismos favorecem ou desestimulam a participação popular na elaboração legislativa e a aproximação entre representados e representantes?
- ✓ **4.** O processo de elaboração das leis é um ato complexo, que exige dos parlamentares certa dose de afinidade com as normas internas referentes ao procedimento legislativo. Como o desconhecimento do conteúdo das regras regimentais da Câmara dos Deputados pode influenciar ou constituir fator de afastamento e isolamento da sociedade, em relação à participação popular na elaboração legislativa?
- ✓ **5.** O processo legislativo comporta regras que podem tanto obstruir quanto agilizar a apreciação das proposições, daí que é constante a necessidade de esforço de convencimento e de presença dos interessados nos debates. Na sua avaliação, tais requisitos e exigências constituem fatos relevantes para justificar, em termos proporcionais, a pequena participação popular na elaboração das leis?
- ✓ **6.** A Comissão de Legislação Participativa foi criada (agosto/2001) para superar as dificuldades de obtenção do percentual mínimo de assinaturas necessárias à apresentação de proposição legislativa e para estimular a aproximação e o diálogo entre representados e representantes da sociedade brasileira. Na sua opinião, para o atingimento desses objetivos, quais providências de ordem procedimental, política ou legal ainda restam adotar ou superar?

- ✓ **7.** “Dialogar sempre” é uma máxima da democracia. Supondo-se que haja relevante desconexão entre o Poder Legislativo e a sociedade, Vossa Excelência considera que esse eventual deslocamento poderia ser fruto de desconfiança mútua, em razão de conflito de interesses?
  
- ✓ **8.** O Sr. gostaria de acrescentar algo a mais que proporcionasse a adoção de outras medidas em favor da aproximação entre representantes e representados ou que propiciasse maior participação dos cidadãos no processo de elaboração legislativa?

**Anexo VII** – Entrevista a ser realizada com os assessores da Câmara dos Deputados, de acordo com o seguinte roteiro de perguntas:

### **ENTREVISTA**

Observação: em todas as perguntas, mostrar ao entrevistado as afirmações por escrito, a fim de facilitar a compreensão e a resposta.

- ✓ **1.** De acordo com a Constituição Federal de 1988, os cidadãos podem deflagrar o processo legislativo na Câmara dos Deputados, apresentando à deliberação legislativa projetos de lei ordinária ou de lei complementar. Esse mecanismo foi introduzido no texto constitucional com o intuito de trazer a participação popular ao debate político referente a formulação das leis e, assim, aproximar dos representantes políticos a sociedade brasileira. Em face da pequena participação popular, Você considera esgotado o conteúdo dos referidos dispositivos constitucionais ou os tem como "letra morta" imposta à sociedade brasileira?
  
- ✓ **2.** O processo de elaboração das leis é um ato complexo, que exige dos parlamentares certa dose de afinidade com as normas internas referentes ao procedimento legislativo. Como o desconhecimento do conteúdo das regras regimentais da Câmara dos Deputados pode influenciar ou constituir fator de afastamento e isolamento da sociedade, em relação à participação popular na elaboração legislativa?
  
- ✓ **3.** O processo legislativo comporta regras que podem tanto obstruir quanto agilizar a apreciação das proposições, daí que é constante a necessidade de esforço de convencimento e de presença dos interessados nos debates. Na sua avaliação, tais requisitos e exigências constituem fatos relevantes para justificar, em termos proporcionais, a pequena participação popular na elaboração das leis?
  
- ✓ **4.** As agremiações políticas e de classe e, bem assim, a Câmara dos Deputados são instituições que propiciam à comunidade o pleno exercício da cidadania. Na sua avaliação, a estrutura e o formato da Câmara dos Deputados favorece a participação popular na elaboração legislativa?
  
- ✓ **5.** A Comissão de Legislação Participativa foi criada (agosto/2001) para superar as dificuldades de obtenção do percentual mínimo de assinaturas necessárias à apresentação de proposição legislativa e para estimular a aproximação e o diálogo entre representados e representantes da sociedade brasileira. Na sua opinião, para o atingimento desses objetivos, quais providências de ordem procedimental ou legal ainda restam adotar ou superar?
  
- ✓ **6.** Você gostaria de acrescentar algo a mais que proporcionasse a adoção de outras medidas de caráter profissional em favor da aproximação entre representados e representantes ou que propiciasse maior participação dos cidadãos no processo de elaboração legislativa?

**Anexo VIII** – Entrevista a ser realizada com os técnicos representantes dos sindicatos e entidades de classe, de acordo com o seguinte roteiro de perguntas:

### **ENTREVISTA**

Observação: em todas as perguntas, mostrar ao entrevistado as afirmações por escrito, a fim de facilitar a compreensão e a resposta.

- ✓ **1.** De acordo com a Constituição Federal de 1988, os cidadãos podem deflagrar o processo legislativo na Câmara dos Deputados, apresentando à deliberação legislativa projetos de lei ordinária ou de lei complementar. Esse mecanismo foi introduzido no texto constitucional com o intuito de trazer a participação popular ao debate político referente a formulação das leis e, assim, aproximar dos representantes políticos a sociedade brasileira. Em face da pequena participação popular, Você considera esgotado o conteúdo dos referidos dispositivos constitucionais ou os tem como "letra morta" imposta à sociedade brasileira?
- ✓ **2.** Depreende-se dos debates e encaminhamentos das matérias legislativas que o texto final de uma lei invariavelmente é fruto de consenso produzido pelo contraditório e pelas forças políticas existentes. Tratando-se de proposição de autoria da sociedade, os interesses em ação no Congresso Nacional assumiriam importância secundária durante a elaboração da norma?
- ✓ **3.** As agremiações políticas e de classe e, bem assim, a Câmara dos Deputados são instituições que propiciam à comunidade o pleno exercício da cidadania. Na sua avaliação, a estrutura, a concepção e o formato desses organismos favorecem ou desestimulam a participação popular na elaboração legislativa e a aproximação entre representados e representantes?
- ✓ **4.** O processo de elaboração das leis é um ato complexo, que exige dos parlamentares certa dose de afinidade com as normas internas referentes ao procedimento legislativo. Como o desconhecimento do conteúdo das regras regimentais da Câmara dos Deputados pode influenciar ou constituir fator de afastamento e isolamento da sociedade, em relação à participação popular na elaboração legislativa?
- ✓ **5.** O processo legislativo comporta regras que podem tanto obstruir quanto agilizar a apreciação das proposições, daí que é constante a necessidade de esforço de convencimento e de presença dos interessados nos debates. Na sua avaliação, tais requisitos e exigências constituem fatos relevantes para justificar, em termos proporcionais, a pequena participação popular na elaboração das leis?
- ✓ **6.** A Comissão de Legislação Participativa foi criada (agosto/2001) para superar as dificuldades de obtenção do percentual mínimo de assinaturas necessárias à apresentação de proposição legislativa e para estimular a aproximação e o diálogo entre representados e representantes da sociedade brasileira. Na sua opinião, para o atingimento desses



objetivos, quais providências de ordem procedimental, política ou legal ainda restam adotar ou superar?

- ✓ **7.** “Dialogar sempre” é uma máxima da democracia. Supondo-se que haja relevante desconexão entre o Poder Legislativo e a sociedade, você considera que esse eventual deslocamento poderia ser fruto de desconfiança mútua, em razão de conflito de interesses?
  
- ✓ **8.** O Sr. gostaria de acrescentar algo a mais que proporcionasse a adoção de outras medidas em favor da aproximação entre representantes e representados ou que propiciasse maior participação dos cidadãos no processo de elaboração legislativa?



## COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA



**NOTAS SOBRE O LEGISLATIVO**

**E**

**A PARTICIPAÇÃO DA**

**SOCIEDADE**

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**2001**

**Pesquisa e Redação:**

*Dr. Antônio Otávio Cintra – Consultor Legislativo*  
*Dra. Paula Ramos Mendes – Consultora Legislativa*

***Organização, revisão e criação:***

*Comissão de Legislação Participativa*

*- Luiz Claudio A. dos Santos*

*- Marúcia Ferreira Lima*

*- Paulo Hummel Júnior*

***Secretária:*** *Claudia Braga T. de Almeida*

## **PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA EM PORTUGAL (PESQUISA: DADOS OBTIDOS NA INTERNET)**

**O direito de petição** é o direito de apresentar exposições escritas para defesa de direitos, da Constituição, da lei ou do interesse geral. Pode ser exercido junto de qualquer órgão de soberania (à exceção dos tribunais) ou de quaisquer autoridades públicas, sobre qualquer matéria desde que a pretensão não seja ilegal e não se refira a decisões dos tribunais. É um direito universal e gratuito, previsto na Constituição e na Lei nº 43/90, de 10 de Agosto, alterada pela Lei nº 6/93 de 1 de Março.

Relativamente à Assembleia este direito exerce-se através de uma exposição escrita, devidamente identificada (é necessário o endereço de um dos subscritores) e dirigida ao Presidente da Assembleia da República.

As petições são apreciadas pelas Comissões competentes em razão da matéria. A Comissão deve elaborar um relatório final no prazo de 60 dias (prorrogável) que deve incluir a proposta das medidas julgadas adequadas.

Qualquer petição subscrita por mais de 2500 cidadãos é, obrigatoriamente, publicada no Diário da Assembleia e, se for subscrita por mais de 4000 cidadãos, é apreciada em Plenário da Assembleia.

Da apreciação das petições pela A.R. podem resultar diversas conseqüências de que se destacam:

- a comunicação ao Ministro competente para eventual medida legislativa ou administrativa;
- a remessa ao Procurador-Geral da República, à Polícia Judiciária ou ao Provedor de Justiça;
- a iniciativa de um inquérito parlamentar;
- a apresentação, por qualquer Deputado ou Grupo Parlamentar, de um projeto de lei sobre a matéria em causa.

### **Artigo 52.º (Direito de petição e direito de ação popular)**

1. Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou coletivamente, aos órgãos de soberania ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e bem assim o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação.
2. A lei fixa as condições em que as petições apresentadas coletivamente à Assembleia da República são apreciadas pelo Plenário.
3. É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, 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, nomeadamente para:

- a) Promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do patrimônio cultural;
- b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autônomas e das autarquias locais.

## **Lei do Exercício do Direito de Petição**

**Nota:** Texto da Lei nº 43/90, publicado no *Diário da República* I Série nº 184 de 10 de Agosto de 1990 com as alterações introduzidas pela Lei nº 6/93, publicada no *Diário da República* I Série A nº 50 de 1 de Março de 1993.

A Assembléia da República decreta, nos termos dos artigos 52º, 164º, alínea d), 168º, alínea b), e 169º, nº 3, da Constituição, o seguinte:

### **Capítulo I**

#### **DISPOSIÇÕES GERAIS**

##### **Artigo 1º (Âmbito da presente lei)**

1. A presente lei regula e garante o exercício do direito de petição, para defesa dos direitos dos cidadãos, da Constituição, das leis ou do interesse geral, mediante a apresentação aos órgãos de soberania, ou a quaisquer autoridades públicas, com exceção dos tribunais, de petições, representações, reclamações ou queixas.
2. São regulados por legislação especial:
  - a) A impugnação dos atos administrativos, através de reclamação ou de recurso hierárquicos;
  - b) O direito de queixa ao Provedor de Justiça e à Alta Autoridade para a Comunicação Social;
  - c) O direito de petição das organizações de moradores perante as autarquias locais;
  - d) O direito de petição coletiva dos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo.

#### **Artigo 2º**

##### **(Definições)**

1. Entende-se por petição, em geral, a apresentação de um pedido ou de uma proposta, a um órgão de soberania ou a qualquer autoridade pública, no sentido de que tome, adote ou proponha determinadas medidas.
2. Entende-se por representação a exposição destinada a manifestar opinião contrária da perfilhada por qualquer entidade, ou a chamar a atenção de uma autoridade pública relativamente a certa situação ou ato, com vista à sua revisão ou à ponderação dos seus efeitos.

3. Entende-se por reclamação a impugnação de um ato perante o órgão, funcionário ou agente que o praticou, ou perante o seu superior hierárquico.
4. Entende-se por queixa a denúncia de qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade, bem como do funcionamento anômalo de qualquer serviço, com vista à adoção de medidas contra os responsáveis.
5. As petições, representações, reclamações e queixas dizem-se coletivas quando apresentadas por um conjunto de pessoas através de um único instrumento, e nome coletivo quando apresentadas por uma pessoa coletiva em representação dos respectivos membros.
6. Sempre que, nesta lei, se empregue unicamente o termo petição, entende-se que o mesmo se aplica a todas as modalidades referidas no presente artigo.

### **Artigo 3º**

#### **(Cumulação)**

O direito de petição é cumulável com outros meios de defesa de direitos e interesses previstos na Constituição e na lei e não pode ser limitado ou restringido no seu exercício por qualquer órgão de soberania ou por qualquer autoridade pública.

### **Artigo 4º**

#### **(Titularidade)**

1. O direito de petição, enquanto instrumento de participação política democrática, é exclusivo dos cidadãos portugueses.
2. Os estrangeiros e os apátridas que residam em Portugal gozam do direito de petição, para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos.
3. O direito de petição é exercido individual ou coletivamente.
4. Gozam igualmente do direito de petição quaisquer pessoas coletivas legalmente constituídas.

### **Artigo 5º**

#### **(Universalidade e gratuidade)**

A apresentação de petições constitui direito universal e gratuito e não pode, em caso algum, dar lugar ao pagamento de quaisquer impostos ou taxas.

### **Artigo 6º**

#### **(Liberdade de petição)**

Nenhuma entidade, pública ou privada, pode proibir, ou por qualquer forma impedir ou dificultar, o exercício do direito de petição, designadamente na livre recolha de assinaturas e na prática dos demais atos necessários.

### **Artigo 7º**

#### **(Garantias)**

1. Ninguém pode ser prejudicado, privilegiado ou privado de qualquer direito em virtude do exercício do direito de petição.

2. O disposto no número anterior não exclui a responsabilidade criminal, disciplinar ou civil do peticionante se do seu exercício resultar ofensa ilegítima de interesse legalmente protegido.

### **Artigo 8º**

#### **(Dever de exame e de comunicação)**

1. O exercício do direito de petição obriga a entidade destinatária a receber e examinar as petições, representações, reclamações ou queixas, bem como a comunicar as decisões que forem tomadas.
2. O erro na qualificação da modalidade do direito de petição, de entre as que se referem no artigo 2º, não justifica a recusa da sua apreciação pela entidade destinatária.

### **Capítulo II**

#### **FORMA E TRAMITAÇÃO**

### **Artigo 9º**

#### **(Forma)**

1. O exercício do direito de petição não está sujeito a qualquer forma ou a processo específico.
2. A petição, a representação, a reclamação e a queixa devem, porém, ser reduzidas a escrito devidamente assinado pelos titulares, ou por outrem a seu rogo, se aqueles não souberem ou não puderem assinar.
3. O direito de petição pode ser exercido por via postal, ou através de telégrafo, telex, telefax e outros meios de telecomunicação.
4. A entidade destinatária convida o peticionante a completar o escrito apresentado quando:
  - a) Aquele não se mostre corretamente identificado e não contenha menção do seu domicílio;
  - b) O texto seja ininteligível ou não especifique o objeto de petição.
5. Para os efeitos do número anterior, a entidade destinatária fixa um prazo não superior a 20 dias, com a advertência de que o não suprimento das deficiências apontadas determina o arquivamento liminar da petição.
6. Em caso de petição coletiva, ou em nome coletivo, é suficiente a identificação completa de um dos signatários.

## **Artigo 10º**

### **(Apresentação em território nacional)**

1. As petições devem, em regra, ser apresentadas nos serviços das entidades a quem são dirigidas.
2. As petições dirigidas a órgãos centrais de entidades públicas podem ser apresentadas nos serviços dos respectivos órgãos locais, quando os interessados residam na respectiva área ou nela se encontrem.
3. Quando sejam dirigidas a órgãos da Administração Pública que não disponham de serviços nas áreas do distrito ou do município de residência do interessado ou interessados ou onde eles se encontram residam na respectiva área ou nela se encontrem, as petições podem ser entregues na secretaria do governo civil do distrito respectivo.
4. As petições apresentadas nos termos dos números anteriores são remetidas, pelo registo do correio, aos órgãos a quem sejam dirigidas no prazo de 24 horas após a sua entrega, com a indicação da data desta.

## **Artigo 11º**

### **(Apresentação no estrangeiro)**

1. As petições podem também ser apresentadas nos serviços das representações diplomáticas e consulares portuguesas, no país em que se encontrem ou residam os interessados.
2. As representações diplomáticas ou consulares remeterão os requerimentos às entidades a quem sejam dirigidas, nos termos fixados no nº 4 do artigo anterior.

## **Artigo 12º**

### **(Indeferimento liminar)**

A petição é liminarmente indeferida quando for manifesto que:

- a) A pretensão deduzida é ilegal;
  - b) Visa a reapreciação de decisões dos tribunais, ou de atos administrativos insusceptíveis de recurso;
  - c) Visa a reapreciação, pela mesma entidade, de casos já anteriormente apreciados na sequência do exercício do direito de petição, salvo se forem invocados ou tiverem ocorrido novos elementos de apreciação.
2. A petição é ainda liminarmente indeferida se:
- a) For apresentada a coberto de anonimato e do seu exame não for possível a identificação da pessoa ou pessoas de quem provém;
  - b) Carecer de qualquer fundamento.



### **Artigo 13º**

#### **(Tramitação)**

1. A entidade que recebe a petição, se não ocorrer indeferimento liminar referido no artigo anterior, decide sobre o seu conteúdo, com a máxima brevidade compatível com a complexidade do assunto nela versado.
2. Se a mesma entidade se julgar incompetente para conhecer da matéria que é objeto da petição, remete-a à entidade para o efeito competente, informando do fato o autor da petição.
3. Para ajuizar sobre os fundamentos invocados, a entidade competente pode proceder às averiguações que se mostrem necessárias e, conforme os casos, tomar providências adequadas à satisfação da pretensão ou arquivar o processo.

### **Artigo 14º**

#### **(Enquadramento orgânico)**

Sem prejuízo do disposto em especial para a Assembléia da República, os órgãos de soberania, do governo próprio das regiões autónomas e das autarquias locais, bem como os departamentos da Administração Pública onde seja mais freqüente a entrega de instrumentos do exercício do direito de petição, organizarão esquemas adequados de recepção, tratamento e decisão das petições.

### **Capítulo III\***

## **PETIÇÕES DIRIGIDAS À ASSEMBLÉIA DA REPÚBLICA**

### **Artigo 15º**

#### **(Tramitação)**

1. As petições dirigidas à Assembléia da República são endereçadas ao Presidente da Assembléia da República e apreciadas pelas comissões competentes em razão da matéria ou por comissão especialmente constituída para o efeito, que poderá ouvir aquelas.
2. A composição e o funcionamento da comissão ou comissões referidas no número anterior constam do Regimento da Assembléia da República.
3. Recebida a petição, a comissão competente procede ao seu exame para verificar:
  - a) Se ocorre algumas das causas legalmente previstas que determinem o seu indeferimento liminar;
  - b) Se foram observados os requisitos mencionados nos nºs 2 e 4 do artigo 9º.
4. A comissão competente deve apreciar as petições no prazo prorrogável de 60 dias a contar da data da reunião a que se refere o número anterior.
5. Se ocorrer o caso previsto no nº 5 do artigo 9º, o prazo estabelecido no número anterior só começa a correr na data em que se mostrem supridas as deficiências verificadas.
6. Findo o exame da petição é elaborado um relatório final, que deverá ser enviado ao Presidente da Assembléia da República com a proposta das providências que julgue adequadas, se for caso disso.

### **Artigo 16º**

### **(Efeitos)**

1. Do exame das petições e dos respectivos elementos de instrução feito pela comissão pode, nomeadamente, resultar:
  - a) A sua apreciação pelo Plenário da Assembléia da República, nos termos do artigo 20º;
  - b) A sua remessa, por cópia, à entidade competente em razão da matéria para a sua apreciação e para eventual tomada de decisão que no caso lhe caiba;
  - c) A elaboração, para ulterior subscrição por qualquer Deputado ou grupo parlamentar da medida legislativa que se mostre justificada;
  - d) O conhecimento dado ao ministro competente em razão da matéria, através do Primeiro Ministro, para eventual medida legislativa ou administrativa;
  - e) O conhecimento dado, pelas vias legais, a qualquer outra autoridade competente em razão da matéria na perspectiva de ser tomada qualquer medida conducente à solução do problema suscitado;
  - f) A remessa ao Procurador-Geral da República, no pressuposto da existência de indícios para o exercício de ação penal;
  - g) A sua remessa ao Provedor de Justiça, para os efeitos do disposto no artigo 23º da Constituição;
  - i) A iniciativa do inquérito parlamentar;
  - j) A informação ao peticionante de direitos que revele desconhecer, de vias que eventualmente possa tomar para obter o reconhecimento de um direito, a proteção de um interesse ou a reparação de um prejuízo;
  - l) O esclarecimento dos peticionantes, ou do público em geral, sobre qualquer ato do Estado e demais entidades públicas relativo à gestão dos assuntos públicos que a petição tenha colocado em causa ou em dívida;
  - m) O seu arquivamento, com conhecimento ao peticionante ou peticionantes.
2. As diligências previstas nas alíneas b), d), e), f), g), h), j) e l) do número anterior são efetuadas pelo Presidente da Assembléia da República, a solicitação e sob proposta da comissão.

### **Artigo 17º**

### **(Poderes da comissão)**

1. A comissão pode ouvir os peticionantes, solicitar depoimentos de quaisquer cidadãos e requerer e obter informações e documentos de outros órgãos de soberania ou de quaisquer entidades públicas ou privadas, sem prejuízo do disposto na lei sobre segredo de Estado, segredo de justiça ou sigilo profissional, podendo solicitar à Administração Pública as diligências que se mostrem necessárias.
2. Após exame da questão suscitada pelo peticionante, a comissão poderá solicitar, sob proposta do relator, que as entidades competentes tomem posição sobre a matéria.
3. O cumprimento do solicitado tem prioridade sobre quaisquer outros serviços da Administração Pública, devendo ser efetuado no prazo máximo de 20 dias.
4. As solicitações previstas neste artigo devem referir a presente lei e transcrever o número anterior, bem como o artigo 19º.

## **Artigo 18º**

### **(Diligência conciliadora)**

1. Concluídos os procedimentos previstos no artigo 17º, a comissão pode ainda realizar uma diligência conciliadora, desde que esta seja devidamente justificada.
2. Havendo diligência conciliadora, o presidente da comissão convidará a entidade em causa no sentido de poder corrigir a situação ou reparar os efeitos que deram origem à petição.

## **Artigo 19º**

### **(Sanções)**

1. A falta de comparência injustificada, a recusa de depoimento ou o não cumprimento das diligências previstas no n 1 do artigo 17º constituem crime de desobediência, sem prejuízo do procedimento disciplinar que no caso couber.
2. A falta de comparência injustificada por parte dos peticionantes poderá ter como conseqüência o arquivamento do respectivo processo, não lhes sendo aplicado o previsto no número anterior.

## **Artigo 20º**

### **(Apreciação pelo Plenário)**

1. As petições são apreciadas em Plenário sempre que se verifique uma das condições seguintes:
  - a) Sejam subscritas por mais de 4000 cidadãos;
  - b) Seja elaborado relatório e parecer favorável à sua apreciação em Plenário, devidamente fundamentado, tendo em conta, em especial, a sua importância social, económica ou cultural e a gravidade da situação objeto de petição.
2. As petições que, nos termos do número anterior, estejam em condições de serem apreciadas pelo Plenário são enviadas ao Presidente da Assembléia da República, para agendamento, acompanhadas dos relatórios devidamente fundamentados e dos elementos instrutórios, se os houver.
3. A matéria constante da petição não é submetida à votação, mas, com base na mesma, qualquer Deputado ou grupo parlamentar pode exercer o direito de iniciativa, nos termos regimentais, e, aquando da apreciação desta, será avocada a petição.
4. Do que se passar será dado conhecimento ao primeiro signatário da petição, a quem se mostre reproduzido o debate, a eventual apresentação de qualquer proposta com ela conexas e o resultado da respectiva votação.

## **Artigo 21º**

### **(Publicação)**

1. São publicadas na íntegra no *Diário da Assembléia da República* as petições:
  - a) Assinadas por um mínimo de 2500 cidadãos;
  - b) As que o Presidente da Assembléia da República, sob proposta da comissão, entender que devem ser publicadas.
2. São igualmente publicados os relatórios relativos às petições referidas no número anterior ou que o Presidente da Assembléia da República, sob proposta da comissão, entenda que devem ser publicados.

3. O Plenário será informado do sentido essencial das petições recebidas e das medidas sobre elas tomadas pelo menos duas vezes por sessão legislativa.
- 

Quando a Assembléia discute legislação de trabalho, a respectiva Comissão deve promover, nos termos da Constituição e da lei a apreciação das iniciativas pendentes pelas comissões de trabalhadores, associações sindicais e associações patronais.

Estas organizações podem enviar sugestões utilizando um dos modelos previstos na lei e solicitar a audição de representantes seus, devendo fazê-lo por escrito, com indicação do assunto e fundamento do pedido de audiência.

As iniciativas em discussão pública são publicadas em Separata ao Diário da Assembléia da República e anunciadas na imprensa.

A Assembléia pode submeter outras matérias a discussão pública - foi este o caso das iniciativas sobre regionalização, por exemplo.

As sugestões e pareceres deverão ser enviados, até à data limite indicada, em carta dirigida à Divisão de Secretariado às Comissões, Assembléia da República.

---

## LEGISLAÇÃO SOBRE O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO TRABALHO

Constituição da República Portuguesa

Lei n° 16/79 de 16 de Maio

Lei n° 36/99 de 16 de Maio

Constituição da República Portuguesa

Artigo 54°

### **Comissões de trabalhadores**

5 - Constituem direitos das comissões de trabalhadores:

d) Participar na elaboração da legislação do trabalho e dos planos económico-sociais que contemplem o respectivo setor;

Artigo 56°

### **Direitos das associações sindicais e contratação coletiva**

2 - Constituem direitos das associações sindicais:

a) Participar na elaboração da legislação do trabalho;

## **Lei n° 16/79 de 26 de Maio**

### **Participação das organizações de trabalhadores na elaboração da legislação do trabalho**

Artigo 3°

#### **Precedência de discussão**

Nenhum projeto ou proposta de lei, projeto de decreto-lei ou projeto de decreto regional, relativo à legislação de trabalho, pode ser discutido e votado pela Assembleia da República, pelo Governo da República, pelas Assembleias regionais ou pelos governos regionais sem que as organizações de trabalhadores referidas no artigo 1° se tenham podido pronunciar sobre ele.

#### **Artigo 4°**

##### **Publicação dos projetos e propostas**

1 - Para efeitos do disposto no artigo anterior, para mais ampla divulgação, os projetos e propostas são publicados previamente em separata das seguintes publicações oficiais:

a) *Diário da Assembleia da República*, tratando-se de legislação a aprovar pela Assembleia da República;

b) *Boletim do Trabalho e Emprego*, tratando-se de legislação a emanar do Governo da República;

c) Diários das Assembleias regionais, tratando-se de legislação a aprovar pelas Assembleias regionais;

d) *Jornal Oficial*, tratando-se de legislação a emanar dos governos regionais.

2- As separatas referidas no número anterior contêm, obrigatoriamente:

- a) O texto integral das propostas ou projetos, com os respectivos números;
- b) A designação sintética da matéria proposta ou projeto;
- c) o prazo de apreciação pública.

3 - A Assembléia da República, o Governo da República, as Assembléias regionais e os governos regionais farão anunciar, através dos órgãos de comunicação social, a publicação da separata e a designação das matérias que se encontram em fase de apreciação pública.

### **Artigo 5º**

#### **Prazo de apreciação pública**

- 1- O prazo de apreciação pública não pode ser, em regra, inferior a 30 dias.
- 2- O prazo pode, todavia, ser reduzido para 20 dias, a título excepcional e por motivo de urgência, devidamente justificado no próprio texto da proposta ou projeto.

### **Artigo 6º**

#### **Pareceres e audições das organizações de trabalhadores**

Dentro do prazo de apreciação pública, as organizações de trabalhadores poderão pronunciar-se sobre os projetos e propostas, de acordo com o modelo constante do anexo da presente lei, e que será obrigatoriamente transcrito em cada separata, e solicitar à Assembléia da República, ao Governo da República, às Assembléias regionais ou aos governos regionais audiência oral, nos termos da regulamentação própria da orgânica interna de cada um destes órgãos.

#### **Lei nº 36/99 de 26 de Maio**

#### **Atribui às associações patronais o direito de participar na elaboração da legislação do trabalho**

### **Artigo único**

Participação das associações patronais na elaboração da legislação do trabalho

- 1 - As associações patronais participam na elaboração da legislação do trabalho nos termos estabelecidos na Lei nº 16/79 de 26 de maio, para as organizações de trabalhadores.
- 2 - É aprovado o modelo impresso anexo à presente lei.

## **PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA NOS ESTADOS UNIDOS**

Nossa pesquisa não mostrou algo similar a nossa iniciativa popular no processo legislativo nacional norte-americano. No entanto, há outras modalidades de manifestação popular, que permite influenciar legislação e políticas públicas, sobretudo em nível estadual e municipal.

Nas notas abaixo, resumimos informações sobre o assunto obtidas em bibliografia de ciência política.

### **1. DO LIVRO THE AMERICAN POLITY, DE EVERETT CARLL LADD:**

Apesar da opção que, no século 18, fizeram os constituintes norte-americanos pela democracia representativa, alguns aspectos da idéia de democracia direta continuaram a encontrar apoio nos Estados Unidos.

Hoje, os que advogam uma democracia mais direta querem que o povo vote ou se expresse diretamente com respeito às questões maiores de governo e política. Muitos americanos acreditam que a extensão da participação direta faz a democracia do país mais pura ou mais completa.

Em correspondência com essa visão, os Estados Unidos incorporaram alguns institutos e práticas da democracia direta, a saber:

#### **A PRIMÁRIA DIRETA**

No começo do século XX, o país conheceu um movimento político chamado **progressivismo**, que ganhou força em muitas partes dos Estados Unidos e promoveu um ambicioso programa de reformas políticas. Os progressivistas atraíram a suas fileiras gente de todas as classes sociais e regiões do país, mas eram especialmente fortes entre as novas classes médias de profissionais, que cresciam no Nordeste e Meio Oeste do país.

Para eles, as máquinas partidárias das grandes cidades eram corruptas, atrasadas e veículo para interesses menores. Para purificar esse sistema dominado pelos caciques políticos, os progressivistas argumentavam que o povo deveria ter mais meios de exercer o poder diretamente.

Uma das reformas-chave propugnadas por eles foi a **eleição primária direta**, por meio da qual a escolha dos candidatos partidários é feita pelos filiados em eleições primárias, em vez de pelos líderes partidários em convenções partidárias e conchavos políticos fechados. Os progressivistas tiveram muito sucesso nesse esforço; as primárias diretas tornaram-se o principal meio de escolher candidatos em muitas partes dos Estados Unidos, inclusive os presidenciais.

## O REFERENDO E A INICIATIVA POPULAR

Os progressivistas também criticaram as câmaras legislativas de seu tempo como sendo dominadas por interesses setoriais de grupos econômicos -- as donos de ferrovias, as grandes empresas e as empreiteiras em busca de contratos para obras públicas e estradas. Por isso, propugnaram para que a população em geral pudesse votar as leis diretamente, mediante **referendos e iniciativas**.

No **referendo**, uma câmara legislativa oficializa uma questão a ser submetida ao eleitorado em votação geral; na **iniciativa**, o público, mediante abaixo-assinado do número exigido de eleitores, requer que uma decisão seja submetida ao voto popular.

Sob a égide dos progressistas, o referendo e a iniciativa foram amplamente adotados, a começar pelo estado de Dakota do Sul, em 1898.

No nível municipal, a **democracia de referendo** floresce; milhares de medidas são apresentadas, a cada ano, aos eleitores, seja nos distritos escolares (nos Estados Unidos, esses distritos constituem um dos níveis de poder), seja nos condados e cidades. A população vota verbas para os prédios escolares, se deseja ou não a fluoridação da água e onde quer a localização de estações para destino e tratamento de lixo.

Um estudo da eleição de 1988, do cientista político Austin Ranney, mostrou que **quarenta e um estados** tinham, pelo menos, uma iniciativa ou referendo em suas cédulas. Uma delas, em Massachusetts, por exemplo, proibia a geração nuclear de energia. Na Califórnia votou-se e aprovou-se a redução de imposto sobre a propriedade e seguros.

### 2. DO VERBETE PUBLIC OPINION, DA ENCYCLOPAEDIA OF DEMOCRACY, EDITADA POR SEYMOUR MARTIN LIPSET:

No mundo contemporâneo, há poucas unidades políticas de alguma expressão, se é que há, em que as pessoas se governem diretamente de modo regular. Contudo, a opinião pública exerce periodicamente influência direta, quando questões importantes são decididas por votações em referendos.

Nos Estados Unidos, não há referendos nacionais, mas a maioria dos estados os usa.

Mediante **iniciativa**, os cidadãos podem requerer a inclusão de matérias na eleição. A Califórnia é conhecida pelo grande número de proposições postas na cédula para a decisão pública, e as políticas do estado têm sido fortemente afetadas por algumas delas. Talvez a mais famosa seja a Proposição 13, surgida como parte de uma revolta popular contra altos impostos, em 1978. Ao limitar os impostos sobre a propriedade, essa proposição teve efeitos importantes na capacidade estadual de financiar uma variedade de programas públicos. Na esteira dos californianos, os eleitores de vários outros estados aprovaram proposições similares.

Em vários países, têm-se feito referendos sobre um âmbito de matérias diversificado, entre elas as que versam sobre assuntos de natureza moral, como as leis que permitem o aborto ou a proibição do consumo de bebidas alcoólicas. Tanto a Suíça quanto a Itália fazem freqüentes referendos.



Em alguns casos, referendos nacionais decidiram assuntos da maior significação nacional e internacional. Em vários países europeus, a população votou a participação na Comunidade Européia (hoje a União Européia), cuja viabilidade dependeu de votações apertadas na Dinamarca e na França. No Canadá, fizeram-se referendos sobre o *status* de Quebec. Na África do Sul, um referendo foi peça importante para que o país abandonasse o sistema do *apartheid*.

### **3. DA BLACKWELL ENCYCLOPAEDIA OF POLITICAL SCIENCE, EDITADA POR VERNON BOGDANOR**

A iniciativa legislativa popular foi primeiramente adotada pelo Cantão suíço de Vaud, em 1845. Trata-se de um instrumento mediante o qual uma certa porcentagem de eleitores registrados pode requerer que uma proposta de sua escolha seja submetida ao voto popular.

Às vezes se dá ao órgão legislativo a oportunidade de deliberar, com precedência, sobre a proposição; caso deixe de fazê-lo, a proposição é levada diretamente ao eleitorado. Somente a Itália e a Suíça têm esse tipo de instrumento em nível nacional. Nos Estados Unidos, ele existe em nível estadual. Vinte e três estados desse país têm disposições sobre seu uso, seja para medidas constitucionais, seja para legislação ordinária.

#### **UM EXEMPLO: O QUE DIZ A CONSTITUIÇÃO DA CALIFÓRNIA**

Sendo um dos Estados norte-americanos que com mais frequência recorre a instrumentos participativos, citamos abaixo os trechos relevantes de sua Constituição sobre a iniciativa popular e o referendo, que traduzimos, com alguma adaptação, do original inglês. A Constituição californiana contempla ainda os institutos da eleição primária e da revogação de mandatos (*recall*), dos quais não tratamos nesta nota.

Art. 2º, seção 8.

1. A iniciativa é o poder dos eleitores de propor leis e emendas à Constituição e de adotá-las ou rejeitá-las.
2. Uma iniciativa pode ser proposta mediante a apresentação ao Secretário de Estado de uma petição com o texto da lei ou emenda à Constituição de interesse, com 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 na última eleição.
3. Secretário de Estado submeterá a proposta ao eleitorado na próxima eleição geral que houver num período de pelo menos 131 dias depois que esteja devidamente qualificada, ou em qualquer eleição estadual especial realizada antes da eleição geral. O Governador pode convocar uma eleição estadual especial para votar a proposta.
4. Uma proposta de iniciativa com mais de um assunto não pode ser submetida ao eleitorado, nem ter qualquer efeito.

5. A validade da proposta de iniciativa é geral para o Estado, não cabendo, com base em resultados da votação parcial em qualquer subdivisão política do Estado, ter essa validade a ela restrita ou, ao contrário, excluí-la dessa validade.

Art. 2º, seção 9.

1. Referendo é o poder dos eleitores de aprovar ou rejeitar leis ou partes de leis, exceto leis urgentes, leis de convocação de eleições e leis relativas a alíquotas de tributos ou dotações para despesas correntes do Estado.
2. A proposição do referendo pode fazer-se pela apresentação ao Secretário de Estado, dentro dos 90 dias seguintes à data de publicação da lei, de uma petição, com a assinatura confirmada de um número de eleitores igual a 5% do total de votos conferidos a todos os candidatos a governador na última eleição, para que a lei ou parte dela seja submetida aos eleitores.
3. Secretário de Estado submeterá a proposição na próxima eleição geral realizada pelo menos 31 dias depois que tenha sido considerada devidamente qualificada, ou numa eleição estadual especial realizada antes da eleição geral. O Governador pode convocar uma eleição especial de âmbito estadual para votar a proposição.

## PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA NA SUÍÇA

A Suíça tem alguns antigos institutos de democracia direta. No tocante à legislação de âmbito nacional, todas as leis podem ser objeto de um referendo legislativo. A seguir, apresentamos os textos constitucionais relevantes.

### Texto constitucional

A Constituição suíça (estamos baseando-nos em versão inglesa obtida na internet), com modificações de 1999, dispõe do seguinte modo sobre os assuntos iniciativa e referendo:

#### Capítulo 2: Iniciativa e Referendo

Art. 138. A iniciativa popular para a revisão total da Constituição Federal:

1. Cem mil cidadãos registrados como eleitores podem propor a revisão total da Constituição Federal;
2. Essa proposta deverá submeter-se ao voto popular (*vote of the People*) para aprovação. (**observação:** tudo leva a crer referir-se este inciso a um referendo popular)

Art. 139. Iniciativa popular para a revisão parcial da Constituição Federal:

1. Cem mil cidadãos registrados como eleitores podem propor a revisão parcial da Constituição Federal.
2. A iniciativa popular referente à revisão parcial da Constituição Federal pode ser feita sob a forma de uma sugestão geral ou de um texto alternativo (*formulated draft*);
3. Caso a iniciativa não respeite os princípios de unidade de forma, de assunto, ou regras compulsórias do direito internacional, o Parlamento Federal declarará a iniciativa inválida, seja no todo, seja em parte.
4. Caso o Parlamento Federal aprove a iniciativa na forma de uma sugestão geral, preparará a revisão parcial em conformidade com a iniciativa, e submetê-la-á ao voto da Nação e dos Cantões (*the vote of the people and the Cantons*). Caso rejeite a iniciativa, deverá assim mesmo submetê-la ao voto popular; o povo decidirá se a iniciativa deve ser seguida. Neste caso, cabe ao Parlamento Federal formular um texto correspondente.
5. Uma iniciativa na forma de um texto alternativo deverá submeter-se ao voto da Nação e dos Cantões (*the vote of the people and the Cantons*). O Parlamento Federal recomendar-lhe a aprovação ou rejeição. Caso recomende a rejeição, poderá submeter sua contraproposta.
6. Povo e os Cantões votarão simultaneamente a iniciativa e a contraproposta do Parlamento.

Art. 140. O referendo obrigatório

1. Os seguintes assuntos deverão ser submetidos ao voto do Povo e dos Cantões:
  - a) Revisões da Constituição Federal;

- b) Entrada em organizações de segurança coletiva e comunidades supranacionais;
- c) Leis federais declaradas urgentes sem base constitucional e cuja validade exceda de um ano; tais leis devem ser submetidas a voto em até um ano de sua adoção pelo Parlamento Federal.

2 - Os seguintes assuntos deverão ser submetidos ao voto do Povo:

- a) Iniciativas populares pela revisão da Constituição Federal;
- b) Iniciativas populares pela revisão parcial da Constituição Federal sob a forma de sugestão geral que tenham sido rejeitadas pelo Parlamento Federal;
- c) A questão de se uma revisão total da Constituição deveria ser levada a cabo se ambas as Câmaras estão em desacordo.

Art. 141. O referendo optativo

1. Os seguintes assuntos são submetidos ao voto do Povo por solicitação de cinqüenta mil eleitores registrados ou de oito Cantões:
  - a) Leis federais;
  - b) Leis federais declaradas urgentes com validade superior a um ano;
  - c) Decretos federais, em casos sobre os quais dispõe a Constituição ou a Lei;
  - d) Tratados internacionais de duração ilimitada, que não podem ser cancelados; ou que contemplem a entrada em organização internacional; ou que envolvam a unificação multilateral da lei.
2. Parlamento Federal pode submeter outros tratados a referendo optativo.

Art. 142 Maiorias necessárias:

1. As propostas submetidas a voto do Povo serão aceitas se a maioria dos eleitores a aprovarem;
2. As propostas submetidas ao voto do Povo e dos Cantões serão aceitas se a maioria dos que votarem e a maioria dos Cantões as aprovarem;
3. O resultado do voto popular num Cantão determina o voto do Cantão.

(Texto traduzido e adaptado do inglês)

## **PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA NA ITÁLIA: INICIATIVAS POPULARES E REFERENDO NA CONSTITUIÇÃO**

O art. 71 da Constituição estabelece o poder de o povo exercer a iniciativa das leis, mediante a proposta, por parte de pelo menos cinquenta mil eleitores, de um projeto de lei redigido em artigos. Essas iniciativas populares seguem, a partir daí, o mesmo processo legislativo dos demais projetos, mas não são arquivadas ao fim da legislatura.

O art. 75 dispõe sobre uma outra forma de participação popular no processo legislativo. Trata-se do referendo ab-rogatório. É convocado para anulação total ou parcial de uma lei ou de um ato que tenha valor em lei, quando o requeiram duzentos mil eleitores ou cinco Conselhos Regionais. Não é admitido o referendo para leis tributárias e orçamentárias, de anistia e de indulto e de autorização a ratificar tratados internacionais. A Corte Constitucional deve pronunciar-se antes, sobre a legalidade do referendo.

### **Texto dos artigos constitucionais mencionados:**

#### **Constituição Italiana:**

Art. 71. A iniciativa das leis pertence ao Governo, a cada membro das Câmaras e aos órgãos e entidades aos quais seja conferida por lei constitucional.

O povo exerce a iniciativa das leis, mediante a proposta, por parte de pelo menos cinquenta mil eleitores, de um projeto redigido em artigos.

Art. 75. O referendo popular é convocado para deliberar sobre a anulação, total ou parcial, de uma lei ou de um ato que tenha valor em lei, quando o requeiram duzentos mil eleitores ou cinco Conselhos Regionais. (trata-se do referendo ab-rogatório)

## **PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA NA FRANÇA: OS REFERENDOS**

O art. 11 da Constituição francesa dispõe em pormenor sobre a adoção de lei com votação popular direta. Estipula esse artigo que, em um número limitado de casos (organização dos Poderes Públicos ou ratificação de tratados internacionais) o Presidente da República pode, sob proposta do governo (gabinete) ou das duas Câmaras do Parlamento, organizar um referendo para aprovação de uma lei.

O uso do referendo, tal como especificado, não é muito freqüente, mas tem ocorrido em ocasiões estratégicas. De Gaulle dele se valeu, para que a sua política para a Argélia contasse com a aprovação direta do povo francês, nos primeiros anos da 5ª República. Também Mitterrand o acionou para a aprovação do Tratado de Maastricht, da União Européia.

### **Texto do artigo mencionado da Constituição Francesa**

Art. 11. Sob proposta do governo durante as sessões ou sob proposta conjunta das duas câmaras, publicadas no Journal Officiel, o Presidente da República pode submeter a referendo qualquer projeto de lei relativo à organização dos Poderes Públicos, ou que envolva a aprovação de um ato de Comunidade destinado a autorizar a ratificação de um tratado, que, sem ser contrário à Constituição, tenha incidências no funcionamento das instituições.

Se o referendo der como resultado a aprovação do projeto, o Presidente da República promulgá-lo-á no prazo previsto no artigo anterior.

(O art. 10 reza: O Presidente da República promulga as leis nos quinze dias posteriores ao envio ao Governo das Leis definitivamente aprovadas).

## PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA NA AUSTRÁLIA

A Austrália respeita, de longa data, o direito de petição, que considera direito fundamental do cidadão. As pessoas e grupos podem levar diretamente ao Parlamento seus pleitos, reclamações, aspirações. Sendo o sistema de governo parlamentarista, o Parlamento é a suprema autoridade política do País.

Para os australianos, petição significa um "pedido de ação". Qualquer cidadão ou residente, ou grupo de cidadãos ou residentes, pode fazer petição à Câmara dos Representantes (*House of Representatives*) para que esta aja. As petições podem pedir que a Câmara inicie uma lei ou repile ou mude uma lei já existente, ou aja com certa finalidade ou para o benefício de um grupo determinado. Menos comumente, uma petição de um indivíduo pode estar em busca de retificação de uma ofensa ou prejuízo, por exemplo, correção de um erro administrativo.

O objeto de uma petição deve recair na esfera de competências da Câmara, ou seja, tem de ser matéria federal, não estadual, e envolver lei ou administração governamental.

A Câmara impõe certas regras que as petições devem seguir quanto à forma e quanto ao conteúdo. Conquanto uma petição precise apenas de uma assinatura para ser aceita, parecerá mais representativa do sentimento público se vier assinada por tantas pessoas quanto possível.

A petição só pode ser apresentada à Câmara por um de seus membros. Pode ser qualquer um deles, inclusive os titulares de Ministério (lembre-se que a Austrália segue o parlamentarismo de molde britânico, no qual os Ministros são parlamentares), e não precisa ser necessariamente o deputado do distrito em que os peticionários residam. A exceção é o Presidente da Câmara (*Speaker*), que não apresenta petições, mas pede a um outro deputado que o faça. Embora os deputados não sejam obrigados a apresentar as petições a eles encaminhadas, a praxe é que o façam, mesmo quando discordem do seu teor.

As petições protocoladas pelos deputados para apresentação são anunciadas pelo *Clerk of the House* (um equivalente de Secretário Geral da Mesa e Diretor Legislativo) nas sessões de segunda-feira. Com cada petição, o *Clerk* declara o nome do deputado que a apresentou, de quem é ela, quantas assinaturas a apóiam e resume-lhe o conteúdo.

Quando dessa apresentação, não se discute a petição, mas qualquer parlamentar pode defender que ela não seja recebida, mas isso raramente ocorre.

Em vez desse caminho, pode o próprio deputado também apresentar a petição em plenário ou em comissão, desde que o *Clerk* a haja conferido para ver se satisfaz as condições.

Depois que a petição é apresentada, seu texto inteiro é impresso no Hansard (Diário Oficial do Parlamento australiano) do dia. Qualquer petição apresentada é remetida pelo *Clerk* ao Ministro responsável pelo assunto objeto da petição. O regimento interno permite que o Ministro deposite a resposta com o *Clerk*, para que seja anunciada ao final da próxima sessão de apresentação de petições.

Os Ministros podem, também, recorrer a métodos menos formais, por exemplo respondendo pessoalmente aos peticionários. Além da resposta, a petição pode, muitas vezes, exigir ação para sanar um motivo de queixa.

Às vezes, também, a ação deve ser do próprio Parlamento. A petição é, então, enviada a uma Comissão. Cada uma das comissões permanentes tem o poder de considerar e relatar petições a ela enviadas pela Câmara com essa finalidade, mas na prática até hoje esse procedimento não foi usado. Em anos passados, contudo, houve casos de petições sendo enviadas a Comissões Especiais, criadas para delas tratar.

Mesmo que as petições possam parecer não ter resultados imediatos ou óbvios, elas são um meio público de informar aos deputados e ao Governo os sentimentos de setores da população e são meios de colocar os anseios da coletividade na agenda parlamentar.

Em anos recentes, uma média de 500 petições chega à Câmara a cada ano. Somente a partir de 1988 registra-se o número de assinaturas de cada uma. A petição com maior número de assinaturas, até agora, foi apresentada em dezembro de 2000, com 793 mil assinaturas.

O texto em que nos baseamos, publicação do Parlamento australiano, lembra historicamente a origem das petições no Reino Unido. Parece ter existido desde reino de Eduardo I, no século XIII. As próprias origens do Parlamento vêm dos encontros do Conselho do Rei em que se consideravam as petições. Os termos "projeto" (bill) e petição originalmente tinham o mesmo sentido no Reino. Algumas das leis mais antigas eram, na forma, nada mais do que petições às quais o Rei dava sua anuência. A presente forma das petições se desenvolveu nos finais do século XVII. A House of Commons (Câmara baixa inglesa) passou as resoluções relativas ao assunto em 1669: "É direito inerente de cada pessoa da Inglaterra o de preparar e apresentar petições à House em caso de queixa, e a House deve recebê-las." "É direito inquestionável e privilégio da House of Commons julgar e determinar com relação à natureza e conteúdo de tais petições, quão adequadas sejam ou não para serem aceitas.

O texto assinala que essas resoluções passaram também ao parlamento australiano.

(Traduzido e adaptado de *Petitions: House of Representatives Factsheet no. 11*, revista em janeiro de 2001, obtida na internet).



**PROJETO DE RESOLUÇÃO DA  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

**Projeto de Resolução nº 03-0056/2001\***

Dá nova redação aos parágrafos do artigo 38 e acrescenta inciso ao artigo 47 da Resolução 02, de 26 de abril de 1991, cria a comissão Extraordinária Permanente de Legislação Participativa e dá outras providências.

**A Câmara Municipal de São Paulo resolve:**

Art. 1º - Os parágrafos do artigo 38 da Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991, modificados pela Resolução 19/95 passam a ter a seguinte redação:

I-

II –

§ 1º Além das Comissões Permanentes de caráter técnico - legislativo, fica criada a COMISSÃO EXTRAORDINÁRIA PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA com 7, (sete) membros, respeitada a proporcionalidade partidária.

§ 2º Esta Comissão não é considerada para o efeito de representação numérica estabelecida pelo artigo 40 deste regimento.

§ 3º Os vereadores que fizerem parte dessas Comissões poderão participar das demais Comissões Parlamentares de caráter técnico – legislativo, nos termos deste regimento.

§ 4º Aplicam-se a esta comissão, no que couber, as disposições regimentais relativas às Comissões Permanentes, em especial os artigos 43,50 e 57.

Art. 2º - Fica acrescentado inciso X ao 47 da Resolução 02, de 26 de abril de 1991, com a seguinte redação:

**Art.47 –**

I-

II –

II –

IV –

V –

VI –

VII –

VIII –

IX –

## X – DA COMISSÃO EXTRAORDINÁRIA PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA:

- a – dar encaminhamento às sugestões de iniciativa legislativa propostas por entidades civis, como sindicatos, órgãos de classe, associações e organizações não governamentais (ONGs).
- b – fiscalizar e acompanhar a implementação das leis aprovadas no município.
- c – promover estudos e debates sobre temas jurídicos éticos e sociais, de interesse da comunidade.

**Art. 3º** - As despesas decorrentes da execução desta resolução correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**Art. 4º** - Esta resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Ricardo Montoro  
Vereador

### JUSTIFICATIVA

No momento em que a democracia se fortalece, a criação de uma Comissão Extraordinária Permanente de Legislação Participativa se justifica, e se impõe. Nota-se na atual conjuntura, uma vontade maior da população em participar mais ativamente da vida político-administrativa do país, de poder manifestar suas opiniões aos poderes constituídos.

Inspirada em iniciativa implementada na Câmara Federal, a criação da Comissão de Legislação Participativa na Câmara Municipal de São Paulo fortalece a responsabilidade da participação de órgãos, entidades, associações e organizações da sociedade civil e garante transparência na discussão e encaminhamento dos projetos de iniciativa legislativa.

A criação da Comissão de Legislação Participativa surge como canal direto de interação entre o legislativo paulistano e a população. O princípio fundamental à vida democrática é o respeito à vontade popular, que, como poder soberano, tem o direito democrático de acompanhar, supervisionar e sugerir propostas a serem examinadas por esta Casa. A Comissão de Legislação Participativa surge com o objetivo de fortalecer a democracia participativa em nosso país.

\* Projeto recentemente aprovado

**PROJETO DE RESOLUÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL  
DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS**

Processo nº. 12331/2001  
Projeto de Resolução nº. 10/2001  
Vereador Manoel de Lima  
Projeto\*

Cria a Comissão Permanente de  
Legislação Participativa, altera dispositivos do  
Regimento Interno da Câmara Municipal de  
São José dos Campos, Resolução nº. 05, de  
1º de dezembro de 1983, com modificações  
posteriores, e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS APROVA A  
SEGUINTE RESOLUÇÃO:

Art. 1º . O artigo 31 da Resolução nº. 05, de 1º de dezembro de 1983, com suas modificações posteriores, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 31. As Comissões Permanentes são doze, compostas de um Presidente, um relator e um revisor, e têm as seguintes denominações:

I - ...

II - ...

III - ...

IV - ...

V - ...

VI - ...

VI - ...

VII - ...

VIII - ...

IX - ...

X - ...

XI - ...

XI – Comissão de Legislação Participativa. “ (NR)

Art. 2º . Fica acrescentado à Resolução nº. 05, de 1º de dezembro de 1983, o seguinte artigo:

“Art. 41. C – Compete à comissão de Legislação Participativa:

I – receber pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais, sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações ou órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos;

II – dar pareceres nos projetos de iniciativa legislativa oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea “a”.

Parágrafo Único. As propostas de iniciativa legislativa deverão ser encaminhadas à Comissão, e recebendo parecer favorável da Comissão de Legislação Participativa serão transformadas em proposição legislativa de sua iniciativa, que será encaminhada à mesa para tramitação.” (NR).

\*Projeto recentemente aprovado.

M E S A D A  
CÂMARA DOS DEPUTADOS  
51ª Legislatura – 3ª Sessão Legislativa  
Dezembro/200

Presidente: AÉCIO NEVES (PSDB-MG)  
Primeiro Vice-Presidente: EFRAIM MORAIS (PFL-PB)  
Segundo Vice-Presidente: BARBOSA NETO (PMDB-GO)  
Primeiro-Secretário: SEVERINO CAVALCANTI (PPB-PE)  
Segundo-Secretário: NILTON CAPIXABA (PTB-RO)  
Terceiro-Secretário: PAULO ROCHA (PT-PA)  
Quarto-Secretário: CIRO NOGUEIRA (PFL-PI)

Suplentes de Secretário  
Primeiro-Suplente: PEDRO VALADARES (PSB-SE)  
Segundo-Suplente: SALATIEL CARVALHO (PMDB-PE)  
Terceiro-Suplente: ENIO BACCI (PDT-RS)  
Quarto-Suplente: WILSON SANTOS (PMDB-MT)

# COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

**PRESIDENTE:** LUIZA ERUNDINA (PSB)  
**1º VICE-PRESIDENTE:** RICARDO FERRAÇO (PPS)  
**2º VICE-PRESIDENTE:** NEY LOPES (PFL)  
**3º VICE-PRESIDENTE:** EDMAR MOREIRA (PPB)

TITULARES	SUPLENTE
<b>Bloco PSDB,PTB</b>	
ANTÔNIO JORGE (Gab: 631 / 4) – TO	EDIR OLIVEIRA (Gab: 705 / 4) - RS
BONIFÁCIO DE ANDRADA (Gab: 235 / 4) – MG	LUIZ RIBEIRO (Gab: 583 / 3) - RJ
FEU ROSA (Gab: 960 / 4) – ES	OSMANIO PEREIRA (Gab: 602 / 4) - MG
JOÃO CASTELO (Gab: 654 / 4) – MA	SEBASTIÃO MADEIRA (Gab: 405 / 4) - MA
LÍDIA QUINAN (Gab: 223 / 4) – GO	SÉRGIO REIS (Gab: 958 / 4) - SE
MÁRCIO MATOS (Gab: 577 / 3) – PR	YEDA CRUSIUS (Gab: 956 / 4) - RS
VICENTE ARRUDA (Gab: 603 / 4) – CE	2 vaga(s)
ZULAIÊ COBRA (Gab: 411 / 4) – SP	
<b>Bloco PFL,PST</b>	
COSTA FERREIRA (Gab: 852 / 4) – MA	CELCITA PINHEIRO (Gab: 528 / 4) - MT
JAIME MARTINS (Gab: 333 / 4) – MG	GERSON GABRIELLI (Gab: 439 / 4) - BA
JOSE THOMAZ NONO (Gab: 812 / 4) – AL	GERVASIO SILVA (Gab: 418 / 4) - SC
NEY LOPES (Gab: 326 / 4) – RN	ILDEFONÇO CORDEIRO (PSDB)(Gab: 231 / 4) - AC
PEDRO BITTENCOURT (Gab: 254 / 4) – SC	PAULO DE ALMEIDA (Gab: 512 / 4) - RJ
RODRIGO MAIA (Gab: 742 / 4) – RJ	ZEZÉ PERRELLA (Gab: 214 / 4) - MG
<b>PMDB</b>	
ARMANDO MONTEIRO (Gab: 434 / 4) – PE	ANIBAL GOMES (Gab: 731 / 4) - CE
BENITO GAMA (Gab: 312 / 4) – BA	JORGE PINHEIRO (Gab: 837 / 4) - DF
GASTÃO VIEIRA (Gab: 554 / 4) – MA	JURANDIL JUAREZ (Gab: 383 / 3) - AP
JOÃO COLAÇO (PSDB)(Gab: 419 / 4) – PE	LAÍRE ROSADO (Gab: 650 / 4) - RN
JOÃO MAGALHÃES (Gab: 211 / 4) – MG	TETÉ BEZERRA (Gab: 802 / 4) - MT
SILAS BRASILEIRO (Gab: 932 / 4) – MG	1 vaga
<b>PT</b>	
AVENZOAR ARRUDA (Gab: 442 / 4) – PB	FERNANDO FERRO (Gab: 427 / 4) - PE
JOÃO PAULO (Gab: 715 / 4) – SP	GERALDO MAGELA (Gab: 479 / 3) - DF
PROFESSOR LUIZINHO (Gab: 404 / 4) – SP	MARIA DO CARMO LARA (Gab: 373 / 3) - MG
<b>PPB</b>	
ALMERINDA DE CARVALHO * (Gab: 936 / 4) – RJ	ANTONIO JOAQUIM ARAÚJO (Gab: 202 / 4) - MA
EDMAR MOREIRA (Gab: 606 / 4) – MG	MARCUS VICENTE (Gab: 362 / 4) - ES
PASTOR AMARILDO * TO	1 vaga(s)
<b>Bloco PSB,PC do B</b>	
AGNELO QUEIROZ (PC doB)(Gab: 379 / 3) – DF	HAROLDO LIMA(PCdoB) (Gab: 456 / 4) - BA
LUIZA ERUNDINA (Gab: 620 / 4) – SP	SERGIO NOVAIS (Gab: 356 / 4) - CE
<b>Bloco PDT,PPS</b>	
POMPEO DE MATTOS (Gab: 810 / 4) – RS	FERNANDO CORUJA (Gab: 245 / 4) - SC
RICARDO FERRAÇO (Gab: 962 / 4) – ES	REGIS CAVALCANTE (Gab: 724 / 4) - AL
<b>Bloco PL,PSL</b>	
LINCOLN PORTELA (Gab: 615 / 4) – MG	EUJÁCIO SIMÕES (Gab: 569 / 3) - BA

\*(lic.) = deputado(a) licenciado(a) com assunção de suplente

---

**BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA**

## BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA

1. ACHÔA, Samir. Anais da Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Constituinte, - Brasília: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação, 22/04/1987
2. ARAÚJO, Luiz Alberto David. Poder Constituinte e Participação Popular. Justitia: Seção de Publicação e Divulgação, São Paulo, 1985.
3. BARROSO, Pécio Henrique. Constituinte e Constituição. Juruá Editora, Curitiba, 1999
4. BENEVIDES, Maria Victoria. Participação Popular na nova Constituição (artigo). Revista: São Paulo em perspectiva, nº 1, volume 4. São Paulo, 1990.
5. \_\_\_\_\_ A Cidadania Ativa. Editora Ática, São Paulo, 1991
6. BRANDÃO, Hugo Pena. Dissertação (Mestrado em Administração) sobre gestão de competências: um estudo sobre a identificação de competências profissionais na indústria bancária. Faculdade de Estudos Sociais Aplicado. Universidade de Brasília - UnB, 1999.
7. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Cartilha de Legislação Participativa. Série: Ação Parlamentar nº 51. Brasília, 2001.
8. COELHO, João Gilberto Lucas. A Participação Popular na Constituinte. Revista de Cultura Vozes, nº 2, volume 82. 1988
9. \_\_\_\_\_ Revisão Constitucional e Participação Popular. Revista Proposta, nº 57, julho/1993
10. DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. Reflexões sobre o processo legislativo e a participação popular. Revista dos Tribunais - Doutrina (Cível). Artigo: RT-628. Soa Paulo, 1988.
11. DANTAS, Josemar. Democracia, lobbies e subornos. Correio Braziliense. Brasília, 19/11/2001.
12. DINIZ, Regina Célia François. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Gerencial) sobre comprometimento organizacional afetivo: um estudo na Câmara dos Deputados. Universidade de Brasília, 2001.
13. ERUNDINA, Luiza, Anais da Câmara dos Deputados, Discurso de Grande Expediente, agosto/2001.
14. FALCÃO, Joaquim. Jornal Correio Braziliense, Opinião. Brasília, 16/08/2001.
15. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Teoria Geral do Estado, São Paulo, Saraiva, 1975.
16. \_\_\_\_\_, Do Processo Legislativo. Editora Saraiva. São Paulo, 2001.



17. GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. Atlas, São Paulo, 1987.
18. GUIMARÃES, Ulysses. Anais da Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Constituinte, Brasília: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação, 05/10/1988.
19. JACINTHO, Jussara maria Moreno. A Participação Popular e o Processo Orçamentário. Editora de Direito, 2000.
20. JELLINEK, George. Teoria Geral do Estado. Trad. Esp. Barcelona, 1934.
21. LEITE, Márcia da Silva Pereira. Democracia e Cidadania, . Revista Política Democrática. Brasília, 1993
22. LUCCAS, Jaime. Revista Cidade Nova – Choque de Ética na Política. Sociedade Movimento dos “Focolari”. São Paulo, 2001.
23. MATHEWS, Jessica T. Mudança de Poder. Desafios do nosso tempo. Fundação Astrojildo Pereira, Brasília, 2001.
24. MICHILES, Carlos. Democracia e Participação Popular: as emendas populares na Constituinte de 1987/88. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília – UnB, 1989.
25. NERY, Carlos Alberto. O Processo Legislativo e os Regimentos Parlamentares. Editora Eldorado, Brasília, 2000.
26. \_\_\_\_\_, O Regimento Interno da Câmara dos Deputados em debate. Editora Eldorado, Brasília, 2000.
27. NEVES, Aécio, Anais da Câmara dos Deputados. Discursos Parlamentares, 2001.
28. OLIVEIRA, Regis Fernandes e FERREIRA, José Rodrigues. Processo Legislativo. Uma contribuição ao debate. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1996
29. PONTUAL, Pedro e SILVA, Carla Cecília Almeida. Governo e Cidadania. Fundação Perseu Abramo, 1999
30. RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa Social – Métodos e Técnicas. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 1999.
31. SAMPAIO, Nelson de Sousa. O Processo Legislativo. Edição Saraiva. São Paulo. 1988.
32. SANI, Giacomo. Política Participativa. Universidade de Cambridge, 1978.
33. SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no Estado representativo moderno. Belo Horizonte. Editora da Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962.
34. SGARBI, Adrian. Democracia semidireta no Brasil. Artigo da Revista: Direito, Estado e Sociedade, nº 5, Espírito Santo, 1994.

35. SILVA, José Afonso de. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 1997
36. TEMER, Michel. Constituição e Política. Malheiros Editores, São Paulo, 1994
37. \_\_\_\_\_. Elementos de Direito Constitucional. Malheiros, São Paulo, 1997
38. VALADARES, Ziza. Anais da Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Constituinte, Brasília: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação, 22/04/1987
39. VIANNA, Renato. Jornal da Câmara. Opinião: Revitalizar o Legislativo. Câmara dos Deputados, 30/10/2001.
40. VIEGAS, Waldyr. Fundamentos de Metodologia Científica. 2ª edição. Brasília: Paralelo 15, Editora UnB, 1999.