

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

LUÍS GUSTAVO HENRIQUE AUGUSTO

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL. UM
ESTUDO DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CLP), DA
COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CDH)
E DA INICIATIVA POPULAR DE LEI**

SÃO PAULO

2015

LUÍS GUSTAVO HENRIQUE AUGUSTO

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL. UM
ESTUDO DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CLP), DA
COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CDH)
E DA INICIATIVA POPULAR DE LEI**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV - Direito SP), na área de concentração Direito e Desenvolvimento, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Campo de conhecimento: Direito e Desenvolvimento, subárea Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social.

Orientador: Prof. Dr. Dimitri Dimoulis.

SÃO PAULO

2015

Augusto, Luís Gustavo Henrique..

Participação social no processo legislativo federal. Um estudo da Comissão de Legislação Participativa (CLP), da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e da Iniciativa Popular de lei / Luís Gustavo Henrique Augusto. - 2015.

224 f.

Orientador: Dimitri Dimoulis

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

1. Poder legislativo - Brasil. 2. Participação popular - Brasil. 3. Participação política - Brasil. 4. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. I. Dimitri Dimoulis. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. III. Título.

CDU 342.7(81)

LUÍS GUSTAVO HENRIQUE AUGUSTO

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL. UM
ESTUDO DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CLP), DA
COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CDH)
E DA INICIATIVA POPULAR DE LEI**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV - Direito SP), na área de concentração Direito e Desenvolvimento, para obtenção do título de Mestre em Direito.

DATA DE APROVAÇÃO: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Dimitri Dimoulis (Orientador)
FGV- DIREITO – SP

Prof. Dr. Humberto Dantas
Insper – SP

Prof. Dr. Hécio Ribeiro
Universidade Presbiteriana Mackenzie - SP

Prof.^a Soraya Regina Gasparetto Lunardi
Unesp - SP

*Aos meus professores do ensino fundamental e médio,
que são os responsáveis por eu desejar ser professor.*

AGRADECIMENTOS

Este espaço reservo para expor minha profunda gratidão pela compreensão e paciência daqueles que foram parte da elaboração desta pesquisa. Assim, agradeço àqueles que categoria alguma é capaz de caracterizá-los: mãe, pai e irmão; à minha família: avós, avôs, tias, tios, primas e primos; aos de Arceburgo, minha cidade: Gustavo, Ariane, Mariana Leandro, João, Fábio, Mariana Carosia, e Wilson, além de todos aqueles que se fizeram e se fazem presentes na minha vida nesse meu rincão; aos de Franca, que a Unesp me apresentou: Júlio, Rafael, Lucas, Dagoberto, Pedro, Deborah, Kerly, Felipe e Lauro; aos da Suíça, que aqui no Brasil estiveram para celebrar o fim dessa fase: Selina e Martin; e, finalmente, aos admiráveis que o Mestrado me propiciou conhecer: Ana Carolina, Natália, Ivan, Sarah, Marina Bastos, Marina Jacob, Alexandre, Patrícia, Maíra e Nancy.

Aproveito para agradecer também à cidade de São Paulo. Entre “não existe amor em SP” e “Narciso acha feio o que não é espelho” fico com os dois, e desejo que os paulistanos passem a olhar com mais atenção para a riqueza proporcionada pela pluralidade que converge nesse lugar.

[...]

Pode chegar
Que a casa é grande
E é toda nossa
[...] Vamos cuidar da harmonia
Da nossa evolução
Da unidade vai nascer
A nova idade
Da unidade vai nascer
A novidade...

E é prá chegar
Sabendo que a gente tem
O sol na mão
E o brilho das pessoas
É bem maior
Irá iluminar nossas manhãs
[...]

Não vamos deixar
Ninguém atrapalhar
A nossa passagem
Não vamos deixar ninguém
Chegar com sacanagem
Vambora que a hora é essa
E vamos ganhar
Não vamos deixar
Uns e outros melar...

[...]

O Homem Falou

Autor: Gonzaguinha

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo verificar se as Comissões de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal facilitaram a participação social no processo legislativo frente ao tradicional instituto da Iniciativa Popular de lei. Essa investigação será pautada pelo estudo dogmático do processo legislativo federal; pela investigação de como a participação social está prescrita na Constituição Federal e nos Regimentos Internos das Casas do Legislativo, visando constatar como a participação política se implementa no processo de produção legislativa; ademais do estudo sobre a relação entre representação e participação. Para tanto, foi utilizada revisão bibliográfica, análise documental, levantamento de dados, estudo de caso e entrevistas. A pesquisa realizada permite afirmar que as Comissões facilitaram a participação social na produção legislativa no que se refere à eliminação de parte dos requisitos formais que a obstaculizavam via Iniciativa Popular; além de ampliar o rol dos tipos de proposições legislativas que a sociedade pode apresentar. Entretanto, esses novos mecanismos reproduziram limitações que a Iniciativa Popular apresenta, ademais de desconsiderar na sua estruturação elementos essenciais à consecução de um processo legislativo efetivamente participativo, os quais são contemplados pelo instituto tradicional, permitindo, então, afirmar que as Comissões são inovações institucionais limitadas frente ao instituto da Iniciativa Popular.

Palavras-chave: Processo Legislativo; Participação Social; Comissão de Legislação Participativa Câmara e Senado; Iniciativa Popular.

ABSTRACT

This research aims to determine whether the Participative Legislation Committees of the Câmara dos Deputados and the Senado Federal facilitated social participation in legislative process comparing to the traditional institute of the Law Popular Initiative. To provide the basis that guide the investigation of these mechanisms of participation was undertaken a dogmatic study of the federal legislative process; investigation of how social participation is prescribed in the Constitution and Bylaws of the Legislative Houses, aiming to see how political participation is implemented in legislative procedures; besides the study of the relationship between representation and participation. For this were used the literature review, document analysis, data collection, case studies and interviews. According to the study the Committees facilitated social participation in the legislative process with regard to the disposal of part of the formal requirements that hamper the participation via Popular Initiative; besides expanding the types of legislative proposals that society can provide. However, these new mechanisms reproduced other limitations that the Popular Initiative has, in addition to disregard, in their structure, essential elements to achieve a legislative process effectively participatory, which are covered by the traditional institute, allowing then to say that the Committees are institutional innovations limited front of the institute of Popular Initiative.

Keywords: Legislative Process; Social Participation; Participative Legislation Committees of Câmara dos Deputados e Senado Federal; Popular Initiative.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Participação política na Constituição Federal de 1988	68
Quadro 2 - Mecanismos viabilizadores da Participação Social no Legislativo Federal.....	73

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de Sugestões apresentadas por área temática	154
Gráfico 2 - Quantidade de Sugestões Aprovadas, Arquivadas e Pendentes.....	156
Gráfico 3 - Quantidade de Sugestões Aprovadas pelo seu Tipo	160
Gráfico 4 - Sugestões Aprovadas e suas Tramitações	161

LISTA DE SIGLAS

ACSP Associação Comercial de São Paulo

ADCT Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADEFA Associação em Defesa do Autista

AJUFE Associação dos Juizes Federais

ART(s) Artigo(s)

CCJC Comissão de Constituição Justiça e Cidadania

CDH Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Cefor Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento

CF Constituição Federal

CLP Comissão de Legislação Participativa

G2C *Government to Citizen*

MCCE Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral

MP Ministério Público

MP Medida Provisória

PLP Projeto de lei complementar

PGR Procurador Geral da República

PLS Projeto de lei do Senado

PRS Projeto de resolução do Senado

RICD Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RICLP Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa

RISF Regimento Interno do Senado Federal

TIC's Tecnologias de Informação e Comunicação

TSE Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	<u>16</u>
<u>1. JUSTIFICATIVA.....</u>	<u>21</u>
<u>2. METODOLOGIA PROPOSTA.....</u>	<u>23</u>
<u>CAPÍTULO I – O PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO.....</u>	<u>27</u>
1. A LEGISLAÇÃO COMO OBJETO DE ESTUDO	28
2. O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO LEGIFERANTE COMO PROCESSO	32
3. PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL NO BRASIL	34
4. AS ESPÉCIES LEGISLATIVAS	36
5. INICIATIVA	38
5.1 INICIATIVA DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO.....	39
5.2 INICIATIVA DE LEIS ORDINÁRIAS E COMPLEMENTARES	40
5.3 INICIATIVA EM LEI DELEGADA.....	43
5.4 INICIATIVA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.....	43
5.5 INICIATIVA DAS RESOLUÇÕES E DECRETOS	44
5.6 AVALIAÇÃO E APROVAÇÃO DA PROPOSIÇÃO	44
6. EMENDAS	46
6.1 COMISSÕES	47
6.2 DISCUSSÃO	51
7. VOTAÇÃO	53
7.1 PREFERÊNCIA E DESTAQUE	54
8. SANÇÃO OU VETO.....	55
9. PROMULGAÇÃO E PUBLICAÇÃO.....	56
10. PREJUDICIALIDADE E ARQUIVAMENTO.....	56
11. DA URGÊNCIA	58
<u>CAPÍTULO II – A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO</u>	<u>61</u>
1. PARTICIPAÇÃO: CONCEITO	61

2. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	64
3. OS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NO PODER LEGISLATIVO	73
3.1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO	80
4. LEGÍSTICA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO	83
4.1 LEGÍSTICA COMO ÁREA DO CONHECIMENTO	84
4.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E LEGÍSTICA.....	88
<u>CAPÍTULO III – O MANDATO POLÍTICO: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO</u>	
<u>.....</u>	93
1. MANDATO E REPRESENTAÇÃO	93
2. REPRESENTAÇÃO COMO RELAÇÃO	99
2.1 DOMÍNIOS NÃO ELEITORAIS DA POLÍTICA	103
3. DEMOCRACIA E AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO COMUNICAÇÃO (TIC’S).....	110
3.1 FATORES LIMITADORES DA DEMOCRACIA DIGITAL	112
4. DEMOCRACIA LÍQUIDA.....	115
<u>CAPÍTULO IV – A INICIATIVA POPULAR.....</u>	119
1. DA INICIATIVA POPULAR COMO DIREITO CONSTITUCIONAL.....	119
2. A REGULAMENTAÇÃO DA INICIATIVA POPULAR DE LEI.....	123
2.1 TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR.....	126
2.2 A INICIATIVA POPULAR NA LEI Nº 9709/98	128
3. OS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR	129
3.1 PL 2710/92.....	131
3.2 PL 4146/93.....	132
3.3 PL 1517/99.....	133
3.4 PL 7053/06.....	134
3.5 PL 1472/07.....	135
3.6 PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR (PLP) 518/09.....	135
3.7 PLP 321/2013	136
4. CONCLUSÃO ACERCA DOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR .	137

<u>CAPÍTULO V – A CLP E A CDH.....</u>	<u>141</u>
1. COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	142
2. A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E A DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CDH).....	147
3. DIFERENÇAS ENTRE AS COMISSÕES	150
4. A CDH.....	151
4.1 OS AUTORES	152
4.2 AS EMENTAS	155
4.3 ADMISSIBILIDADE X ARQUIVAMENTO	156
4.4 TIPOS DE SUGESTÕES APROVADAS	160
4.5 SUGESTÕES APROVADAS E SUAS TRAMITAÇÕES.....	161
4.6 LEI Nº 12.764/12, A LEI BERENICE PIANA	163
5. CLP E CDH COMO “INSTITUTIONAL BY-PASS”	168
6. CONCLUSÃO ACERCA DAS COMISSÕES.....	169
<u>CONCLUSÕES FINAIS</u>	<u>173</u>
<u>REFERÊNCIAS</u>	<u>180</u>
<u>DOCUMENTOS ELETRÔNICOS CONSULTADOS</u>	<u>186</u>
<u>LEIS CITADAS.....</u>	<u>191</u>
<u>ANEXOS</u>	<u>192</u>

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objeto o estudo de três institutos criados com a pretensão de possibilitar a participação social no processo legislativo: a Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado, e a Iniciativa Popular. O estudo tem como finalidade responder à seguinte pergunta: A CLP e a CDH são inovações institucionais que facilitaram a participação social no processo legislativo face à Iniciativa Popular de lei?

A Constituição Federal (CF) de 1988, precisamente em seu artigo (art.) 1º, define expressamente o tipo de democracia do país, a democracia semidireta (SILVA, 2008, p. 136). O parágrafo único deste dispositivo constitucional torna incontestável essa conclusão ao estabelecer que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Assim, tem-se evidente que o poder será exercido tanto pelos representantes eleitos, quanto diretamente pelos governados, ou seja, sem intermediação, o que permite concluir ser a democracia brasileira semidireta.

Para além de apresentar a definição do tipo de democracia, a Constituição Federal prescreve mecanismos que efetivam essa escolha institucional. Em todo o texto constitucional encontram-se dispositivos que garantem o exercício direto da soberania popular, como se verifica, por exemplo, nos artigos: 5º, LXXIII, que assegura o direito do cidadão ajuizar Ação Popular para anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe; 10, que prescreve a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários estejam sendo discutidos ou deliberados; 14, que alberga o sufrágio, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular; 29, XII, determinando a cooperação das associações representativas no planejamento municipal; e 37, § 3º, que garante a participação do usuário na administração pública. Considerando-se somente essas citações, já é possível verificar que a Constituição não somente assegurou a participação política da sociedade, como a garantiu no âmbito dos três poderes.

Esses exemplos também possibilitam constatar outro aspecto importante acerca do direito à participação. O supracitado parágrafo único estabelece que o povo, sendo titular do poder, é quem o exercerá direta ou indiretamente. O entendimento teórico sobre o conceito do termo povo consagra ser este o conjunto daqueles que possuem vínculo jurídico com o Estado, os que possuem o *status* de cidadão, portanto, não sendo todas as pessoas que vivem em um determinado território, mas a parcela que preenche as condições necessárias para se

tornar cidadão (DALLARI, 2012, p. 104; BONAVIDES, 2011, p. 81-82). De acordo com a CF, especialmente quando se considera o seu art. 14, que define como a soberania popular será exercida, tem-se claro ser o povo aqueles que gozam do direito de votar. Para exercer os direitos políticos prescritos na Constituição - tais como sufrágio, referendo, plebiscito e iniciativa popular, meios pelo qual a soberania se concretiza - faz-se imprescindível que o indivíduo seja eleitor. Contudo, verificando o diploma constitucional é possível constatar que não só os eleitores terão o direito de exercer o poder diretamente. Atores como organizações civis, haja vista o art. 37, § 3º suprarreferido, e indivíduos que possam não gozar do direito ao voto - como trabalhadores e empregadores citados no art. 10, também mencionado, uma vez que entre os trabalhadores e empregadores pode haver aqueles que não sejam eleitores, como os estrangeiros que estejam trabalhando no país - também podem participar politicamente. Assim, a Constituição parece apontar no sentido de ampliar o entendimento do que é o povo, abrangendo não só os cidadãos (LOPES, 2006, p. 32).

Em sendo a CF a lei Maior, que, portanto, deve orientar a construção de todo o ordenamento jurídico, a participação da sociedade no exercício dos poderes não se restringe somente ao que é estabelecido pelo diploma constitucional. Especificamente em relação às duas Casas que compõem o Poder Legislativo, nos regulamentos que as regem há prescrições nesse mesmo sentido, garantindo a participação social nas funções que exercem. O fato de a CF definir um Estado que congrega o modelo representativo e o direto à democracia torna pertinente que os poderes, a partir dos quais se materializa o Estado, possibilitem a participação social no funcionamento destes.

Dessa forma, a representação política vai se transformando. O mandato político, do qual a representação é resultado, não mais garante ao representante eleito o mesmo nível de autonomia em relação aos representados que havia caracterizado essa relação a partir do surgimento do Estado Liberal, provocando até mesmo a ruptura do vínculo entre as partes após as eleições (LAVALLE, 2006, p. 59-60; ARAS, 2006, p. 50, 54). Com a possibilidade de a sociedade participar, a representação vai ganhando forma de uma relação perene entre os polos, e não apenas de um vínculo que se estabelece e se finaliza no momento eleitoral (YOUNG, 2006, p. 151). Concomitantemente, a abertura à participação social permite que outras formas de representação, que não apenas a originada pelas eleições, passem a fazer parte do cenário estatal.

Sob essa configuração traçada pela CF e seguida pelo ordenamento jurídico é que são criados mecanismos com o objetivo de possibilitar a participação social no processo legislativo, atividade preponderantemente desempenhada pelos congressistas. Considerando o

contexto do pós-constituente de 1988, a Iniciativa Popular de lei prescrita na Constituição é o instituto mais tradicional nesse sentido. Este foi uma inovação na história constitucional brasileira, dado que até então, a elaboração legislativa não poderia ser iniciada por uma proposição de autoria dos membros da sociedade.

Desde que essa prerrogativa passou a vigor, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tem-se que, até o ano de 2013, foram 7 (sete) os projetos de lei de Iniciativa Popular apresentados. Esse número chamou a atenção dos próprios representantes que, visando a aumentar a participação social no processo legislativo, criaram as Comissões de Legislação Participativa. Na justificativa dos projetos de resolução que acabaram por implementar esses mecanismos participativos tem-se claro que estes visam facilitar a participação social no processo legislativo, especialmente, frente ao instituto da Iniciativa Popular, o qual consideram estar sendo pouco utilizado devido à dificuldade em se preencher os requisitos formais que este exige para a apresentação de projeto de lei. Aécio Neves, presidente da Câmara à época da criação da CLP, e proponente do projeto de resolução que a originou, em sua motivação deixa claro esse fator: “As exigências de subscrição de no mínimo um por cento da população nacional, distribuído por, pelo menos, cinco Estados [...] praticamente inviabilizaram este instrumento de participação popular no processo legislativo.”¹

Mas mais do que retórica, um dado empírico denota essa relação entre as Comissões e o instituto da Iniciativa Popular. Ao se verificar a tramitação da última das proposições apresentadas via este mecanismo de participação, constata-se que, apesar de ter sido apresentada sob forma de projeto de lei de Iniciativa Popular, o projeto de lei complementar 321/13 foi encaminhado à CLP, passando a tramitar como uma Sugestão de autoria da Comissão, e não mais projeto de Iniciativa Popular. Tem-se, portanto, que as Comissões passam, na prática, a serem encaradas como alternativa em relação ao tradicional instituto da Iniciativa Popular.

Para além desse requisito de assinaturas, a Iniciativa Popular apresenta outros aspectos que podem limitar a participação social no processo legislativo. Primeiramente, o texto constitucional, em seu art. 61, deixa claro que a coletividade poderá ser autora de projetos de lei ordinária e complementar, não contemplando outras espécies legislativas, especialmente, as emendas à Constituição. Além disso, a CF, o Regimento Interno da Câmara e a Lei 9709/98 - diplomas que regulam esse instituto - prescrevem que a proposição de Iniciativa

¹ Diário da Câmara dos Deputados de 05/05/2001, p. 18533. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAI2001.pdf#page=66>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

Popular deve ser apresentada sob forma de projeto de lei. Essa exigência pode ser um fator que obstaculiza a participação social, uma vez que poucos detêm conhecimento jurídico necessário para elaborar um projeto de lei, organizando-o em artigos, parágrafos, incisos, alíneas, ademais da dificuldade de construção do próprio conteúdo do projeto, dado ser necessário conhecer tecnicamente o ordenamento jurídico para se criar uma proposição em harmonia com o conjunto normativo vigente.

Será nesse cenário que esta pesquisa se desenvolverá, visando constatar se as Comissões de Legislação Participativa facilitaram a participação social no processo legislativo.

A fim de concretizá-la, inicialmente será elaborado um Capítulo que expõe como a elaboração legislativa está prescrita na CF e nos Regimentos Internos das Casas, uma vez que gozam de autonomia para regularem suas atuações. Seguidamente, será mapeado como a participação social é viabilizada pela CF e pelos Regimentos Internos, estudando também a importância dessa interação dos governados com os representantes para a produção das leis. Finalizando a elaboração teórica, será apresentada uma investigação sobre essa relação entre a representação e a participação. Com base nesse arcabouço, será empreendida uma investigação institucional dos três institutos, e estudos empíricos de dois deles, para então ser possível responder à questão que norteia este trabalho. Para efetivar essa construção, lançou-se mão de revisão bibliográfica, de análise documental, de levantamento de dados, de estudo de caso, e de entrevistas.

Este estudo poderá permitir afirmar se, apesar de existirem diferenças entre como as duas Comissões investigadas estão estruturadas, ambas podem ser consideradas inovações institucionais limitadas. Certamente, ao retirar a exigência daqueles requisitos necessários para a Iniciativa Popular, tanto a CLP quanto a CDH facilitaram a participação social no processo legislativo, aumentando não só o número de proposições da coletividade que chegaram ao legislativo, como também a variedade dos atores que figuram como proponentes. Ademais, ao não restringir o oferecimento de projetos de lei ordinária e complementar, mas sim ampliar o rol dos tipos de proposições que podem ser apresentadas, as Comissões ampliaram a participação social.

Todavia, simultaneamente, a forma como estão estruturadas reproduz limitações apresentadas pela Iniciativa Popular, e, também, desconsidera elementos que são essenciais à participação social no processo legislativo em uma democracia semidireta. As Comissões prescrevem que as Sugestões devem ser apresentadas em forma de projetos, como exige o outro instituto estudo aqui. Ademais, as Comissões prescrevem dever ser os proponentes

somente organizações civis, não podendo ser autores os cidadãos. Também limitam a atuação das organizações civis ao momento da iniciativa de sua proposição, o que o instituto da Iniciativa Popular não faz, possibilitando ao autor do projeto de lei participar de outras fases do processamento nos momentos em que sua proposição está sendo discutida nas Comissões Temáticas e em Plenário. Além disso, via Iniciativa Popular, o autor tem direito de escolher o congressista que atuará em seu nome durante a tramitação do projeto que apresentou, sendo essas duas prerrogativas elementares na definição dos rumos do processamento de sua proposição, e que as Comissões não asseguram.

1. JUSTIFICATIVA

As Comissões de Legislação Participativa podem representar um marco na construção do Estado Democrático de Direito ao molde consagrado pela Constituição Federal (CF). A soberania popular, a ser exercida por meio de representantes eleitos ou diretamente, é um dos princípios fundamentais regentes da República brasileira. Assim, verificar como estão estruturadas, e os resultados apresentados por essas instituições arquitetadas com o fim de fomentar a participação política da sociedade se mostra altamente relevante à compreensão do percurso que o Estado brasileiro vem desenhando em relação à efetivação e aprimoramento da democracia.

Ademais desse viés de cunho político, a CLP e a CDH apresentam características que tornam possível a construção de um Direito mais pertinente aos valores consagrados pela Carta Magna. Primeiramente, as Comissões atuam de forma a efetivar a construção de um processo legislativo mais democrático, garantindo à sociedade o poder de ser parte dessa produção. Ambas as Comissões, ao abrirem o Legislativo para a manifestação social, criam um ambiente no qual os interessados podem contribuir com as discussões sobre o que virá a ser o conteúdo da lei. Dessa forma, o texto legal final refletirá o resultado de debates mais plurais, com opiniões de representantes dos mais variados interesses, principalmente, daqueles que vivenciam a realidade objeto da normatização.

O trabalho a ser desenvolvido em relação a tais Comissões acrescentará novos dados ao que já foram produzidos a respeito da participação social no Legislativo Federal em geral, e no caso dos mecanismos CLP e CDH em específico. Primeiramente, podendo ser considerada como a principal contribuição, minha pesquisa será realizada no âmbito do Direito, portanto, abordando a temática da participação no legislativo via CLP e CDH a partir de um olhar jurídico. Tal fato inserirá no conjunto de trabalhos acadêmicos já existentes - preponderantemente produzidos na área da Ciência Política - a importância de se considerar os Regimentos Internos das Casas e das Comissões, e o processo legislativo das Sugestões e projetos de lei de Iniciativa Popular propostos, visando a compreender melhor a dinâmica de funcionamento desses mecanismos de participação e os resultados que têm apresentado.

Agora, focalizando os elementos empíricos que serão parte da pesquisa, minha dissertação contribui com o conhecimento da área ao incluir o Senado na discussão da participação no Legislativo, por meio da análise da CDH, dado que a quase totalidade das obras em relação a esse tema não se debruçaram sobre a Comissão de Legislação Participativa desta Casa. Acresce-se ainda o estudo de caso da única Sugestão enviada à CDH que teve sua

tramitação completada até a fase final do processo legislativo, convertendo-se em lei, o que não é objeto de nenhum dos trabalhos já encontrados sobre o tema.

Em relação à Iniciativa Popular, este trabalho vai além da investigação institucional, abarcando também um estudo empírico sobre como vem funcionando esse instituto. Como reflexo do fato de ainda não serem comuns as pesquisas empíricas no campo do Direito, a Iniciativa Popular poucas vezes foi alvo desse tipo de investigação por pesquisadores da área jurídica.

Quando o olhar sobre a contribuição de minha dissertação ultrapassa o conhecimento já produzido na área, indo para o saber em geral, pode-se dizer que estudar a CLP e a CDH permanece relevante. Inicialmente, cumpre salientar que o Brasil é o primeiro país da América Latina a institucionalizar canais de participação no Legislativo Federal nesses moldes, que por sua vez são inspirados em mecanismos existentes na Europa. Sendo assim, interessa aos Estados democráticos da região compreender com maior profundidade a estrutura e o funcionamento dessas Comissões. Indo além, uma pesquisa que objetiva compreender esses mecanismos de participação poderá apresentar informações importantes para que modificações sejam feitas nestes, a fim de se garantir maior efetividade, e a eficácia da garantia constitucional de participação do representado.

2. METODOLOGIA PROPOSTA

A construção do presente trabalho dar-se-á a partir da contextualização do objeto da pesquisa, a saber: Iniciativa Popular, Comissão de Legislação Participativa e Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa no âmbito da produção teórica já existente, com a qual a análise desses mecanismos de participação prescinde dialogar para que seja compreendida sua origem, suas potencialidades e possíveis limitações.

Primeiramente, será apresentado como o processo legislativo federal está regulamentado, uma vez que os mecanismos que propiciam a participação social no exercício da função legiferante se estruturam e funcionam sobre a base estabelecida pelas regras que disciplinam a elaboração legislativa. A fim de concretizar esse intento, será realizada revisão bibliográfica sobre o processo legislativo, congregando obras de Direito Constitucional, outras que estudam o processo em sua acepção geral, ademais das que se dedicam a investigar especificamente o processo legislativo e de uma que analisa as Comissões, assunto elementar a esta pesquisa (PIRES, 2008). Acrescido a esse conjunto bibliográfico, será utilizada a análise documental dos Regimentos Internos das Casas. Essa escolha tem como motivação o fato de não se pretender apresentar o processo legislativo apenas como está prescrito na Constituição Federal, mas também nos Regimentos, dado que parte deste é disciplinada pela própria Câmara e Senado.

Em seguida, será apresentado como a participação social está prescrita na CF e quais os canais disponibilizados por cada uma das Casas, a fim de que seja possível verificar quais são os mecanismos de participação existentes, para então concluir como viabilizam a participação, especificamente, no processo legislativo. Para tanto, será utilizada a análise dos Regimentos e da Constituição, a revisão bibliográfica - além de consulta realizada diretamente nas Casas, via internet - a fim de empreender um levantamento de dados que permitirá apresentar os mecanismos de participação política existentes na CF e no Legislativo. A revisão bibliográfica é inserida nesse conjunto metodológico, dado que Ana Maria D'Avila Lopes (2006), em seu artigo, empreendeu um levantamento da participação social na Constituição. Além dessa obra, será considerada também a classificação construída por Wilson Gomes (2005), a qual facilitará classificar qualitativamente os mecanismos encontrados. Além disso, obras de Direito Constitucional permitirão compreender como a participação política da sociedade se insere no modelo de Estado brasileiro. Esses dados, em aliança com o estudo dogmático do processo legislativo, anteriormente realizado, permitirão verificar como os mecanismos de participação interferem na produção legislativa.

Juntamente a esse levantamento, será apresentado um estudo da participação social que compreende esta como sendo de extrema relevância para a construção das leis. Essa exposição será concretizada por meio de revisão bibliográfica de obras que se dedicam ao estudo da legislação, especificamente, da Legística.

Apresentados esses dois tópicos, problematizar-se-á a relação da representação com a participação. Esse aspecto se faz necessário neste trabalho porque o estudo apresentado até então mostrou formas dos governados interagirem com os seus representados, alterando o conceito tradicional de representação que garante ao representante total autonomia. Nesse trecho, será utilizada a revisão bibliográfica, congregando obras de Direito - uma vez que o mandato que gera a representação é figura típica do Direito Civil - e estudos realizados no âmbito da Ciência Política, dado ser esta a área do conhecimento que mais se dedica ao estudo da participação política. A seleção da bibliografia na qual basear-se-á essa revisão teórica sobre representação pautar-se-á pela produção contemporânea da Teoria Democrática, haja vista o protagonismo que a temática da participação tem assumido atualmente. Será realizado um histórico que permita apresentar as transformações do conceito de representação ao longo do tempo. Além disso, adentrar-se-á à discussão acerca da legitimidade de entes da sociedade civil organizada atuarem como representantes.

Construído esse arcabouço serão, então, apresentados os mecanismos de participação que são objeto desta pesquisa. O estudo de cada um desses instrumentos será realizado, primeiramente, apresentando o modo pelo qual o instrumento de participação se originou e como está estruturado institucionalmente. Após essa exposição, expor-se-ão dados relativos ao estudo empírico dos mecanismos. Com base nas conclusões que essa investigação permitirá alcançar e, considerando o conhecimento apresentado na construção do arcabouço teórico, será elaborada a resposta à pergunta que norteia este trabalho.

A apresentação da origem desses mecanismos de participação será concretizada por meio da análise dos Anais da Constituinte, no caso da Iniciativa Popular, e dos projetos de resolução que criaram as Comissões e da votação destes, nos casos da CLP e da CDH.

Para a verificação institucional de cada um dos três mecanismos utilizar-se-á a análise documental do conjunto normativo que regulamenta cada um desses instrumentos. Na Iniciativa Popular, estudar-se-á a CF, o Regimento Interno da Câmara e a Lei 9709/98. Em relação às Comissões, serão utilizados os regulamentos internos de cada uma destas. Para todos os casos, as unidades que serão analisadas a fim de caracterizar institucionalmente os mecanismos estudados serão: 1 - os atores que são legitimados a participarem via esses

instrumentos; 2 - os requisitos para apresentação de proposição; 3 - o tipo de proposição que podem apresentar; e 4 - como se dá a tramitação desta em cada um desses mecanismos.

Realizada essa apresentação partir-se-á então para o estudo empírico, o que permitirá verificar como esses mecanismos funcionam. A realização dessa investigação tem como marco temporal o ano de criação dos mecanismos, prosseguindo até 2013. Cumpre aclarar que o estudo empírico dos institutos não abarcará a CLP. Tal escolha tem como motivação inicial a questão temporal, dado o prazo estabelecido para a execução desta pesquisa. Ademais, há muitos estudos que se voltaram a compreender o funcionamento da CLP, o que não se verifica em relação à CDH. Diante da existência dessas pesquisas, e visando à elaboração de uma pesquisa mais completa, ao longo da construção empírica sobre a CDH, quando os dados forem analisados, será realizado um diálogo com o estudo empreendido por Rony Gleison da Silva Coelho (2013), que em sua dissertação de Mestrado investigou o funcionamento da CLP desde sua criação até o ano de 2011, sendo esse o estudo mais completo encontrado sobre a Comissão em questão. Portanto, a pesquisa empírica deste trabalho fará menções às descobertas de Coelho, relacionando-as com as encontradas na análise da CDH.

A escolha pela CDH também tem como motivação o fato de que seus resultados despertam mais interesse a um estudo sobre a desobstaculização da participação social na elaboração legislativa. Enquanto na CLP as duas sugestões que conseguiram se tornar leis tem como autor a Associação dos Juizes Federais (Ajufe), vide Anexo 9, na CDH a sugestão que logrou o mesmo êxito é de autoria da Associação em Defesa do Autista (Adefa). Essa constatação faz destacar a CDH, uma vez que está evidente o fato da segunda organização gozar de muito menos poder de influência do que a primeira, denotando ser o resultado apresentado pela CDH mais interessante a um trabalho que investiga a facilitação da participação social, a fim de que esta não seja um direito cuja implementação se limite às organizações sociais de maior porte e/ou poder de influência.

O estudo empírico da Iniciativa Popular terá como base as informações fornecidas pela Câmara dos Deputados, em consulta realizada, via *email*, a Casa para ser possível constatar quais são os projetos de lei de Iniciativa Popular apresentados de 1988 até o ano de 2013. Conhecendo quais são estes, será então estudado cada um, com base nos dados disponibilizados nos portais oficiais das Casas sobre a tramitação desses projetos e nas entrevistas realizadas. Considerando o desenho institucional do mecanismo, a investigação de cada proposição será empreendida tendo como unidades de análise: 1- quem foi o seu proponente e a matéria sobre a qual versa; 2 - se as proposições cumpriram os requisitos formais das assinaturas e de serem apresentados na forma de projeto de lei; 3 - se foi

concedido aos propositores indicar o deputado que atuaria como autor; 4 - a tramitação será analisada, a fim de diagnosticar se esta ocorreu conforme os ditames específicos prescritos no RICD, sendo estes: a constituição de Comissão Geral, a garantia do primeiro signatário se manifestar em Plenário e nas Comissões, e o seu não arquivamento ao final da legislatura; 5- em qual estágio da tramitação se encontra, verificando qual(is) a(s) razão(ões) para a estagnação do processamento ou para que a proposição chegasse à etapa final do processo.

A investigação empírica da CDH será realizada por meio de um levantamento de todas as Sugestões legislativas recebidas por esta instituição (CELLARD, 2008). Apesar de as duas Comissões permitirem o envio de sugestões com temáticas diversas, a presente pesquisa, por ter como objetivo verificar o potencial da CLP e da CDH como mecanismo propiciador de um processo legislativo participativo, portanto, fixar-se-á somente nas sugestões de cunho legiferante, não sendo objeto desta pesquisa as demais modalidades de sugestões. A partir da base de dados do portal oficial da Comissão, é possível ter acesso ao conjunto de todas as Sugestões já apresentadas, além do histórico detalhado destas, desde sua autoria e conteúdo, até a constatação de sua fase atual ou final de tramitação na Casa.

Apoiado nesses mesmos documentos, parte-se para uma análise qualitativa de tais proposições. Esta será o meio utilizado para ser possível verificar como as estruturas traçadas anteriormente se concretizam, elegendo como unidades de análise para os casos a serem estudados: 1 - o relator da Sugestão; 2 - a sua ementa; 3 - a data de apresentação da Sugestão; e 4 - a fase na qual se encontra a tramitação dessa proposta; e o 5 - autor da Sugestão. Em todos os momentos, os dados aferidos na investigação empírica da CDH serão completados com aqueles apresentados na pesquisa de Coelho (2013).

Finalmente, será realizado estudo de caso da única Sugestão enviada à CDH na qual sua tramitação perpassou todas as fases do processo legislativo, não sendo arquivada (YIN, 2001). A escolha do método de estudo de caso se dá por sua pertinência com o objetivo de descobrir como se deu o processamento dessa proposição. Para a realização dos estudos de caso será adotado como método principal a análise dos dados disponibilizados nos portais oficiais das Casas: cópia da sugestão, notas taquigráficas, inteiro teor das fases de tramitação; além de entrevista com o principal ator social desse processo. A partir desses estudos será possível construir inferências que permitirão apurar se as Comissões são inovações institucionais que facilitaram a participação social no processo legislativo face à Iniciativa Popular de lei.

CAPÍTULO I – O PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO

Nesse capítulo, o objetivo é apresentar, em termos gerais, como o processo legislativo federal está disciplinado no ordenamento jurídico brasileiro. Esse conhecimento é imprescindível ao desenvolvimento de uma pesquisa que investigará mecanismos de participação social na elaboração legislativa. O estudo dogmático do processo legislativo constitui base elementar para compreender a estruturação e o funcionamento das Comissões de Legislação Participativa e da Iniciativa Popular, dado que esses instrumentos de participação estão arquitetados e são executados sob os ditames legais que regem a produção legislativa federal brasileira.

A apresentação do processo legislativo a ser realizada nesse capítulo tem como objetivo expô-lo não somente como está prescrito na Constituição Federal, Lei Maior do ordenamento jurídico brasileiro, mas também será considerado para esse estudo sua regulamentação pelos Regimentos Internos das Casas Legislativas. Tal opção tem como fundamento o fato de a própria CF haver garantido aos três poderes autonomia para regularem seus funcionamentos (art. 2º da CF). Deste modo, regras procedimentais elementares ao processamento legislativo estão disciplinadas nesses diplomas legais.

Para tanto, serão utilizadas tanto obras de Direito Constitucional que examinam como o processo legislativo está regulado pela CF, como também estudos que se voltam unicamente ao estudo da produção legislativa, os quais analisam o modo como esta é disciplinada pela Câmara e pelo Senado. Acresce-se a esse conjunto de referências uma obra que se dedica ao estudo das Comissões, órgãos elementares ao entendimento do processo legislativo federal brasileiro.

Contudo, antes de imergir especificamente no estudo do processo legislativo, o primeiro item deste capítulo apresenta, brevemente, um cenário de como a legislação é estudada pelo Direito. Essa sucinta apresentação se faz pertinente nesta pesquisa devido ao fato de serem pouco comuns os estudos sobre a produção legislativa pelos cientistas da área jurídica. Como a presente pesquisa versará sobre tal temática, introduzi-la com essa exposição permite chamar atenção para essa conjuntura, a qual é marcada pelo desinteresse por tal objeto de estudo. Além disso, será apresentada uma construção teórica com a finalidade de justificar por que a produção legislativa pode ser considerada uma espécie de processo. Seguidamente, partir-se-á, efetivamente, para o desenvolvimento do estudo dogmático do processo legislativo.

1. A LEGISLAÇÃO COMO OBJETO DE ESTUDO

Antes de iniciar propriamente o estudo do processo legislativo, este item tem como objetivo apresentar algumas questões e análises sobre como os estudos desenvolvidos no âmbito do Direito se ocupam da temática da legislação. Dentro do universo jurídico, a lei está distante de ser uma preocupação dos pesquisadores (WALDRON, 1999, p. 21-22). É evidente a qualquer indivíduo que estude Direito - ou o Direito - que as discussões dessa área do conhecimento estão centradas na aplicação da norma, raramente, em sua concepção. Vários são os estudos que problematizam a decisão judicial, estudando desde a interpretação da norma posta (hermenêutica), até os impactos das sentenças, apontando limites e possíveis soluções para aquilo que concebem como sendo problemático nesse aspecto do Direito. Assim, o momento anterior a esse, ou seja, o da fase de elaboração das leis, raramente ocupa lugar como objeto de estudos dos cientistas de Direito, o que é evidenciado pela discrepância entre a quantidade de obras que teorizam sobre a decisão judicial e aquelas voltadas a compreender a concepção do ordenamento (WALDRON, 1999, p. 28-30).

Esse fenômeno atinge não somente o Brasil, como se observa ao ler as produções que se voltam ao estudo legislativo. Guibentif (1993, p. 31-36), professor da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, aponta fatores que podem explicar essa infertilidade da temática legislativa no universo jurídico. Primeiramente, o autor destaca a falta de interesse das agências de fomento, dado que os principais financiadores das pesquisas em Direito são órgãos estatais mais interessados em entender como o Direito vem sendo aplicado. Entretanto, deve-se destacar o fato de estar ocorrendo no Brasil um movimento dos poderes Legislativos dos três níveis de governo visando fomentar a realização de pesquisas que se dediquem a estudar o processo de elaboração legislativa. Destaque deve ser dado para as Escolas do Legislativo, as quais são crescentes no país. Segundo informações da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas, no país, todas as Assembleias Legislativas possuem uma Escola que objetiva ser um centro de estudo, debate e informação, a fim de aprimorar a atividade legislativa. Além dessas, há também as Escolas da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, e de vinte e sete Câmaras municipais, todas também focadas nesse objetivo.²

Outra razão para a escassez de estudos sobre a elaboração legislativa, segundo o mesmo autor, é o alto nível de interdisciplinaridade exigido para se empreender pesquisas nessa área. As investigações sobre o processo de construção legislativa torna imprescindível o

² Associação Brasileira das Escolas de Legislativo e de Contas – Escolas. Disponível em: <<http://www.portalabel.org.br/escolas>>. Acesso em: 10 set. 2014.

conhecimento de métodos não somente típicos das ciências jurídicas, mas também daqueles utilizados pelas ciências sociais. Quando se tem como objeto a produção de leis, necessário se faz a conjugação de estudos tanto de caráter procedimental - comuns à área do Direito - como daqueles de viés sociológico, auxiliando na assimilação de aspectos da dinâmica sociopolítica que permeiam todas as etapas da produção legislativa. Na presente pesquisa, será possível evidenciar o caráter multifacetado do processo legislativo, sendo este um fenômeno, simultaneamente, jurídico, sociológico e político. Chevallier (1992, p. 10) destaca a necessidade de se considerar estes últimos aspectos quando se estuda a legislação, classificando-o como “abordagem incremental da racionalidade jurídica”.

Finalizando sua elaboração, Guibentif destaca a especialização das ciências. Argumenta que há uma divisão estanque entre estas, de forma que há um quase monopólio de determinados objetos por algumas áreas do conhecimento. E nesse sentido, está a constatação de que o Direito raramente se volta ao estudo das atividades parlamentares, o que é protagonizado pelas Ciências Políticas.

Apesar de os pontos levantados por Guibentif guardarem estrita pertinência com a realidade nacional, outro aspecto - este, menos atinente aos obstáculos concernentes ao universo acadêmico em si - também pode se constituir como fator que nutre tal desinteresse pelo estudo da legislação: o arrefecimento da lei, aqui entendida como aquela produzida no âmbito do poder Legislativo, como fonte primeira do Direito. Primeiramente, essa problemática pode ser compreendida através de um olhar histórico, pois a relação da sociedade com a lei se modifica conforme a configuração do Estado é alterada. Quando o Absolutismo era a forma preponderante de governo no Ocidente, a lei detinha pouca relevância, dado que as principais fontes do Direito eram o costume e a lei natural. Nesse período, o monarca era o detentor da prerrogativa de decisão sobre quais seriam as regras que regeriam seus territórios (MIRANDA, 2009, p. 91-93).

Com o enfraquecimento e a queda das monarquias absolutistas, seguido pelo surgimento do movimento Iluminista, a lei ganha *status* de protagonista, atingindo o apogeu de sua importância para uma sociedade. Com a consagração do Estado Liberal, o direito natural foi combatido; a sociedade passa então a ser orientada por leis produzidas nos parlamentos, a partir de um processo neutro que prezasse pela racionalidade, gerando normas genéricas e abstratas (MIRANDA, 2009, p. 94-95).

Posteriormente, quando os Estados se tornam Social, Fascista, ou de Legalidade Socialista, a lei perde essas suas características. As sociedades tornam-se cada vez mais heterogêneas, principalmente, pela ampliação numérica de indivíduos que passaram a ser

considerados cidadãos, dado que o liberalismo clássico restringia a concessão desse *status* a poucos. Portanto, do Estado passa a ser exigida atuação nos âmbitos econômico e social, a fim de garantir aos novos integrantes desse grupo a satisfação dos direitos que agora detêm. Nesse momento, ocorre uma aproximação entre legislação e administração pública, aqui entendida como o Executivo. Esta passa a assumir função legiferante - não sendo mais seu exercício exclusividade do parlamento como ocorria até então no Estado Liberal -, legislando para atender ao cumprimento de suas atribuições, que, por sua vez, eram crescentes. Além disso, outras instâncias especializadas e responsáveis por setores específicos da vida social também passam a ser produtoras de normas sobre os âmbitos que administram. Essa descentralização do poder de elaborar leis vai conduzindo ao enfraquecimento da concepção tradicional destas, como foi durante o Estado Liberal clássico, enfraquecendo o caráter supremo que parecia possuir quando sua produção ocorria apenas no âmbito parlamentar e era regida pela racionalidade (MIRANDA, 2009, p. 94-95).

Ainda nesse sentido do arrefecimento da lei como fonte primeira do Direito, o protagonismo do Judiciário também pode ser encarado como esclarecedor desse desinteresse dos pesquisadores jurídicos acerca da produção legislativa. A lei produzida pelos parlamentares importa cada vez menos, chegando até mesmo a ter sua existência considerada indiferente ao Direito pelos teóricos do pragmatismo jurídico (HART, 2012, p. 177). Gilmar Mendes (1999, p. 478) elabora adequadamente essa relação entre o desprestígio da lei e o consequente protagonismo das decisões judiciais, em especial das Cortes Superiores:

A influência de grupos de pressão sobre o legislador, o déficit de racionalidade identificado no processo legislativo e a possibilidade de que as decisões majoritárias venham a lesar direitos de minorias constituem elementos denotadores de uma mudança no papel desempenhado pela “lei” nos modernos sistemas constitucionais. [...] órgão judicial especial, incumbido de exercer o controle constitucional, impõe aos órgãos submetidos a esse sistema de controle um “dever de racionalidade” na concretização da Constituição.

Ilustrando precisamente o que está sendo exposto, tem-se a decisão do Supremo Tribunal Federal acerca da união estável entre pessoas de mesmo sexo. No portal oficial da Câmara dos Deputados foi noticiado em 23/06/2010³ que haviam várias proposições na Casa com o objetivo de estender a união estável aos casais homoafetivos, citando inclusive o Estatuto da Família, sendo que, até a data em que a presente pesquisa está sendo produzida,

³ Especial Família – o reconhecimento da união estável entre pessoas de mesmo sexo. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/385935-ESPECIAL-FAM%C3%8DLIA--O-RECONHECIMENTO-DA-UNI%C3%83O-EST%C3%81VEL-ENTRE-PESSOAS-DO-MESMO-SEXO-%2806%2706%27%27%29.html>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

ainda não foi aprovado. Entretanto, antes que o Legislativo decidisse sobre tal matéria, o Supremo, em 5 de maio de 2011, por ocasião do julgamento conjunto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4277⁴, decidiu que o instituto jurídico da união estável também abarca os casais de homossexuais. Tem-se evidente que o Legislativo perde relevância não apenas para os pesquisadores do Direito, mas também perante a própria sociedade, diante desse cenário que conta com um Judiciário atuante e mais eficiente.

Definitivamente, não é objeto deste trabalho a problematização da questão do “ativismo judicial”. Esse ponto foi evocado apenas com vistas a elucidar esse desigual interesse pela aplicação em relação à elaboração da lei pelos pesquisadores do Direito. Dessa forma, mostra-se que a recolocação da lei no mundo do Direito - a partir do que se denomina Estado Social - fez com que o entendimento de seu processo de elaboração se tornasse pouco atraente. Com um Poder Judiciário cada vez mais definidor dos rumos sociais, atualmente, pesquisar e estudar acerca da decisão judicial parece fazer mais sentido.

Porém, ainda que se viva em um momento no qual a lei não goza do prestígio que havia alcançado no Estado Liberal, esta é ainda bastante relevante na regulação das sociedades. O que se aprofundou no mundo contemporâneo foi a ampliação dos legitimados a normatizar: a administração pública, seja via chefe do Executivo ou órgãos burocráticos; o Judiciário, quando é chamado a controlar a atividade dos congressistas; as organizações internacionais; além de um movimento estatal que apoia práticas de autorregulação de determinados organismos exercentes de atividade bastante específica. Contudo, pelo que se pode depreender, legislar permanece sendo essencial à sociedade contemporânea. Talvez, a grande crise esteja na lei originada no âmbito do tradicional poder legiferante, o Legislativo.

Essa importância ainda bastante proeminente da legislação faz com que alguns pesquisadores do universo jurídico se voltem à investigação da produção legislativa. Guibentif (1993, p. 13-16) aponta objetos sobre os quais mais se debruçam os estudiosos da elaboração legislativa, sendo estes: inflação legislativa, efeitos da juridicização, e problemas de legitimação do mundo moderno. Essas pesquisas mostram que o número crescente de leis é prejudicial, demonstrando um descontrole do Estado, produzindo “legislações simbólicas” que nascem propensas a não serem eficazes, dado sua desconexão do contexto no qual será aplicada. Os pesquisadores do segundo objeto citado apontam que a juridicização vem induzindo ao questionamento da racionalidade da lei posta, comprometendo, assim, a sua eficácia. A disseminação de centros legisladores sem uma coerência entre estes provoca

⁴ Supremo reconhece união homoafetiva. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=178931>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

questionamentos por parte da sociedade, desestabilizando outros poderes legiferantes, especialmente o Legislativo (CAUPERS, 2003). E, finalmente, a terceira linha vem apontar para uma falta de legitimidade do direito que é produzido, necessitando ser o processo de formação do Direito mais aberto à opinião pública, a fim de que as leis apresentem conteúdos mais conexos com a realidade na qual onde serão aplicadas. É nessa última vertente que a presente pesquisa se situa, estudando dois mecanismos voltados a inserir a sociedade na produção legislativa.

2. O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO LEGIFERANTE COMO PROCESSO

Preliminarmente, importa esclarecer que o vocábulo “processo” é utilizado com diversas acepções. O termo em questão traduz a sequência de etapas percorridas até que os resultados finais perseguidos sejam concretizados (DIMOULIS; LUNARDI, 2013, p. 1). Assim, a utilização da palavra “processo” se mostra adequada para se referir ao desenvolvimento gradativo que desencadeia inúmeros acontecimentos, tais como: processo de envelhecimento, processo de cura, processo de produção, processo de votação etc. Pode-se concluir que são vários os adjetivos que podem acompanhar o substantivo processo, sendo estes os fins buscados pelo percurso transcorrido. Portanto, cabe salientar de início que, ao se abordar o termo “processo” na presente pesquisa, ele está sendo utilizado em sua acepção jurídica.

Processo, no âmbito jurídico, esteve sempre atrelado ao exercício da função jurisdicional pelo Estado (CARVALHO FILHO, 2001, p. 1-2). Esse instituto foi concebido como sendo a alternativa mais adequada ao alcance da solução mais justa de um conflito, forma de resolução que se opunha à autocomposição e à autotutela, nas quais os próprios contendores, por si, solucionavam suas divergências (MEDAUAR, 2008, p. 15-16). O processo judicial garante que o embate seja mais equânime, possibilitando a todos, meios e chances igualitárias de manifestação e de defesa, o que justifica esse caráter mais justo atrelado à ideia de processo em relação às outras formas de solucionar os conflitos.

Esse entendimento que atrela com naturalidade o processo somente ao campo judicial é decorrente do contexto no qual essa nova concepção de dirimir divergências ganha relevância. No século XIX, quando os estudos nessa área ganham importância e se intensificam, o objetivo era proteger direitos subjetivos, de cunho privatista (MEDAUAR, 2008, p. 17). Nesse período, as normas tutelavam as liberdades individuais, passando a ser os

interesses sociais, coletivos e difusos alvos de proteção jurídica somente mais tardiamente. Assim, o processo espontaneamente se ligou ao exercício da função jurisdicional, e dessa forma, permanece por décadas.

Ainda durante o século XIX, essa concepção vai sendo alterada e o processo passa a ser compreendido de maneira mais genérica, abrangendo também outras duas funções estatais, a saber: a legislativa e a administrativa. De grande importância para essa nova concepção do processo são os estudos empreendidos pelos administrativistas, que começam a apresentar o processo também como estrutura através da qual atua a administração pública e não apenas os exercentes da atividade jurisdicional (MEDAUAR, 2008, p. 18-19). Esse mesmo entendimento é apresentado pelos processualistas que, ao irem além, alargaram essa reformulação, defendendo o fato de a processualidade estar presente no exercício dos três poderes estatais, compreensão essa que é consequência de uma visão do processo como instrumento para consecução de determinados fins (DINAMARCO, 2008, p. 22-26). Esse novo entendimento do processo para além da atividade jurisdicional advém do desfazimento dessa concepção simbiótica de processo e direito subjetivo material, passando a ser encarado como uma área autônoma, inserida no ramo do direito público (DINAMARCO, 2008, p. 66-67).

Portanto, processo passa a ser compreendido como uma relação jurídica de sujeitos ativos e passivos, o qual Carvalho Filho (2001, p. 2-3), um administrativista alinhado a esse entendimento mais genérico de processo, define como:

o processo [...] consiste exatamente no instrumento pelo qual se procede ao delineamento e à sequência de fatos, atos, atividades com vistas a ser alcançado determinado fim. [...] instrumento, de maior ou menor formalismo, constituído de atos, fatos e atividades e gerador de vínculos entre as pessoas envolvidas, com vistas a alcançar determinado objetivo.

No Estado de Direito, como é o caso do Brasil, o exercício das atribuições estatais necessita de ser regido por normas, por um processo determinado. Os agentes exercem funções que lhe são outorgadas, dado que o titular do poder é o povo. Portanto, as ações daqueles não devem ser pautadas por suas vontades - como ocorre em Estados absolutistas e oligárquicos nos quais o poder reside no monarca ou em um grupo de pessoas - devendo, portanto, serem regidas por regras que assegurem, nos dizeres de Carlos Ari Sundfeld (2008, p. 92): "... ao ato racionalidade, imparcialidade, equilíbrio; evita que o agente transforme em expressão de sua personalidade". Dessa forma, tem-se evidente a imprescindibilidade de se normatizar como serão produzidos os atos dos entes estatais.

Além dessas características, o processo permite aos governados, reais titulares desses poderes, a participação no exercício das funções estatais, o que é essencial em Estados democráticos. Como ver-se-á mais adiante neste trabalho, a democracia tem como um de seus princípios a participação dos governados, ainda que seja indiretamente. O regramento da atividade dos exercentes das funções estatais através de um processo implica também na garantia dos membros da sociedade em se manifestarem sobre as decisões dos agentes estatais. Como ver-se-á no próximo item, inerente à ideia de processo está o direito ao contraditório, ou seja, dos interessados poderem ser parte (por meio do que é discutido) da elaboração daquilo que será a decisão final. Conforme ensina Sundfeld (2008, p. 94): “Os atos públicos são unilaterais, dispensando o consentimento do destinatário [...]. No entanto, o poder político seria arbitrário e despótico se os interessados não pudessem expor suas razões, opiniões e interesses, antes de serem afetados pelos atos estatais”.

Diante desse cenário, torna-se evidente a adequação da produção legislativa⁵ como um processo. Os congressistas são mandatários do povo, que outorgou a eles, entre outras, a função de legislar. Assim, faz-se elementar que a atividade legiferante seja regida por normas que estabeleçam uma sequência de fatos, atos e atividades a fim de se produzir as normas, assegurando que o seu exercício seja regido pela racionalidade, imparcialidade, equilíbrio e a participação, imprescindível a um Estado Democrático de Direito. E é esse o objetivo dos arts. 59 a 69 da CF, bem como dos Regimentos Internos das Casas e do Congresso Nacional, os quais serão objeto de estudo dos próximos tópicos.

3.PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL NO BRASIL

Considerando então a elaboração legislativa também um processo, este tópico dedicar-se-á a caracterizar essa espécie processual, apresentando as suas particularidades.

De antemão, é necessário aclarar que a expressão “processo legislativo” nesta pesquisa será utilizada com a mesma acepção trazida pela CF em seu artigo 59. Cabe explicitar que o uso da palavra “legislativo” é questionado por parte dos teóricos, como Ferreira Filho (2012, p. 218-9). De acordo com ele, o vocábulo é inadequado, primeiramente, porque há outras

⁵ Durante o desenvolvimento desta pesquisa optou-se por utilizar os termos “produção” e “elaboração” para se referir ao processo de gênese legislativa. Essa escolha foi baseada na diferenciação entre produzir, fazer, criar, construir e elaborar apresentada por Pierre Gubentif (1993). Ele afirma que “produzir” enfoca mais o processo de feitura; “fazer” mais o sujeito que faz; “criar” evoca mais o objeto; e “construir” destaca mais a estrutura. Diante disso, o autor opta por “elaborar” e “produzir” porque evocam tanto o processo, quanto o sujeito e o resultado, ou seja, o objeto criado.

espécies normativas para além daquelas elencadas no referido artigo, tais como os decretos e regulamentos de autoria do Executivo. Ademais, no art. 59 estão enumerados também os decretos legislativos e as resoluções, que não são gerais e abstratos como se pretende inferir quando se faz uso do termo lei. Portanto, esse autor conclui ser mais pertinente substituir o vocábulo “legislativo” por “normativo”. Contudo, como exposto no início desse parágrafo, a opção da presente pesquisa é seguir a escolha do constituinte, por mais vulnerável a críticas que possa ser. Essa filiação está fundada no fato desta pesquisa abordar a participação social na elaboração legislativa segundo as determinações constitucionais, não apresentando ambição de adentrar na discussão acerca de um possível erro do legislador constitucional.

Dessa forma, este trabalho se filia ao entendimento de José Afonso da Silva (2008, p. 524) que define o processo legislativo como: “...o conjunto de atos (iniciativa, emenda, discussão, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos.” Como se pode observar, esse conceito não inclui a medida provisória (MP), espécie que consta elencada no art. 59 da CF. Essa desconsideração é consequência do entendimento de que a MP não pode ser considerada lei, questão que será brevemente abordada no item que caracteriza individualmente as espécies legislativas.

Consoante a doutrina especializada, o processo legislativo apresenta três dimensões, a saber:

1- Política: esse aspecto do processo legislativo está relacionado ao fato da elaboração legislativa estar imbricada à ação política. Como é comum nas democracias contemporâneas, o Poder Legislativo é materializado pelo parlamento, o qual é composto por representantes dos governados. Portanto, as leis são originadas nesse ambiente criado para assegurar que as decisões tomadas aí considerem a multiplicidade das aspirações sociais, o que tornaria seus resultados legítimos. Assim, o processo legislativo é todo permeado pela ação política, sendo esta um traço que o caracteriza (CARVALHO, 2002).

2- Sociológica: também como consequência do processo legislativo se desenvolve nesse ambiente representativo; vários são os atores - para além dos representantes oficiais - que buscam influenciar nessas decisões, entre eles as mídias, as organizações da sociedade civil, e os grupos de pressão. Decorre daí esse caráter sociológico do processo legislativo (ASSIS, 2012).

3- Jurídica: esta dimensão do processo legislativo está estritamente relacionada à forma como este se desenrola, ou seja, às regras que ditam o modo pelo qual dar-se-á a elaboração legislativa. Esse aspecto é de extrema relevância para um Estado de Direito como

é o caso do Brasil, uma vez que se pretende regulamentar, via normas, como deve se dar a atuação estatal - no caso, o Poder Legislativo – evitando-se que esse processo seja guiado pelos interesses dos atores mais influentes. Portanto, é a característica que assegura a racionalidade, a imparcialidade, o equilíbrio e a participação, como visto no item anterior (CARVALHO, 2002).

Essa terceira dimensão do processo legislativo constitui o objeto de estudo de itens mais adiante. Contudo, antes de iniciar essa verificação mais detalhada dos atos que compõem a elaboração das normas, faz-se necessário caracterizar as espécies legislativas, uma vez que estas serão o resultado do processo legislativo aqui analisado, vindo a ser, portanto, mencionadas ao longo da presente pesquisa.

4. AS ESPÉCIES LEGISLATIVAS

Não se pretende aqui ir além de uma explanação sintética de cada um dos tipos legislativos elencados pelo diploma constitucional. A intenção é caracterizá-los, haja vista, primeiramente, que as diferentes espécies implicam em particularidades em relação à suas produções, sendo, portanto, necessário citá-las quando se elabora uma investigação sobre o processo legislativo. Mas, a principal motivação da inclusão deste item nesse trabalho é o fato de os mecanismos participativos estudados propiciarem a participação social apenas para determinadas espécies legislativas, e não para todas, sendo, portanto, importante apresentar essa breve caracterização. Assim, seguindo a ordem do rol apresentado no art. 59 da CF, tem-se:

1- Emendas à Constituição: possibilita a modificação do texto constitucional, suprimindo suas prescrições, acrescentando outras ou alterando as existentes. Vale apontar que as emendas podem ser inseridas no corpo do diploma constitucional ou como um anexo (AGRA 2007, p. 382; TAVARES 2014, p. 1015).

2- Lei complementar: esse tipo legislativo tem como objetivo integralizar a Constituição. O constituinte, em alguns momentos do texto, impôs ao legislador infraconstitucional o dever de regulamentar determinadas matérias que, no momento da elaboração da CF, ele optou por não se aprofundar (TAVARES, 2014, p. 1018). Como bem conclui Agra (2007, p. 389): “Sua função primordial é assegurar a eficácia concretiva às normas constitucionais...”.

3- Lei ordinária: o adjetivo “ordinária” define do que se trata essa espécie legislativa. Essa é a forma pela qual o legislador infraconstitucional, via de regra, atua. Somente nos casos em que a lei proíbe regular determinada matéria através desse tipo legislativo - ou quando as matérias estão reservadas à apresentação de leis complementares, decretos legislativos e resoluções - é que não será a lei ordinária a espécie adequada ao exercício da função legiferante (AGRA, 2007, p. 390; BERNARDI, 2009, p. 46).

4- Lei delegada: caracterizam-se por serem leis elaboradas pelo Poder Executivo mediante delegação do Poder Legislativo. Conforme afirma Temer (2006, p. 152): “Delegar atribuições para o constituinte, significa retirar parcela de atribuições de um Poder para entrega-lo a outro Poder”. Geralmente, estas não estão sujeitas ao processo legislativo, uma vez que são editadas pelo chefe do Executivo e, em geral, não devem ser apreciadas pelo Legislativo. A exceção à essa regra ocorre quando o Congresso Nacional determina, em resolução que autoriza o Executivo legislar, a necessidade do projeto ser apreciado por ele. Porém, ainda que assim seja, somente no Legislativo haverá votação (TAVARES, 2014, p. 1038).

5- Medida Provisória: instrumento por meio do qual o Poder Executivo pode exercer a função de legislador no caso de as matérias serem relevantes e urgentes. Entretanto, muitos autores, entre eles José Afonso da Silva (2008, p. 529) e Temer (2006, p. 153), não identificam as medidas provisórias como espécies legislativas, uma vez que não se originam no âmbito do Poder Legislativo. O segundo autor citado afirma que: “A medida provisória não é lei, é ato com força de lei” (2006, p. 153). Contrariamente, posiciona-se Tavares (2014, p. 1027), o qual entende que as medidas provisórias possuem natureza legislativa, ainda que de iniciativa do Presidente. Posto que a medida provisória não se constitui objeto desta pesquisa - ou sequer é elementar ao seu entendimento - esse debate não será aqui aprofundado.

6- Decretos legislativos e Resoluções: ambas servem à finalidade de efetivar as atribuições constitucionais exclusivas do Poder Legislativo. As disposições dos regimentos internos tanto da Câmara como do Senado - arts. 109, II, III e 213, II, III, respectivamente - permitem diferenciá-las. As resoluções se prestam a regular matérias de competência exclusiva de cada uma das Casas, consideradas individualmente, conforme prescrevem os arts. 51 e 52 da CF. Os decretos legislativos, por sua vez, são utilizados para legislar sobre matérias compartilhadas pelos dois órgãos do Legislativo, ou seja, aquelas de competência do Congresso Nacional, constantes no art. 49 da CF. Além disso, servem para regular os efeitos das medidas provisórias (art. 62, § 3º da CF; BERNARDI, 2009, p. 71, 74).

Realizada essa explanação básica, com a finalidade de definir termos que serão constantemente utilizados na presente pesquisa, adentrar-se-á no estudo do processo legislativo brasileiro, iniciando pelo primeiro ato deste, ou seja, a Iniciativa.

Importante sublinhar que a descrição do processo a ser realizada aqui tem como referência o procedimento ordinário, aquele voltado à elaboração das leis ordinárias. Além desse tipo, há ainda o procedimento sumário, o qual se aplica nos casos em que a proposição tramita em regime de urgência, além dos procedimentos especiais, que estabelecem regras específicas para determinadas espécies legislativas, quais sejam, as emendas constitucionais, as leis delegadas, as medidas provisórias, as leis complementares e as leis financeiras (SILVA, 2008, p. 531). Como não é objetivo desta pesquisa abordar detalhadamente o processo de cada tipo legislativo, optou-se por apresentar o ordinário, em razão de este fornecer as bases necessárias ao entendimento dos demais.

5. INICIATIVA

A Iniciativa é o ato através do qual se provoca o poder legiferante, deflagrando o processo de elaboração das leis. Porém, ao se lançar um olhar mais aprofundado sobre esse momento primeiro do processo legislativo, percebe-se que a Iniciativa carrega importância que vai muito além de ser apenas a apresentação de uma proposição.

Preliminarmente, cumpre aclarar, como ensina José Afonso da Silva (2006, p. 181), que: “... o projeto de lei é uma espécie de que a proposição legislativa é gênero”. Portanto, o mesmo autor - baseado no Regimento Interno da Câmara e também no do Senado, arts. 109 e 213, respectivamente - distingue os projetos como sendo proposições de leis, decretos legislativos e resoluções, enquanto que a concepção de emendas à Constituição deve ser referenciada como proposta. Tal entendimento pautará a utilização dos termos proposição, proposta e projeto ao longo desta dissertação. Vale mencionar ainda que há outros tipos de proposições prescritas nos regimentos internos, entretanto, como este trabalho versa especificamente sobre o processo legislativo definido no art. 59 da CF, essas demais espécies não serão aqui estudadas.

A lei é o instrumento por meio do qual os interesses existentes na esfera social passam a incorporar o ordenamento jurídico. Sendo assim, essa etapa inicial é definidora, dado que a Iniciativa determinará o conteúdo sobre o qual o Poder Legislativo deliberará, e, conseqüentemente, do que pode vir a ser matéria de uma norma jurídica. Ainda que exista a

possibilidade de emendar o projeto ou proposta apresentada, alterando-a, essas modificações versarão sobre a matéria tratada na Iniciativa. Considerando-se a ampla gama de interesses que uma sociedade complexa - como é a atual - apresenta, o poder de escolha do objeto que será levado ao Congresso é valiosíssimo.

Essa importante prerrogativa, a de ser titular do direito de iniciar o processo legislativo, é disciplinada ao longo do texto constitucional e também por leis infraconstitucionais. A concessão do poder de deflagrar a produção legislativa - e, por consequência, de eleger qual matéria será objeto de proposição - é disciplinada pormenorizadamente (considerando-se cada espécie legislativa elencada no art. 59 da CF) e apresentada no item anterior. Dessa forma, nos itens a seguir, apresentar-se-á brevemente a Iniciativa de cada um desses tipos legislativos.

Antes de apresentar esse detalhamento, visando ao melhor entendimento do ato da iniciativa, cabe trazer aqui uma classificação. Considerando os sujeitos titulares do poder de iniciativa, pode-se diferenciá-la em: 1- reservada: quando se tem determinado por lei que somente um ou alguns sujeitos e/ou órgãos podem apresentar proposição sobre determinada matéria, e 2- geral: quando o direito de iniciativa cabe a vários legitimados (TEMER, 2006, p. 139).

5.1 INICIATIVA DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO

A Iniciativa de propostas de emenda à Constituição é direito dos entes dos poderes Executivo Federal e Legislativo Federal e Estadual (art. 60, I, II e III da CF). Contudo, para serem autores, os órgãos do Legislativo devem cumprir requisitos impostos pela Constituição. No caso dos congressistas federais, somente podem exercer o direito de iniciar o processo legislativo de uma emenda constitucional caso componham um grupo que represente numericamente, no mínimo, um terço dos membros, seja da Câmara ou do Senado. No tocante ao legislativo estadual, os autores devem compor mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, sendo que cada uma delas, obrigatoriamente, deve ter aprovado a proposição pela maioria relativa de seus membros.

Além desses requisitos, o mesmo art. 60, em seu § 4º, elenca as matérias que não podem ser objeto de uma proposta dessa espécie legislativa, sendo estas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais. Michel Temer (2006, p. 147) aponta também outras matérias sobre as

quais as propostas de emenda à Constituição não podem versar, o que ele denomina “vedações implícitas”. O autor as identifica como sendo aquelas normas que regulam a forma como devem ser criadas as normas constitucionais, e o próprio art. 60, § 4º, ou seja, a norma que prescreve os impedimentos materiais das propostas de emenda.

5.2 INICIATIVA DE LEIS ORDINÁRIAS E COMPLEMENTARES

O art. 61 da CF, em seu *caput*, estabelece que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos. Contudo, além dessa prescrição de caráter geral sobre a iniciativa dessas espécies legislativas, a Constituição determina também casos para os quais a competência desses entes para deflagrar o processo de elaboração legislativa é reservada, o que será exposto nos parágrafos seguintes.

5.2.1 INICIATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

No mesmo art. 61, § 1º, incisos I e II, a CF determina matérias sobre as quais o Presidente goza de poder exclusivo de iniciativa. Essa garantia se mostra totalmente pertinente ao modelo de Estado brasileiro - adotante do sistema presidencialista e de uma democracia consensual - o qual preza pela descentralização do poder a fim de evitar a prevalência de um sobre os demais (LIJPHART, 2003, p. 49-66). O art. 84, II da CF estabelece que o Presidente é quem deve exercer a direção superior da administração federal, o que só pode ser consubstanciado pela reserva ao chefe do Executivo do poder de legislar sobre a organização de órgãos do Judiciário, sobre os cargos, funções e empregos públicos da administração direta e autárquica, entre outras previstas nas alíneas do inciso II do referido art. 61. A mesma associação acontece entre o art. 61, I e o art. 84, XIII, sobre as Forças Armadas. Dessa forma, sem o poder de iniciativa do Presidente, romper-se-ia a unidade sistêmica da Constituição Federal.

Do conjunto dessas atribuições, é imprescindível sublinhar a competência privativa do Presidente de enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o plano de diretrizes orçamentárias e as outras propostas de orçamento previstas na CF, como dita o art. 84, XXIII,

e o art. 165, I, II, e III da CF. Munido dessa prerrogativa, o Executivo detém forte poder frente ao Legislativo, dado ser o Presidente quem decidirá sobre a alocação dos recursos. Os legisladores podem apresentar emendas aditivas aos projetos orçamentários enviados pelo Executivo, porém será este quem decidirá se as concretizará ou não (ANASTASIA, 2007, p. 126).

5.2.2 INICIATIVA DOS CONGRESSISTAS E DAS COMISSÕES

Em relação à Câmara e ao Senado, as atribuições exclusivas estão dispostas nos arts. 51, IV, e 52, XIII da CF, ambos com o mesmo conteúdo: dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços; e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, denotando novamente a relevância da iniciativa do chefe do Executivo sobre matéria orçamentária.

5.2.3 INICIATIVA DOS TRIBUNAIS E DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Aos Tribunais e ao Procurador-Geral da República (PGR) estão reservadas as iniciativas de projetos de lei que versem sobre a criação ou extinção de seus cargos e serviços, além da fixação de seus rendimentos (art. 96, II, b da CF; TEMER, 2006, p. 138). Aqui se faz adequado o mesmo raciocínio exposto no trecho que abordou a iniciativa reservada ao Presidente da República. Essa delegação ao Poder Judiciário e ao Procurador-Geral da República do direito exclusivo de legislar sobre sua organização se mostra totalmente coerente com o modelo de Estado brasileiro descentralizado, que se preocupa com a independência dos poderes (art. 2º da CF; SILVA, 2006).

O caso do poder de iniciativa conferido ao PGR suscita controvérsia. O art. 128, § 5º da CF não estabelece como reservada a titularidade do direito de iniciativa ao Procurador-Geral para iniciar as leis que organizam o Ministério Público. Pela leitura desse parágrafo tem-se que essa atribuição pode - ou não - ser exercida por ele. Essa percepção é corroborada quando se considera que o art. 61, § 1º, I, d da CF concede ao Presidente a iniciativa das leis que versem sobre essa mesma matéria. Assim, tem-se que ambos os titulares podem propor

projetos que organizam o Ministério Público. Silva (2006) defende que, devido ao fato da concessão do direito de iniciativa ao Procurador-Geral apresentar-se como uma faculdade, enquanto que ao Presidente é atribuída com caráter de reserva, quando este já tenha apresentado projeto sobre essa matéria, aquele tem afastada sua capacidade de iniciativa.

Ainda no âmbito da competência de Iniciativa atribuída ao Poder Judiciário, ao Procurador-Geral da República, e aos Tribunais de Contas, há uma questão a ser colocada: a possibilidade de ação dos Tribunais na primeira etapa do processo legislativo se restringe à iniciativa disciplinada pelo art. 96, II? José Afonso da Silva (2006) afirma, categoricamente, que sim. Entretanto, não há no corpo constitucional expressa limitação a um possível poder de iniciativa desses entes sobre matérias que não são a eles reservadas. A leitura do *caput* do art. 61 da CF permite tal interpretação, uma vez que é genérico, como o é para os demais legitimados que elenca. Como, para o Presidente, para os membros do Legislativo e para as Comissões, a existência de competências reservadas não exclui a possibilidade destes iniciarem matérias de iniciativa geral, o mesmo poderia ser analogicamente aplicado aos Tribunais e ao PGR.

5.2.4 INICIATIVA POPULAR

A Constituição Federal de 1988 inovou em relação a todos os diplomas constitucionais anteriores ao incorporar a Iniciativa Popular para a proposição de lei. O art. 61 da CF, em seu *caput*, concede expressamente o direito aos cidadãos de iniciarem o processo de elaboração de leis ordinárias e complementares. No parágrafo primeiro desse artigo, o legislador estabelece os requisitos para a apresentação, por parte dos cidadãos, de projeto de lei, o qual deve estar 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.

Ao contrário dos demais sujeitos para os quais se concede a titularidade da iniciativa de leis ordinárias e complementares, nesse caso, não há prescrição constitucional que institua iniciativa reservada aos cidadãos. Por ser elementar para a presente pesquisa, mais adiante esse instrumento participativo será analisado pormenorizadamente.

5.3 INICIATIVA EM LEI DELEGADA

A titularidade da iniciativa dessa espécie legislativa é unicamente do Presidente. O art. 68 da CF, para além do fato de deixar expresso a quem confere o poder de iniciativa das leis delegadas, também deixou explícito - ao impor que estas prescindem da delegação do Congresso - o que será realizado por meio de uma resolução. Cabe destacar ainda que o § 1º do referido artigo estabelece limitações materiais para as leis delegadas, proibindo que estas versem sobre: organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; e planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

5.4 INICIATIVA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Assim como para a espécie anterior, a titularidade da iniciativa nesse caso se restringe ao Presidente. A CF, em seu art. 61, § 1º, estabelece restrições materiais às medidas provisórias, sendo estas: nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, carreira e garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares; matéria que vise à detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; reservada a lei complementar; já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República; que vise alterar a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes, e os direitos e garantias individuais.

Entretanto, cabe acrescentar aqui que Silva (2008, p. 528) argumenta não ser correto falar em iniciativa para medidas provisórias e leis delegadas. Em suas palavras: “Trata-se de mera edição que se realiza pela publicação autenticada. Por isso não é cabível falar-se em processo legislativo a respeito delas, mas de simples procedimento elaborativo”.

5.5 INICIATIVA DAS RESOLUÇÕES E DECRETOS

Considerando a definição dessas espécies normativas realizadas no item 4 deste capítulo, sem muita dificuldade, conclui-se que a proposição de resoluções cabe aos membros do Legislativo, dado que são utilizados para a consubstanciação das prerrogativas de competência exclusiva das Casas que compõem esse poder, e do Congresso Nacional.

5.6 AVALIAÇÃO E APROVAÇÃO DA PROPOSIÇÃO

Após a elaboração do projeto, este deve ser entregue ao órgão competente para recebê-lo. Conforme determina os arts. 101 do RICD e 235 do RISF, o local onde deve ser entregue a proposição poderá ser a Mesa, uma Comissão ou mesmo no Plenário, a depender de qual tipo seja esta proposição e/ou de quem seja seu autor. Esse momento é determinante para a tramitação da proposta ou projeto. Márcia Maria Corrêa de Azevedo (2001, p. 196-97), ao analisar o processo legislativo em funcionamento, alerta para o fato de que a proposição pode não ser levada pelo congressista ao órgão competente por recebê-la, sendo “engavetada”. Indo além, pode ainda o mesmo acontecer no próprio órgão onde foi depositado o projeto ou proposta, quando o responsável por encaminhar a proposição não o faz.

Após a entrega desta, e antes do início do novo ato do processo legislativo, o projeto ou proposta é avaliado pelo receptor, a fim de verificar se estão de acordo com o que estabelecem algumas exigências impostas pelo órgão que recebeu as proposições. As normas regimentais da Câmara e do Senado estabelecem requisitos formais para a apresentação de proposições, devendo ser estas concisas, claras, estruturadas, e sempre que possível, em artigos, parágrafos e justificadas (arts. 102, 111, 112 do RICD e arts. 236, 237, 238 do RISF). Tanto o Regimento da Câmara como o do Senado, além dessas condições, determinam que a proposição apresentada à Mesa seja rejeitada caso não esteja devidamente formalizada; verse sobre matéria que não seja de competência da Casa; apresente vício de constitucionalidade; ou afronte dispositivos regimentais (arts. 137, § 1º do RICD e 48, XI do RISF). Caso não seja aceita, o autor tem o direito de recorrer dessa decisão, devendo ser ouvida a Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC) sobre o recurso apresentado (arts. 137, § 2º do RICD e 48, XI do RISF). As disposições regimentais da Câmara estabelecem o prazo de cinco sessões para o oferecimento deste e a manifestação da Comissão.

Prosseguindo, ou seja, sendo aceito o projeto ou proposta, o Presidente da Casa verificará se não há matéria análoga ou conexa à da proposição. Caso haja, as proposições tramitarão em conjunto (arts. 139, I do RICD e 48, § 1º do RISF). Dessa decisão de apensar um projeto ou proposta à outra cabe recurso no Senado no prazo de cinco dias úteis, e na Câmara, duas sessões⁶. Então, a proposição é encaminhada às Comissões competentes, dando início à fase seguinte do processo. O RICD (art. 137, *caput*) determina que essa distribuição às Comissões deva ser realizada, no máximo, duas sessões após a proposição haver sido recebida pela Mesa.

Nos dois últimos parágrafos foi mencionada a Mesa, órgão que existe em ambas as Casas. Esta é elemento chave em muitos momentos do processo legislativo, e, portanto, será citada outras vezes no desenvolvimento desta pesquisa. Dessa forma, antes de se iniciar o tópico seguinte, será apresentado, sucintamente, o que é e quais funções exerce a Mesa.

A Mesa é um órgão colegiado, como as Comissões, as quais serão estudadas adiante. Assim como estas, em sua composição buscar-se-á - tanto quanto possível - refletir a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara ou Senado (arts. 8º, RICD e 59, § 1º, RISF). Na verdade, a grande importância da Mesa reside na figura de seu Presidente, que por sua vez, é o Presidente da Casa. A ele compete, entre outras funções, organizar a agenda - com a previsão das proposições que serão apreciadas no mês subsequente (art. 17, I, s do RICD) - e designar a Ordem do Dia⁷ das sessões deliberativas (arts. 17, I, t do RICD e 48, VI do RISF). Assim, o Presidente é ator determinante no desenvolvimento dos processos. Diante da grande quantidade de projetos e propostas que tramitam nas Casas, a determinação de qual proposição será apreciada e deliberada é elemento chave para que esta não seja olvidada, estagnando seu processamento.

⁶ Sessões são as reuniões dos membros da Casa, que podem ser: preparatórias, as que precedem a inauguração dos trabalhos do Congresso na primeira e na terceira sessões legislativas; deliberativas, que podem ser ordinárias, realizadas uma vez por dia, de terça a quinta, ou extraordinárias; e não deliberativas, que se subdividem em debates, uma vez de segunda e sexta, e as solenes para realizar comemorações ou homenagens (art. 65 do RICD). Portanto, pode-se concluir que há sessão na Câmara todos os dias da semana.

⁷ Ordem do dia é a pauta das proposições que serão discutidas e que podem também ser votadas na mesma sessão. Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/atividade_parlamentar/ordem_do_dia>. Acesso em: 10 jan. 2015.

6. EMENDAS

Garantir o direito à apresentação de modificações às propostas e projetos apresentados ao Legislativo é basilar à elaboração legislativa que se concretize por meio de um processo. A possibilidade de manifestação dos interessados sobre aquilo que está sendo alvo de discussão é inerente à ideia de processo (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2009, p. 61-62). A elaboração normativa como resultado de um processo, assim consagrada pela Lei Maior, na Seção VIII, do capítulo I, em seu Título IV: “Do Processo Legislativo”, garante a quem não concorda com o conteúdo dos projetos e propostas - ou que os conceba como insuficiente - o direito de propor as alterações que julgue pertinente.

Ainda que ao fim produzam o mesmo efeito de modificar a proposição apresentada, as emendas se diferem a depender do objetivo de seu proponente, podendo ser essas: 1- supressivas: quando almejam eliminar parte da proposição; 2- aglutinativas: visando à fusão de emendas ao texto proposto, ou à união de duas ou mais emendas apresentadas; 3- modificativas: altera o conteúdo do projeto ou proposta, mantendo, contudo, sua essência; 4- aditivas: acrescentando novos dispositivos ao texto apresentado; 5- substitutivas: as que alteram formal ou substancialmente o conjunto da proposição; e 6- de redação: para correção de vício de linguagem e incorreção de técnica legislativa (art. 118 do RICD). Pode-se ainda apresentar emenda à outra emenda, o que é denominado subemenda (art. 118, § 7º do RICD e arts. 125 e 231 da CF).

O ponto principal dessa temática é quem são os legitimados a oferecerem emendas às proposições. A partir da leitura dos artigos regimentais que disciplinam a matéria (arts. 118 a 125 do RICD; arts. 122 a 125, 230 a 234 do RISF) tem-se definido que o direito de emendar as proposições é garantido aos membros das Casas e às Comissões destas. Isto posto, deflagra-se o questionamento: se somente esses são os legitimados, seria pertinente eles emendarem projetos dos quais não foram autores, ou seja, nos casos de iniciativa extraparlamentar? (FERREIRA FILHO, 2012, p. 231-2). Pelo disposto no art. 63 da CF, vê-se que o legislador constitucional foi moderado, estabelecendo a proibição ao oferecimento de emendas nos projetos de lei de iniciativa privativa do Presidente e nos que versem sobre a organização dos serviços administrativos da Câmara, Senado, Tribunais federais e Ministério Público, porém, somente quando tais modificações implicarem em aumento de despesa. Contudo, pode-se ir além e afirmar que o constituinte foi menos do que moderado, pois é bastante específica e pouco representativa essa disposição sobre o poder de emendar frente à ampliação do poder de Iniciativa consagrada pela Constituição, como visto anteriormente.

Sobre esse aspecto da apresentação de emenda, José Afonso da Silva (2006, p. 192) argumenta no sentido de que há ainda a possibilidade do Executivo ou do Judiciário poderem alterar suas proposições, utilizando-se o instituto da Mensagem. O art. 166, § 5º da CF permite que, por meio desse instituto, o Presidente da República apresente modificações aos projetos de leis orçamentárias das quais foi o autor. Entretanto, não há outra prescrição que aborde o tema, seja na CF ou mesmo nos Regimentos Internos. Silva afirma que, mesmo não havendo previsão expressa sobre essa possibilidade, o fato da vontade do proponente ter a obrigação de perdurar até a manifestação do Legislativo, ou seja, quando a proposição é votada, faz pertinente seu raciocínio de emenda via Mensagem.

Finalmente, faz-se pertinente indagar sobre a não possibilidade dos cidadãos poderem oferecer emendas, tanto às proposições que são de sua autoria como àquelas que não são, afinal eles são os titulares do poder. Portanto, seria perfeitamente adequado ao modelo de Estado institucionalizado pela Constituição de 1988 a concessão aos cidadãos do direito de se manifestarem sobre as proposições no momento em que se interessarem.

Esse ato pode ser praticado pelos congressistas em duas ocasiões: quando a proposição está sendo discutida no âmbito das Comissões e na discussão desta em Plenário. Esses momentos serão objeto dos próximos itens.

6.1 COMISSÕES

No primeiro item deste capítulo foram mencionadas a ampliação das responsabilidades do Estado e as consequências dessa configuração para a elaboração legislativa. E é nesse sentido que a existência das Comissões se mostra de extrema relevância; no contexto de um Estado com nível crescente de atribuições, os órgãos encarregados de exercerem a função regulamentadora se deparam com matérias cada vez mais específicas sobre as quais devem normatizar. Portanto, a existência de instâncias capazes de auxiliar nesse trabalho é valiosa.

As Comissões Parlamentares assumem historicamente o papel de assessorar os exercentes do Poder Legislativo (SILVA, 2006, p. 98-99). Esses órgãos analisam as proposições com mais acuidade, geralmente antes destas serem discutidas e votadas em Plenário. A análise feita por Paulo Adib Casseb (2008) sobre a origem das Comissões em diversos países possibilita depreender que há variações em relação ao seu papel na dinâmica do Legislativo.

Adentrando nesse aspecto, Silva (2006, p. 100-106) apresenta classificação com base no critério do poder que desfrutam as Comissões em diferentes Estados, sendo esta: Sistema Fraco, Sistema Intermediário, Sistema Intermediário Forte, e Sistema de Comissões Deliberantes. A ordem como tais classes estão dispostas respeita a gradação do peso que as Comissões assumem no funcionamento do Legislativo. Nos primeiros, que tem como exemplo a Inglaterra, estas se destinam somente a analisar as minúcias das proposições mais complexas, sendo que, quando são remetidas a esses órgãos, já foram analisadas pelo Plenário, o qual decidiu suas linhas gerais. Quando se considera o Sistema Intermediário, as Comissões possuem prerrogativas mais consistentes, podendo alterar os projetos à sua vontade, como ocorre na França. Nos modelos denominados Intermediários Fortes, do qual os Estados Unidos é exemplo, além de poderem modificar o projeto, as Comissões gozam de total autonomia em relação à Câmara, detendo o presidente destas poderes definidores no processamento das proposições. Por último, tem-se o Sistema de Comissões Deliberantes, o qual concede à estas o poder de deliberarem em definitivo sobre as propostas.

Agora, considerando o modelo brasileiro, pode-se enquadrá-lo no Sistema de Comissões Deliberantes. A Constituição Federal, norma mestra do ordenamento jurídico brasileiro, em seu art. 58, § 2º, I ao VI, ao definir as atribuições das Comissões Parlamentares, torna incontestes a sua classificação como tal. Ademais de tradicionais órgãos com atribuições de assessoramento técnico, podem tanto figurar como autoras de PL como receber proposições; exercer a função fiscalizadora (a qual o Legislativo também possui), cujo auge é pode instaurar Comissão Parlamentar de Inquérito; além de discutir e votar conclusivamente projetos de lei. Cabe até mesmo arriscar que a configuração das Comissões no contexto brasileiro vai além do escopo do quarto tipo de Sistema, uma vez que não assumem somente funções legiferantes.

Dada essa relevância das Comissões no funcionamento do Poder legislativo brasileiro, ganha ainda mais destaque o disposto no parágrafo primeiro do art. 58 da CF. A garantia de que na formação desses órgãos seja “...assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”, mostra-se imprescindível à coesão sistemática do diploma constitucional. Ao assumirem funções elementares atribuídas ao Poder Legislativo, a constituição das Comissões deve ser norteada pelo mesmo ideal que guia a formação das Casas, qual seja, o de garantir a representação da complexa sociedade brasileira com maior fidelidade possível (CASSEB, 2008, p. 245-46). Se foi optando pela proporcionalidade que o Estado brasileiro encontrou a

melhor forma de concretizar uma democracia de modelo representativo, as Comissões - agora dotadas de tamanho poder - também deve ter sua composição assim efetivada.

Entretanto, a expressão “tanto quanto possível” já evidencia que tal feito pode não se concretizar. Nesse sentido, o Regimento Interno da Câmara, em seu art. 27 e parágrafos, estabelece como deve se realizar a divisão dos lugares de cada Comissão entre partido ou bloco parlamentar. O cálculo deve ser assim efetuado: divisão do número de membros do partido ou bloco pelo quociente resultante da divisão do número de membros da Câmara pelo número de membros da Comissão. A escolha daqueles que ocuparão as cadeiras de direito dos blocos e partidos é realizada pelo Líder destes; havendo partido ou bloco que não tenha lugares suficientes nas Comissões - e nos casos de deputado sem legenda partidária - esses têm o direito de declarar seu interesse em obter vaga. Primeiramente, caberá aos partidos e blocos, em quarenta e oito horas, solicitarem um lugar em uma Comissão onde não esteja representado. Após o atendimento às opções dos blocos e partidos, abre-se a possibilidade aos deputados sem legenda partidária. Portanto, tem-se claro que, algumas vezes, a diversidade do Plenário não é refletida nas Comissões.

Antes de iniciar a análise procedimental da atividade das Comissões, cumpre apresentar uma classificação que é elementar ao entendimento destas segundo os ditames constitucionais brasileiros. A CF divide as Comissões em Permanentes e Temporárias, consoante dita o *caput* do art. 58. Conforme se intui pelos adjetivos utilizados pelo legislador, as primeiras não tem determinado seu termo final, fato que, por sua vez, caracteriza as Temporárias, dado terem prazo de duração, podendo subsistir, no máximo, até o final da legislatura⁸ na qual se originou.

Cabe também apresentar as modalidades Unicamerais e Mistas, haja vista que em alguns casos as Comissões no Legislativo brasileiro, obrigatoriamente, compõem-se tanto por membros da Câmara como do Senado, vide a Comissão Mista do Orçamento (art. 166, § 1º, CF) e a Comissão Mista que analisa as medidas provisórias (art. 62, § 9º da CF).

As proposições, ao chegarem às Comissões, são recebidas pelo Presidente destas, o qual é nomeado a partir de eleição realizada entre os componentes desse órgão. Os arts. 41 do RICD e 89 do RISF enumeram as competências de quem preside uma Comissão. Sendo muitas, destacam-se aqui as que são essenciais ao processo legislativo, que é o foco deste trabalho: designar os relatores das proposições, submeter à votação as questões sujeitas à

⁸ Período de quatro anos, o qual coincide com o mandato dos congressistas.

deliberação da Comissão, e definir a Ordem do Dia desta. Assim como o presidente da Mesa, nas Comissões ele detém poder determinante na condução do processo legislativo.

Outra competência atribuída ao Presidente da Comissão é a convocação de reunião extraordinária (art. 46, § 4º do RICD e art. 89, VII do RISF). No tocante a esse assunto, cabe expor aqui que há dois tipos de reuniões: ordinárias e extraordinárias. As primeiras ocorrem habitualmente, em dias e horas prefixados. Por sua vez, as extraordinárias - que além do Presidente, também podem ser convocadas por requisição de um terço de seus componentes, na Câmara, e por qualquer membro, no Senado - realizam-se fora das datas pré-estipuladas, devendo ser, por isso, divulgadas com antecedência.

6.1.2 REUNIÕES

Estando presentes ao menos metade dos componentes da Comissão, a reunião será iniciada na Câmara; no Senado, o comparecimento da maioria dos seus membros permite o seu começo. A reunião da Comissão será estruturada de forma que os trabalhos principiar-se-ão com o conhecimento, exame e instrução das matérias que lhe foram distribuídas. Seguidamente, deverá ocorrer a discussão acerca do relatório apresentado pelo membro que foi nomeado relator da proposição. Na discussão, podem se manifestar o Autor, o Relator e outros membros, além de congressistas que não componham a Comissão. Após o debate, havendo sido aprovado relatório, este converter-se-á em parecer e será enviado à Mesa da Casa. Caso seja rejeitado, será escolhido outro congressista para redigir o relatório, conforme aspiração dos membros da Comissão.

Merece ser destacado aqui o aspecto terminativo que as Comissões podem assumir, deliberando conclusivamente sobre projetos, ou seja, dispensando a necessidade de discussão e votação pelo Plenário (art. 24, II do RICD; art. 91 e incisos do RISF). Entretanto, são exceções a essa prescrição regimental e constitucional os projetos de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de iniciativa de Comissão; aqueles relativos a matérias que não possam ser objeto de delegação; os que tenham recebido pareceres divergentes das Comissões; e os que tramitem em regime de urgência. Dessa decisão conclusiva, cabe recurso a ser proposto por um décimo dos membros da Casa, no prazo de cinco sessões na Câmara, e de cinco dias úteis, no Senado.

Essas atividades têm prazo estabelecido para serem completadas, salvo determinação diversa pelo próprio Regimento, ou em casos específicos. Dependendo do tipo de tramitação,

na Câmara, o período estipulado é mais ou menos extenso: se em regime de urgência, cinco sessões; se de prioridade, dez sessões; e nos casos de tramitação ordinária, quarenta sessões. No Senado, também há definição de prazos, porém, a depender da Comissão em que se encontra: na CCJC, vinte dias úteis, e nas demais Comissões, quinze dias. Quando o Plenário apresentar emendas às propostas, as Comissões terão o mesmo prazo para emitir parecer, no caso da Câmara, e quinze dias úteis, no caso do Senado.

Na Câmara, se decorrido o prazo estabelecido e, ainda assim, a Comissão não tiver realizado suas atribuições, poderá o Autor da proposição requerer que esta seja incluída na Ordem do Dia da próxima reunião do órgão (art. 52, § 6º do RICD). Mesmo que os prazos determinados ainda não estejam vencidos, pode um terço dos membros da Comissão requerer a inclusão da matéria na Ordem do Dia para apreciação imediata (art. 52, § 5º do RICD). No Senado, quando o prazo é vencido sem que a Comissão tenha se manifestado, pode qualquer senador solicitar que seja dispensado seu parecer, o que será decidido pelo plenário (art. 119 do RISF).

Acresce-se a informação de que aos membros das Comissões é concedido o direito de pedir vista do processo, o que deve ocorrer no prazo de duas sessões, na Câmara e cinco dias úteis no Senado. Nos casos de haver mais de um pedido, simultaneamente, a vista será conjunta na própria Comissão da Câmara, e correrão em conjunto para todos os requerentes no Senado (art. 57, XVI do RICD e art. 130, § § 1º e 4º do RISF).

Após a discussão, as matérias serão votadas, sendo que o *quorum* exigido, via de regra, é a maioria dos votos (arts. 56, § 2º do RICD e 109 do RISF).

6.2 DISCUSSÃO

Esta fase tem como finalidade proporcionar aos congressistas o direito de se manifestarem sobre as proposições que foram submetidas ao exame da Casa. Até então, os projetos e propostas foram apreciados somente pelos componentes das Comissões. Portanto, como afirma Ferreira Filho (2012, p. 233): “A fase deliberativa é propriamente constitutiva da lei, no sentido de que nela e por ela o Legislativo estabelece as regras jurídicas novas.”

A discussão está intimamente ligada à concretização do princípio do contraditório. A possibilidade dos representantes se posicionarem e proporem alterações à proposição sob discussão é a forma pela qual os vários interesses - direta ou indiretamente relacionados à matéria - podem ser expressos. Como foi salientado no trecho que abordou a composição das

Comissões, estas podem não reproduzir fielmente o corpo de representantes existente nas Casas, sendo esse momento do processo legislativo, portanto, de extrema relevância, no qual todos os membros podem se manifestar.

Remetida ao Presidente da Casa pela Comissão, a proposição deve ser inscrita por ele na Ordem do Dia a fim de ser discutida. Contudo, há que se respeitar um intervalo temporal entre a distribuição dos pareceres das Comissões aos congressistas e a inclusão do projeto ou proposta na pauta de discussão, o denominado interstício (arts. 150, I do RICD e 280 do RISF). Na Câmara, esse tempo é de duas sessões, já no Senado, são três dias úteis.

O Regimento da Câmara apresenta um grupo de proposições às quais atribui a tramitação “com prioridade”, o que implica em inclusão da proposição na Ordem do Dia da sessão seguinte, sem respeitar o interstício (art. 158 do RICD). Cabe salientar que os projetos de lei de iniciativa popular estão prescritos nessa categoria (art. 158, II, a da RICD).

Decorrido o interstício, inicia-se a discussão. Nesta, qualquer deputado ou, no caso do Senado, qualquer senador pode fazer uso da palavra, além do autor, do relator, e dos autores de emenda e voto em separado⁹. Segundo as prescrições regimentais da Câmara, nenhum projeto ou proposta pode ficar inscrito na Ordem do Dia para discussão por mais de quatro sessões nos casos de turno único ou primeiro turno, e por duas sessões, quando em segundo turno, sendo que no Senado esse prazo é de um mês (arts. 168 do RICD e 173 do RISF). Quando os pareceres de todas as Comissões que discutiram a proposição forem favoráveis a esta, a discussão pode ser dispensada por requerimento de qualquer Líder, e sua aprovação, pelo plenário (arts. 167 do RICD e 276 do RISF).

Apesar dos prazos estabelecidos, a discussão pode - a requerimento de um Líder, do autor ou do relator, e com a aprovação do Plenário - ser adiada por até dez sessões, salvo as proposições que tramitam em regime de urgência, para as quais o atraso pode ser de até duas sessões (art. 177 do RICD). No Senado, a mesma possibilidade está prevista, podendo qualquer senador ou Comissão requerer, e, após aprovação pelo plenário, poderá a discussão ser postergada por até um mês, prazo que pode ser renovado uma vez pelo mesmo lapso temporal (art. 279, § 1º do RISF).

Nos dois últimos parágrafos foi citado a figura do Líder, um importante ator no processo legislativo, o qual será sucintamente caracterizado. Na Câmara, os partidos ou blocos parlamentares (conjunto de partidos) que agregam, no mínimo, um centésimo dos

⁹ O voto em separado consiste em manifestação que foi dada em sentido diverso daquela apresentada pelo relator (art. 57, XIII do RICD).

membros da Câmara podem nomear um nome que os representará, ou seja, seu Líder (art. 9º do RICD). Já no Senado, a maioria, a minoria e as representações partidárias também podem fazê-lo (art. 65 do RISF). Assim, ao atuarem, estão agindo em nome de todos aqueles que a ele estão vinculados. Portanto, em algumas situações, os regimentos prescrevem que a manifestação desses contabiliza o número de deputados ou senadores que representam. Em relação aos Líderes, cabe ainda destacar que na Câmara, o Colégio de Líderes - grupo que os congrega - atua junto ao Presidente da Mesa na organização da Agenda.

Aos deputados e senadores é facultado o direito de apresentarem emendas aos projetos e propostas após a manifestação das Comissões. No Senado, o oferecimento de emendas deve ocorrer antes da discussão ser realizada. Será concedido o prazo de cinco dias para, após os pareceres das Comissões serem lidos em plenário, os senadores proporem emendas (art. 277 do RISF). Aos deputados, a mesma concessão é feita, porém, na Câmara, as emendas são oferecidas durante a discussão (art. 179 do RICD).

O término da discussão acontece quando não há inscrição de nenhum debatedor (arts. 178, § 1º do RICD e 275, I do RISF); por deliberação do Plenário; ou pelo decurso do tempo previsto regimentalmente. Caso as propostas sejam emendadas, em ambas as Casas, a matéria voltará às Comissões que a apreciaram para que as emendas sejam por estas apreciadas.

7. VOTAÇÃO

Encerrada a discussão, inicia-se então a votação. A votação somente não efetivar-se-á por falta de *quorum*. A regra geral é que as decisões são tomadas por maioria de votos, desde que presente a maioria absoluta de seus membros. Os projetos de lei complementar somente são considerados aprovados se obtiverem a maioria absoluta dos votos dos deputados. No caso das emendas à Constituição, exige-se votos favoráveis de três quintos dos membros que compõem o Congresso, em dois turnos (BERNARDI, 2009, p. 80).

Antes de prosseguir, faz-se necessário explicitar aqui as diferenças entre maioria simples ou relativa (art. 47 da CF), maioria absoluta (art. 69 da CF) e maioria de três quintos (art. 60, § 2º da CF). A primeira espécie se refere à maioria dos membros presentes nas Casas no momento da votação; o que se exige para aprovar leis ordinárias. A maioria absoluta, requerida para que as leis complementares sejam aprovadas, caracteriza-se pela maioria dos membros que efetivamente compõem tanto a Câmara dos Deputados como o Senado, e não somente aqueles que estavam presentes no momento de votar. A última, requisito para

considerar aprovada uma proposta de emenda constitucional, define-se por ser três quintos dos membros que compõem cada uma das Casas (SILVA, 2008, p. 527).

São duas as formas de votação: ostensiva e secreta. A primeira categoria se realiza via processo simbólico ou nominal; sendo aquele a regra geral. No primeiro tipo, o Presidente convida a permanecerem sentados os deputados que se posicionam a favor da proposição, e assim faz a contagem, proclamando o resultado (arts. 185 do RICD e 289 do RISF). No caso do processo nominal, são identificados o votante e o seu respectivo voto, desde que não seja secreta a votação. Quando a proposição exigir *quorum* especial - ou se assim decidir o Plenário em resposta a requerimento de qualquer deputado, na Câmara, e senador, no Senado, ou quando for solicitada a verificação da votação - o processo deverá ser nominal (arts. 186, I, II, III do RICD e 294 do RISF).

O ato da votação pode ser adiado desde que requerido por Líder, autor ou relator da proposição. Entretanto, este momento do processo legislativo somente pode ser postergado por até cinco sessões; sendo inadmitido essa requisição se o projeto ou proposta tramita em regime de urgência (art. 193 do RICD).

Na Câmara, durante a votação, pode haver manifestação dos congressistas, incluindo o autor e o relator da proposta que está em escrutínio (art. 192 do RICD).

Concluída a votação, e sendo aprovada a proposição, esta é enviada à outra Casa. A regra geral é que todas as propostas e projetos devam ser revisados após terem sido aprovados. Na Casa que atuará como revisora no processo, a proposição será submetida novamente ao mesmo trâmite aqui apresentado.

7.1 PREFERÊNCIA E DESTAQUE

No âmbito da tramitação das proposições, tem-se que considerar também a figura da Preferência, que possibilita estabelecer prioridade na discussão ou votação de uma proposição sobre outra (arts. 159 do RICD e 311 do RISF), alterando a ordem já determinada pelos Regimentos entre as proposições. Para tanto, qualquer deputado ou senador pode requerer a Preferência antes da Ordem do Dia se iniciar.

Outro instituto que permite aos Deputados interferirem no processo legislativo é o Destaque. Este tem o condão de retirar uma proposição, emenda, subemenda, ou parte destas para serem votadas em separado; tornar emenda ou parte de uma proposição projeto autônomo; para votação de projeto ou substitutivo, ou parte deles; ou para suprimir, total ou

parcialmente, dispositivo de proposição (arts. 161, incisos do RICD e 312 do RISF). Como somente para o primeiro caso o Regimento da Câmara estabelece requisitos de autoria do requerimento, pode-se inferir que, via de regra, qualquer deputado ou senador pode apresentar requerimento de destaque. Segundo o RICD, sendo os autores da requisição a bancada de um partido, esta já se considera aprovada, não necessitando ser votada (art. 161, § 2º do RICD).

8. SANÇÃO OU VETO

Este ato é de competência exclusiva do Presidente da República. A existência dessa etapa, assim como foi mencionado quando se abordou a concessão ao Presidente da República do direito de iniciar o processo legislativo, mostra-se totalmente conexa com a opção do modelo de democracia consensual. Depois de aprovado um projeto de lei pelo Legislativo, cabe ao chefe do Executivo se manifestar, sendo duas as opções à disposição dele: sancionar ou vetar.

Destaca-se que foi utilizado “projeto de lei” porque esse ato não compõe o processo de elaboração das demais espécies normativas aqui apresentadas (art. 65 da CF).

Elegendo sancionar, está explícita a concordância do Presidente com a decisão do Poder Legislativo. Esse ato pode ser concretizado de forma expressa ou tácita. Caso o Presidente se manifeste no interregno de quinze dias úteis após receber o projeto, tem-se a sanção do primeiro tipo (art. 66, § 2º da CF). Em não se pronunciando nesse prazo, o ato se completa tacitamente. Para além dessas possibilidades, a sanção pode alcançar toda a proposição, sendo total, ou apenas parte do projeto de lei aprovado, ou seja, a sanção parcial (TAVARES, 2014, p. 1009).

Caso o Presidente discorde de parte ou do todo do projeto de lei, ele pode então vetá-lo parcial ou totalmente, podendo recair o veto sobre o texto integral de artigo, alínea, parágrafo e inciso, e não apenas partes desses (art. 66, §§ 1º e 2º da CF). A escolha pelo veto deve ser motivada, uma vez que, também como consequência do modelo de Estado que preza pela inter-relação e não sobreposição dos poderes, será concedido ao Legislativo o direito de se manifestar em relação ao posicionamento do Presidente acerca do PL. O veto deve ser consequência da verificação de inconstitucionalidade ou contrariedade de sua matéria em relação ao interesse público (art. 66, § 1º da CF).

No prazo de trinta dias, a contar de seu recebimento pelo Senado, o veto pode ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, uma vez que será

apreciado em sessão conjunta. Caso nesse interregno as Casas não deliberem sobre a manifestação do chefe do Executivo, o veto será colocado imediatamente em votação, tendo preferência em relação a todas as demais propostas constantes na Ordem do Dia (art. 66, § 4º da CF).

Completada a ação do Presidente, seja sancionando ou vetando, e neste segundo caso, após a manifestação do Legislativo, o projeto de lei, como esteja ao final deste ato do processo, é conduzido à promulgação e à publicação.

9. PROMULGAÇÃO E PUBLICAÇÃO

Os dois últimos atos do processo de elaboração legislativa tem como objetivo tornar pública a existência da nova norma. A promulgação é o meio pelo qual o Executivo externa que a lei é válida e oficializa sua existência (TEMER, 2006, p. 145; SILVA, 2008, p. 528-9). A publicação completa o ato antecedente, publicizando-o através de divulgação em órgão de imprensa oficial, cientificando a todos a existência da lei aprovada, tornando-a, assim, de observância obrigatória e aplicável (TAVARES, 2014, p. 1013-14).

Como regra geral, ambos os atos são de competência do Executivo. Contudo, nas situações em que o Presidente não promulgar as leis que tiveram o seu veto rejeitado pelas Casas do Legislativo - ou quando também não o fizer nos casos de sanção tácita - em quarenta e oito horas poderá o Presidente do Senado ou, em sua inação, o Vice promulgá-las.

Além disso, há que se ressaltar o fato de algumas das espécies legislativas não serem promulgadas por ato do Executivo. As propostas de emenda à Constituição aprovadas são promulgadas pelas Mesas das Casas. Os decretos legislativos, por sua vez, têm esse ato realizado pelo Presidente do Senado, enquanto as resoluções são promulgadas pelos presidentes da Casa onde foram originadas; o que guarda perfeita sintonia com a função desse tipo legislativo, que é regular o funcionamento da Câmara e do Senado.

10. PREJUDICIALIDADE E ARQUIVAMENTO

O trâmite, tal como foi descrito até aqui, pode ser cessado quando determinadas hipóteses forem verificadas e, como consequência da ocorrência destas, as proposições serem

declaradas prejudicadas ou arquivadas. Essas duas possibilidades desencadeiam o encerramento do processamento dos projetos e propostas, independentemente da fase em que estejam tramitando.

A prejudicialidade encontra-se prescrita nos regimentos de ambas as Casas. O RICD, em seus arts. 163 e 164, determina que serão declaradas prejudicadas: a discussão ou a votação de qualquer projeto idêntico a outro que já tenha sido aprovado, ou rejeitado na mesma sessão legislativa, ou transformado em diploma legal; a discussão ou a votação de qualquer projeto semelhante a outro considerado inconstitucional de acordo com o parecer da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania; a discussão ou a votação de proposição apensa quando a aprovada for idêntica ou de finalidade oposta à apensada; a discussão ou a votação de proposição apensa quando a rejeitada for idêntica à apensada; a proposição, com as respectivas emendas, que tiver substitutivo aprovado, ressalvados os destaques; a emenda de matéria idêntica à de outra já aprovada ou rejeitada; a emenda em sentido absolutamente contrário ao de outra já aprovada; o requerimento com a mesma, ou oposta, finalidade de outro já aprovado; por haver perdido a oportunidade; em virtude de prejulgamento pelo Plenário ou Comissão em outra deliberação. No Regimento Interno do Senado, no art. 334, a matéria será declarada prejudicada: por haver perdido a oportunidade; e em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação. Porém, os dois regimentos prescrevem a possibilidade do autor da proposição interpor recurso ao Plenário, que deliberará ouvida a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Além dessas hipóteses, ao final de toda legislatura, ou seja, quando terminam os mandatos dos congressistas, a cada quatro anos, as proposições que ainda se encontrem em tramitação são arquivadas. Contudo, as normas regimentais da Câmara e do Senado prescrevem exceções à essa regra. No primeiro caso, não serão arquivadas: as proposições com pareceres favoráveis de todas as Comissões; as já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; as que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; as de iniciativa popular; e as de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República (art. 105 do RICD). O autor da proposição arquivada pode requisitar seu desarquivamento. Para tanto, o pedido do autor deve ser realizado dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente ao arquivamento, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava (art. 105, § único do RICD).

Em relação ao Senado, as exceções são: as proposições originárias da Câmara ou por ela revisadas; as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos; as apresentadas por Senadores no último ano de mandato; as com

parecer favorável das Comissões; as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional; as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal; pedidos de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal; e a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas (art. 332 do RISF). Nesta última hipótese, o arquivamento pode ser revertido por requerimento de um terço dos Senadores - até sessenta dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento - e conseqüente aprovação desse pedido pelo Plenário do Senado.

11. DA URGÊNCIA

O regime de tramitação de uma proposição pode ser acelerado quando for declarada a sua urgência. Do mesmo modo como acontece na prejudicialidade e no arquivamento, nos regimentos das duas Casas há prescrições que garantem esse processamento mais célere (art. 152 ss. do RICD e art. 336 ss. do RISF). Entretanto, tanto o RICD quanto o RISF condicionam a possibilidade desse pedido somente à algumas matérias.

Para que a proposição tramite em regime de urgência, na Câmara, é preciso que haja requisição de dois terços dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta; um terço dos membros da Câmara, ou Líderes que representem esse número; ou dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição. Contudo, o requerimento somente é válido se versar sobre matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais; tratar-se de providência para atender calamidade pública; visar à prorrogação de prazos legais a se findarem, à adoção ou alteração de lei para se aplicar em época certa e próxima; e quando se pretende apreciar a matéria na mesma sessão.

No Senado, o requerimento pode ser proposto quando se trate de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de providência para atender calamidade pública; quando pretenda a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento; ou quando se objetiva incluir na Ordem do Dia matéria pendente de parecer. Para a primeira hipótese, a solicitação deve ser requerida pela Mesa, pela maioria dos membros do Senado ou líderes que representem esse número. No segundo caso, por dois terços da composição do Senado ou líderes que representem esse número, e no terceiro, por um quarto da composição do Senado ou líderes que representem esse número. Para as duas últimas hipóteses, a requisição pode ser realizada também pelas Comissões.

A decretação de urgência alterará a tramitação dado que se dispensam - durante toda a tramitação da matéria - interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo os pareceres das Comissões, o *quorum* para deliberação e a distribuição de cópias da proposição principal para os congressistas.

Importante destacar que ao Presidente é permitido requerer a tramitação em regime de urgência dos projetos de sua iniciativa, conforme dita o art. 64, § 1º da CF.

A exposição realizada neste capítulo evidencia o que é apresentado ao início deste, o fato do processo legislativo não poder ser concebido apenas como um conjunto de atos. Além dessa dimensão jurídica, o estudo realizado até aqui torna claro também o viés político que essa espécie de processo apresenta. Observando a descrição empreendida, tem-se que, ademais das regras, a tramitação das proposições depende também da ação política, ou seja, de como se articulam os congressistas, sendo eles definidores do encaminhamento que será dado aos projetos e propostas.

O processo, tal como está previsto na CF e nos Regimentos Internos, disponibiliza ferramentas que possibilitam, concomitantemente, a celeridade da tramitação e também sua postergação, ou até mesmo, a decretação de seu fim sem que a proposição tenha alcançado o último ato do processamento. De requerimento de urgência; recurso contra a declaração de prejudicialidade ou rejeição inicial do projeto ou proposta pelo receptor destes; possibilidade de solicitar o desarquivamento; opção do autor se manifestar quando sua proposição é discutida; pedidos que garantem desde o andamento da tramitação quando os prazos estabelecidos são descumpridos pelas Comissões à possibilidade de pedido de vista; adiamento de votação; declaração de prejudicialidade; arquivamento; inércia do Presidente da Casa ou de Comissão em incluir matéria na Ordem do Dia, tem-se que as prescrições regentes do processo legislativo federal permitem materializar tanto uma tramitação ágil quanto uma mais delongada.

A principal questão que surge dessa constatação é que o elemento de definição de qual dessas opções seguirá um projeto ou proposta está preponderantemente concentrado nas mãos dos representantes eleitos. A maior parte dessas ações que postergam ou aceleram o processamento das proposições somente podem ser realizadas pelos congressistas.

Essa constatação não mereceria destaque caso a CF não houvesse ampliado o rol dos legitimados a iniciarem o processo legislativo. Como se viu, não são apenas deputados e senadores que podem figurar como autores. Contudo, a participação de alguns desses legitimados praticamente se restringe à Iniciativa do processo. Ainda que sejam autores de projetos e propostas, a maioria dos atos que são determinantes ao prosseguimento da

tramitação destas não podem ser executados por eles, ficando altamente dependentes das atuações dos políticos.

O próximo capítulo tem como objetivo focar os cidadãos, visando entender como a participação social no processo legislativo se concretiza, considerando-se os mecanismos que o Estado disponibiliza para tanto.

CAPÍTULO II – A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO

A presente pesquisa tem como objetivo diagnosticar como os dois mecanismos - Iniciativa Popular de lei e Comissões de Legislação Participativa - efetivam a participação social no processo legislativo. Assim, após apresentar no capítulo anterior como este se estrutura, esta parte do trabalho visa à aprofundar o estudo da participação no exercício da função legiferante pelo Poder Legislativo federal.

Com vistas à concretização desse intento, primeiramente, realizar-se-á uma reflexão conceitual, a fim de definir o que é a participação que será abordada ao longo de toda esta pesquisa. Munido então desse conceito, partir-se-á para a verificação de como tal participação está prescrita na Constituição Federal, por se encontrar nesta as balizas que devem nortear a construção dos demais diplomas legais brasileiros e, assim, dos mecanismos participativos. Após esse estudo, será investigado como a participação é viabilizada pelo Poder Legislativo federal. A partir desses dados, então, aferir-se-á como se dá a participação no processo de elaboração normativa. Finalizando, será apresentada, a partir da construção teórica desenvolvida pela Legística, a participação para além de um princípio dos Estados democráticos, denotando a sua importância para qualificar a produção normativa.

1. PARTICIPAÇÃO: CONCEITO

Antes de se iniciar a explanação a ser empreendida neste item, cabe sublinhar que, por não serem o conceito de participação e as problematizações concernentes a esse tema os objetos desta pesquisa, apresentar-se-á de maneira simplificada a conceituação do termo. Esse trecho tem como finalidade somente atender à necessidade de delimitação do significado de participação para o desenvolvimento desta dissertação.

Assim como o vocábulo “processo”, “participar” é também um termo polissêmico. No dicionário, o verbo pode apresentar cinco acepções distintas: 1 - comunicar, fazer saber, informar; 2 - ter ou tomar parte em; 3 - associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento, solidarizar-se; 4 - ter natureza ou qualidades de; e 5 - comunicar-se com¹⁰. Na presente pesquisa, que tem como objeto de estudo canais que permitem a inserção social no processo legislativo, infere-se que o verbo participar - bem como o substantivo derivado deste:

¹⁰ POLITO, André Guilherme. *Michaelis Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*. 1ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 2004.

participação - são utilizados aqui conforme a segunda definição apresentada pelo dicionário, ou seja, denotando o sentido de fazer parte de algo.

Mesmo após essa delimitação, o termo “participar” ainda exige maior apuração, dado que, mesmo sendo interpretado como “ter ou tomar parte em”¹¹, o vocábulo ainda permite compreensões diversas. Essa primeira etapa, a de busca pela definição do termo “participação”, aponta para a imprescindibilidade de uma complementação para ele: “ter ou tomar parte em” quê? A resposta a esse questionamento deflagra a amplitude que “participar” pode possuir mesmo após o estabelecimento dessa primeira filtragem. Pode-se participar na escola, no ambiente de trabalho, nos assuntos domésticos, nas organizações da sociedade civil, no momento eleitoral, enfim, em vários e diferenciados contextos. Considerando a temática abordada por este trabalho, pode-se inferir que a participação estudada aqui é a ocorrida no âmbito do exercício dos poderes estatais pelos governantes, sendo, portanto, participação na esfera política.

Realizada mais uma etapa com o objetivo de delinear esse termo central à investigação desenvolvida por esta pesquisa, cabe mencionar que a participação política pode ser concretizada de maneiras diversas. Norberto Bobbio, em seu dicionário de política, classifica “três formas ou níveis de participação política” (1998, p. 888): 1 - presença: por esse tipo de participação, o indivíduo se coloca em posição meramente passiva, como por exemplo, estando presente em reuniões ou como espectador de mensagens políticas; 2 - ativação: neste caso, o indivíduo passa a ser atuante, seja como membro de uma organização política, ou até mesmo independente dessa estrutura, exercendo atividades que lhe foram delegadas ou que, por decisão própria, assumiu para si, como por exemplo, quando participa de protestos e de campanhas eleitorais; 3 - participação em sentido estrito: o indivíduo participa - direta ou indiretamente - de uma decisão política. Portanto, a participação política pode se efetivar de forma mais ou menos acentuada.

Essa variação será resultado do contexto nos quais os mecanismos de participação surgem. Essa classificação denota não ser correto restringir o olhar aos mecanismos participativos disponibilizados pelo Estado quando se estuda participação política. Independentemente da existência de canais estatais para tanto, os membros da sociedade podem se organizar e, pressionando seus representados, influir nos resultados das suas ações (BORBA, 2012, p. 265). Dessa forma, quando considerado os mecanismos governamentais de

¹¹ Juan E. Diaz Bordenave (1992, p. 22-23) defende que “tomar parte” denota um envolvimento, uma participação ativa, e “ter parte” é um aprofundamento desse comprometimento, a constituição de uma fidelidade em relação aos que tomam parte.

participação - como é o caso deste trabalho - tem-se que o nível desta estará totalmente vinculado aos interesses de quem conduz o Estado, uma vez que são eles que criarão e estruturarão os instrumentos de participação. Considerando, agora, a participação informal¹², o seu nível será totalmente dependente do grau de interesse e das condições que os membros da sociedade apresentam para imergirem nos assuntos políticos, o que é consequência direta da educação política (DANTAS, 2010). Vale mencionar que esta também é essencial à participação política via mecanismos estatais de participação, mas aqui se destacou sua importância na dimensão informal, porque em relação a esta, a educação política é um pressuposto. Assim, a fim de analisar a participação política viabilizada pelos mecanismos disponibilizados pelo próprio Estado, faz-se necessário verificar como este os estrutura institucionalmente, o que será empreendido por esta pesquisa.

Seguidamente, para uma elaboração acerca da participação política, assim como as que se voltam ao estudo de qualquer outra forma de participação, faz-se basilar tratar de seu aspecto subjetivo, qual seja, quem a exerce. Já no momento em que se aborda o significado do termo, e, agora, no modo pela qual a participação é concretizada, tem-se evidente que é inerente a figura do partícipe. E, diante dessa conclusão, para abordar esse aspecto subjetivo da participação política, novamente deve-se realizar a diferenciação entre sua versão formal e não-formal.

O conjunto de pessoas que participa tende a ser mais amplo à medida que a participação se apresenta menos formalizada. Apesar das Constituições contemporâneas tenderem a garantir maiores possibilidades de interação entre governantes e governados, essa participação geralmente é condicionada ao cumprimento de requisitos. Nos regimes democráticos, o povo é o sujeito do direito de participar, uma vez que é o titular de todo o poder. Apesar disso, fazer intuir, em um primeiro momento, que o conceito de povo é amplo, a ponto de congregar todos os habitantes de um determinado território, isso não ocorre. Esse conjunto de todas as pessoas que convivem em um determinado espaço é a população. Povo é um conceito mais restritivo, uma vez que se caracteriza pelo conjunto de pessoas que possuem vínculo jurídico com o Estado, concretizado através da aquisição de cidadania, que, por sua vez, é alcançado pelo preenchimento de condições estabelecidas pelo próprio Estado (DALLARI, 2012, p. 104; BONAVIDES, 2011, p. 81-82). Portanto, geralmente, na

¹² Na participação política formal e não-formal, a primeira se caracteriza por ser instituída pelo Estado, enquanto a segunda alberga formas espontâneas de atuação da sociedade. Cabe destacar que essa classificação é baseada naquela construída por Castiglione e Warren (2006), a qual será apresentada no tópico sobre representação.

participação formal, as pessoas que usufruem do direito de participar são os cidadãos, enquanto naqueles de participação não-formal, muitas vezes, sequer são estabelecidos os requisitos mínimos de quem pode participar.

Diante dessa apresentação - e considerando-se a temática estudada por esta pesquisa - elege-se como conceito de participação política que norteará este trabalho a definição que se segue: “Participação política se refere àquelas atividades realizadas pelos cidadãos privados com o objetivo de influenciar mais ou menos diretamente a escolha de quem exercerá as funções governamentais e/ou as ações que eles tomam” (NIE; VERBA, 1972, p. 2)¹³.

A escolha dessa definição foi motivada, principalmente, por apresentar caráter abrangente, não preenchendo a definição com especificidades que limitam o entendimento da participação política a um ou outro contexto particular, mas também por se mostrar adequada ao contexto nacional, como ver-se-á adiante. Ainda que genérico, o fato de utilizar o termo “cidadãos” pode denotar uma restrição, o que será evidenciado ao se analisar a participação política na CF. Mesmo conhecendo essa limitação, a escolha permaneceu inalterada porque não foi encontrada outra definição que suplantasse esse ponto criticado.

Como denotou este item, a participação política pode se apresentar concretamente de formas variadas. Sendo este um trabalho que se debruçará sobre mecanismos institucionais/formais de participação política, a análise de como esta se encontra disciplinada pelo Estado faz-se crucial para inferir qual o nível de participação política assegurado aos titulares desse direito, bem como quem são eles. Essa será a empreitada a ser realizada nos tópicos seguintes.

2.1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Elaborar um tópico que relaciona a participação política com o diploma constitucional de 1988 faz extremamente pertinente, inicialmente, considerar o processo de construção desse ordenamento fundamental. Tal relevância decorre da importância da participação social durante a realização da Assembleia Nacional Constituinte. Não sendo esse aspecto objeto desta pesquisa ou deste item, a intenção aqui se restringirá somente a documentar a força da participação social nesse período, o que fortaleceu a necessidade de se elaborar uma Constituição que a institucionalizasse.

¹³ Tradução própria do original em língua inglesa: “*Political participation refers to those activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions they take.*”

A presença da sociedade nas discussões acerca do novo diploma antecede o momento da efetiva produção do texto constitucional. A primeira versão do que viria a ser o Regimento da Assembleia não albergava a possibilidade da participação social no processo constituinte. Como relata Michiles (1989, p.58), mais de mil telegramas de autoria de brasileiros originários de várias partes do país tinham como conteúdo manifestação no sentido de que o Regimento permitisse que a sociedade participasse da criação do texto da Constituição. E assim ocorreu, às regras que coordenavam os trabalhos da Assembleia foram acrescentados dispositivos que permitiam à sociedade propor emendas ao texto, as “Emendas Populares”. Cabe ressaltar que além desse mecanismo, aos cidadãos, individualmente considerados, conferiu-se o direito de propor temas que, de acordo com seus entendimentos, deveriam constar em um ordenamento fundamental. Segundo dados da época, o Congresso recebeu mais de 12 mil sugestões.¹⁴

Durante um tempo estimado por Brandão (2011, p.79) em dois meses, foram recebidas pelo Congresso 122 Emendas Populares. Para proposição destas, o Regimento exigia que fossem patrocinadas por três organizações civis, além de deverem ser subscritas por no mínimo 30 mil pessoas, que não poderiam assinar mais de três proposições. Considerando que várias não cumpriram os requisitos, conforme dados apresentados pelo mesmo autor, ainda assim o número de participantes impressiona: foram 228 entidades diferentes e mais de 12 milhões de assinaturas.

Esse cenário evidencia o potencial que a participação social pode apresentar. Resultado de um processo que ocorreu nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 se ocupou-se de disciplinar e assegurar o direito à participação política.

Artigo 1º da CF:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

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

¹⁴Assembleia Nacional Constituinte. Emendas Populares. Volume 1. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-230.pdf>>. Acesso em: 05/2015.

Essa é a pedra fundamental da participação no universo jurídico brasileiro após 1988. O *caput* do artigo 1º, ao caracterizar o Brasil como um Estado Democrático, automaticamente estabelece a imprescindibilidade da participação política em sua formação. Como observa José Afonso da Silva (2008, p.119), o adjetivo democrático está posicionado ao lado do substantivo Estado e não do Direito, qualificando aquele. Portanto, tem-se definido, pelo texto constitucional, que a construção e o funcionamento estatal serão regidos pelos princípios democráticos. Sendo a democracia um governo do povo, pelo povo e para o povo, a soberania e a participação social são fundamentos elementares de governos que se qualifiquem como democráticos (SILVA, 2003, p. 4-5). O poder reside no povo, e, ao menos, ele deve ter o direito de eleger quem o representa, participando da escolha deste, quando não se faz possível exercer o seu poder diretamente.

Considerando agora os cinco fundamentos elencados nos incisos desse mesmo artigo, novamente a participação política se faz presente. A cidadania implicitamente consagra o direito à participação política. Intrínseco à ideia daquela são os direitos políticos (AGRA, 2007, p. 241). Conforme define José Murilo de Carvalho:

o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido. [...] O exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população. [...] Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. [...] Tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais. O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. Cidadãos incompletos seriam os que possuísem apenas alguns dos direitos (2002, p. 8-9).

Como se depreende lendo a CF, o Estado brasileiro optou buscar o que o autor denominou cidadania plena, dado que assegura liberdades, participação e direitos, especialmente os sociais, que objetivam uma sociedade mais igualitária. Dessa forma, os direitos políticos e, por conseguinte, a participação política está estabelecida como elemento essencial ao modelo de Estado definido pela Constituição quando esta elege a cidadania como um dos seus fundamentos.

Como afirma André Ramos Tavares (2014, p. 669): “Os direitos políticos perfazem o conjunto de regras destinadas a regulamentar o exercício da soberania popular”. Pode-se concluir então que, a depender de como o Estado disciplina essas prerrogativas, os direitos políticos podem ser quantitativamente e qualitativamente mais ou menos acentuadas. Nesse sentido, José Afonso da Silva (2008, p. 344-45) divide os direitos políticos em seu sentido

estrito e sua vertente mais ampla. No primeiro, as garantias se restringem ao aspecto eleitoral. No segundo caso, incluem-se, para além das normas eleitorais, a organização partidária e as que garantem o direito ao cidadão de participar e ser informado das decisões e atividades governamentais, o que Silva (2008, p. 348) denomina direitos políticos positivos. Claro está que, mesmo naqueles Estados onde essa categoria de direitos se mostra mais limitada - desde que se trate de democracia -, a participação obrigatoriamente integra o ordenamento jurídico, ainda que em sua forma mais restrita, através das eleições.

Essa análise do *caput* do art. 1º da CF e dos seus incisos já evidencia a relevância da participação política no contexto da pós Constituinte de 1988. Contudo, o parágrafo único dessa mesma prescrição constitucional vem para tornar incontestado esse entendimento. Quando o legislador define que “Todo o poder emana do povo, que o exerce...”, expressamente materializa os princípios democráticos: soberania popular e participação. Porém, vai além de consagrar a democracia, também a tipifica quando afirma que “...o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente...”.

Essa última expressão aponta um importante aspecto a ser analisado quando se fala em democracia: as possíveis variações que esta democracia pode apresentar, alterando a forma como a soberania popular será exercida, ou seja, como dar-se-á a participação.¹⁵ Mesmo admitindo que há vários modelos de democracia, é possível classificar em três os seus tipos, quando se considera a participação social como critério para essa categorização. A democracia pode ser direta, indireta ou semidireta. No primeiro caso, o povo efetivamente se autogoverna, não há a figura dos representantes. Como afirma José Afonso da Silva (2003, p. 6), a democracia direta tem a instantaneidade, a imediatidade e a exaustividade como características, uma vez que não há intermediários, e o governo se dá através de uma participação efetiva e imediata. Por outro lado, na democracia denominada indireta, quem governa são aqueles aos quais o povo outorgou o poder que detêm, nomeando-os como seus representantes. Considerando que a Constituição prescreveu que a soberania popular será exercida tanto direta como indiretamente, ambos os formatos de democracia convivem no contexto pátrio.

Tem-se aí a terceira categoria, a democracia semidireta. Este tipo se caracteriza pela permanência da representação, porém, conjugam-se a estes institutos de democracia direta (SILVA, 2008, p.136). Apesar de a espécie semidireta se caracterizar como sendo a junção da

¹⁵ Essa afirmação pode ser corroborada pela obra de David Held, intitulada “Modelos de Democracia”, e também pela obra homônima de Lijphart, que descrevem diferentes configurações de democracia em momentos históricos distintos.

representação com institutos de democracia direta, em muitos casos, estes não são puramente diretos, mas sim canais que unem a atuação direta da sociedade e a democracia indireta, consubstanciando, portanto, em mecanismos de participação que são institutos de democracia semidireta (DALLARI, 2012, p. 153; BONAVIDES, 2011, p. 303) (SILVA, 2003, p. 13).

Ainda sobre esses institutos de democracia semidireta, faz-se relevante apresentar o que pode ser entendido como espécies dessa participação viabilizada pelos instrumentos de exercício direto da soberania popular. Quando se observa os desenhos institucionais desses canais participativos, tem-se que o exercício direto do poder se dá de duas formas. Primeiramente, este pode se concretizar por via direta através da participação efetiva, sem intermediários do cidadão como, por exemplo, através do sufrágio universal, do referendo e da iniciativa popular de lei. Contudo, como aponta Silva (2008, p. 146), esses mecanismos podem viabilizar uma participação social que ocorre via representação, quando se dá por meio das associações e dos sindicatos, por exemplo. Permanece sendo o próprio governado atuando diretamente, porém, através da ação de representantes de determinado grupo de pessoas (LAVALLE, 2006, p. 77).

No caso do Brasil, é nessa terceira vertente de democracia que o país se enquadra. O parágrafo único do art. 1º elege o tipo “semidireta” como sendo o modelo de democracia nacional ao prever que a soberania popular será exercida indiretamente, pelo voto, e também diretamente, pelos institutos previstos no art. 14 da CF. Dessa maneira, a participação política, de acordo com a Constituição, será aquela classificada por Bobbio (1998, p. 888) como “em sentido estrito”.

Importante destacar o fato de haver outras classificações de democracia - levando em consideração esse mesmo aspecto, ou seja, a forma como o governado participa, exerce a soberania - tais como: a democracia procedimental ou eleitoral, a democracia deliberativa e a democracia participativa. Como o foco desta pesquisa não é problematizar o conceito de democracia e suas classificações, optou-se por eleger a categorização mais tradicional, principalmente, porque é a mais difundida entre os autores da área do Direito.

Finalmente, alinhado ao que foi exposto no item anterior sobre o aspecto subjetivo da participação política, a Constituição de 1988 se filia à tendência ocidental de conceder o direito ao exercício da soberania popular ao cidadão. Quando estabelece que o poder emana do povo, e que ele o exerce direta e indiretamente, pelo voto, trona-se incontestável a afirmação anterior. Não são todos aqueles que estão no território do país que têm o direito de votar, haja vista que o parágrafo segundo do art. 14 da CF limita quem pode ser titular desse direito. Nesse mesmo artigo, a Constituição consagra que o exercício direto do poder pelo povo será

efetivado via referendo, plebiscito e iniciativa popular. Nos três casos, também apenas quem é eleitor pode utilizar esses mecanismos. Os dois primeiros se concretizam por via eleitoral (art. 2º, § 1º e 2º da Lei nº 9709/98), e a iniciativa popular só pode ser exercida por quem goze da qualidade de eleitor (art. 13 da Lei nº 9709/98). Portanto, o povo referido no texto constitucional, ao qual pertence o poder, e que, por consequência, pode desempenhá-lo, é o conjunto formado pelos votantes. Sendo assim, a participação tanto direta como indireta é direito apenas daqueles que cumprem os requisitos que os alçam ao *status* de cidadãos/eleitores.

Entretanto, atentando-se às disposições constitucionais, é possível constatar que as possibilidades de exercer a soberania popular participando das decisões governamentais vão além das constantes no citado art. 14. Como observa Ana Maria D'Ávila Lopes (2006, p. 25-27), no texto constitucional, o legislador prescreveu várias outras possibilidades de exercício da soberania popular. E, analisando o levantamento realizado pela autora, é possível depreender que a participação social não está limitada ao âmbito do Legislativo, havendo prescrições que a viabilizam também nos outros dois poderes.

A partir da relação das disposições constitucionais apresentada por Lopes para fundamentar sua afirmação - aliada à compreensão de que a CF garantiu o direito de participação também em outras esferas de poder - foi elaborado pelo autor da presente pesquisa o seguinte quadro:

Quadro 1: Participação política na Constituição Federal de 1988¹⁶

Participação no Legislativo	Participação no Executivo	Participação no Judiciário
<ul style="list-style-type: none"> - participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários estejam sendo discutidos ou deliberados (art. 10) - sufrágio, elegendo, através do voto, seu representante (art. 14) - plebiscito (art. 14, I) - referendo (art. 14, II) - iniciativa popular de lei (art. 	<ul style="list-style-type: none"> - participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários estejam sendo discutidos ou deliberados (art. 10) - sufrágio, elegendo através do voto seu representante (art. 14) - cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII) 	<ul style="list-style-type: none"> - direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, a) - impetrar mandado de injunção quando a autoridade competente para criar norma regulamentadora assim não o faz tornando inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais (art. 5º, LXXI)

¹⁶ Para decidir como definir em qual coluna posicionar cada dispositivo constitucional, foram consideradas as funções que são atribuídas a cada um dos poderes, decidindo, assim, em qual das esferas de poder a participação viabilizada por essas prescrições do texto constitucional pode ser efetivada. Nos casos em que se verificou ser a competência do exercício de determinada atribuição compartilhada por mais de um dos poderes, as prescrições foram alocadas em todas as colunas.

<p>14, III)</p> <ul style="list-style-type: none"> - participação do usuário na administração pública (art. 37, § 3º) - denunciar ao Tribunal de Contas irregularidade ou ilegalidade sobre o uso, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração do patrimônio público federal (art. 74, § 2º)¹⁷ - cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII) - fiscalização das contas do seu município (art. 31, § 3º) - participação, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações realizadas na área da assistência social (art. 204, II) 	<ul style="list-style-type: none"> - participação do usuário na administração pública (art. 37, § 3º) - participação de seis cidadãos no Conselho da República (art. 89, VII) - fiscalização das empresas públicas, das sociedades de economia mista e suas subsidiárias (art. 173, 1º, I) - participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados nos órgãos colegiados que administram a seguridade social (art. 194, VII, § único) - participação na organização do Sistema Único de Saúde (art. 198, III) - participação, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações realizadas na área da assistência social (art. 204, II) - gestão do ensino público (art. 206, VI) - colaboração da sociedade na promoção e incentivo à educação (art. 205, <i>caput</i>) - colaboração da comunidade na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º) - participação de entidades não-governamentais na promoção de programas de assistência integral de saúde da criança e do adolescente (art. 227, § 1º) - colaboração da sociedade para promover e incentivar a educação (art. 205, <i>caput</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - ajuizar Ação Popular para anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe (art. 5º, LXXIII) - participação do usuário na administração pública (art. 37, § 3º) - participação de dois cidadãos no Conselho do Ministério Público (art. 130-A, VI)¹⁸
---	--	--

¹⁷ O Tribunal de Contas é órgão independente. Contudo, na construção deste quadro optou-se por alocá-lo no Poder Legislativo, dado ser esta uma instituição que atua auxiliando o controle externo que é de competência deste poder, conforme dita o art. 71, *caput*, da CF.

¹⁸ Apesar de ser um órgão autônomo, a participação no Conselho do Ministério Público foi incluída no rol do Poder Judiciário por exercer atividade essencial à função jurisdicional do Estado, conforme dita o art. 127, *caput*, da CF.

	<ul style="list-style-type: none"> - colaboração da comunidade na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º) - colaboração da comunidade na defesa do meio ambiente (art. 225) - participação de representantes da sociedade civil no Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 79, § único, ADCT) - participação da sociedade civil nas entidades de gerenciamento dos Fundos de Combate à Pobreza instituídos nos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 82, <i>caput</i>, ADCT) 	
--	---	--

Fonte: elaboração própria.

Considerando agora essas outras possibilidades de participação política, não mais é possível sustentar o argumento anterior de que somente os cidadãos/eleitores são titulares do direito de tomar parte nas decisões políticas. No quadro, há menções a atores civis que não podem receber a titularidade de cidadão, e, portanto, ser um eleitor. A oportunidade de entidades não governamentais, art. 227, § 1º, e associações representativas, art. 29, XII, participarem do exercício de funções políticas, que são, segundo o próprio direito pátrio, pessoas jurídicas de direitos privado ratificam essa afirmação. Indo além, a possibilidade de trabalhadores e empregadores tomarem parte em discussões sobre seus interesses, permite aos estrangeiros não nacionalizados - que estejam trabalhando no Brasil - participarem de decisões políticas. Pode-se depreender, portanto, que de acordo com a Constituição, a soberania popular pode ser exercida de outras formas que não apenas via plebiscito, referendo e iniciativa popular. Consequentemente, o povo, sendo ele quem detém a soberania, não pode ser entendido apenas como o indivíduo com direito a votar.

Cabe notar que, pela leitura do quadro, é possível constatar que os dispositivos constitucionais ali citados concretizam tanto a participação direta como a participação social via representação, conforme classificação apresentada anteriormente.

Diante desse cenário, a participação política pode ser mais ou menos abrangente dependendo de como se faz a análise do diploma constitucional. Lançando um olhar mais

restrito, tem-se a participação política limitada aos institutos constantes no art. 14, e, sendo assim, concluir-se-á que somente os que votam poder exercer a soberania popular. Uma leitura mais completa da Constituição permitirá inferir que a participação política vai além - alcançando o exercício de várias outras funções estatais, não apenas reconhecendo nos eleitores o povo - o que se alinha ao pensamento de Lopes de que (2006, p. 32): “... a titularidade do poder soberano e seu exercício deveriam recair em todas as pessoas que compõem a sociedade”.

Sustentada está, portanto, a adequação do conceito elaborado por Lie e Verba (1972) à participação política desenhada pelo texto constitucional brasileiro: “Participação política se refere àquelas atividades realizadas pelos cidadãos privados com o objetivo de influenciar mais ou menos diretamente a escolha de quem exercerá as funções governamentais e/ou as ações que eles desempenham”. A abrangência do conceito reflete o que prescreve a CF.

Tem-se que a expressão “influenciar mais ou menos diretamente” se adequa aos desenhos dos mecanismos de participação política disponibilizados pela CF, apresentados no Quadro 1. O verbo influenciar se mostra mais do que pertinente, dado que os mecanismos contidos na CF não se consubstanciam em institutos de democracia direta, já que nenhum permite que a sociedade seja o único ator dos processos de tomadas de decisões - o que ocorre em democracias diretas - sendo, portanto, mecanismos de democracia semidireta, conforme entendimento apresentado no item anterior. Esse entendimento ficará mais evidente no próximo item, quando não será possível alocar nenhum dos mecanismos participativos na categoria de democracia direta.

A locução “escolha de quem exercerá as funções governamentais e/ou as ações” se mostra alinhada ao que evidenciou o Quadro 1, dado que a participação política, segundo os ditames constitucionais, pode se dar tanto via eleições como permitindo influenciar os exercentes dos três poderes.

Entretanto, ao utilizar “cidadãos privados”, a definição limitou o aspecto subjetivo da participação política. Como já exposto, se entendida de forma mais restrita, a CF realmente implementa uma participação política somente para os cidadãos. Contudo, o Quadro 1 mostrou que a Constituição foi além, não limitando o direito à participação política aos que possuem o *status* de cidadão. Além disso, possibilita a participação via representação de associações e sindicatos, os quais, definitivamente, não são cidadãos.

Como decorrência dessa constatação de que a Constituição Federal, Lei Maior do ordenamento jurídico brasileiro, não restringe o direito à participação política somente ao povo - este entendido como cidadão/eleitor - esta pesquisa, alinhada ao entendimento

supracitado de Ana Maria D'Ávila Lopes, opta por utilizar a expressão “participação social” e sociedade quando for se referir ao sujeito desse direito, objetivando denotar que o poder de “ter ou tomar parte” nas decisões governamentais não é apenas daqueles que, juridicamente, são considerados cidadãos.

Após realizar esse breve estudo sobre a participação política na Constituição, dada a importância da Lei Maior para a construção de todo o ordenamento jurídico, o tópico seguinte tem como objetivo apresentar quais são as possibilidades de participação política da sociedade no Poder Legislativo e, especificamente, no Processo Legislativo.

3. OS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NO PODER LEGISLATIVO

Sendo este um trabalho que versa sobre o direito de se tomar parte no exercício da função legiferante exercida pelo Legislativo federal, faz-se mister conhecer quais são os mecanismos que viabilizam a participação social na Câmara e no Senado, dado que, conforme define a CF, no *caput* do art. 44, são esses os órgãos que compõem o Poder Legislativo federal.

Esse levantamento será empreendido com base em informações constantes nos Regimentos Internos das Casas, uma vez que estas gozam de independência para regular seu próprio funcionamento, além da consulta aos seus portais eletrônicos oficiais e às repostas obtidas ao questionamento realizado via *e-mail*, a ambos os órgãos, como se verifica nos Anexos 6 e 7.

Ressalta-se o fato de, como visto no tópico anterior, a CF também prescrever mecanismos que permitem a interação da sociedade com a Câmara e o Senado, portanto, estes também serão aqui incluídos, a fim de que a construção deste item do estudo se dê de modo mais completo.

De posse dos documentos citados, conclui-se serem os seguintes os mecanismos que permitem a participação política no âmbito do Legislativo:

Quadro 2: Mecanismos viabilizadores da Participação Social no Legislativo Federal

Constituição Federal	Câmara dos Deputados	Senado
Participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários estejam sendo discutidos ou deliberados (art. 10)	Portal eletrônico oficial Enquete Portal "e-Democracia"	Portal eletrônico oficial Enquete Portal "e-Cidadania" (e-Legislação; e-Fiscalização; e e-Representação)
Sufrágio, elegendo, através do voto, seu representante (art. 14)	Comissão de Legislação Participativa	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
Plebiscito (art. 14, I)	Blogs ("Visitação do Congresso Nacional" e "Programa Câmara Ligada")	Blog do Senado
Referendo (art. 14, II)	Ouvidoria	Ouvidoria
Iniciativa popular de lei (art. 14, III)	Fale Conosco	Alô Senado Alô Senado online
Participação do usuário na administração pública (art. 37, §3º)	Recebimento de Boletins eletrônicos sobre a atuação dos deputados, proposições, notícias e enquetes	TV Senado Rádio Senado
Denunciar ao Tribunal de Contas irregularidade ou ilegalidade sobre o uso, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração do patrimônio público federal (art. 74, §2º)	TV Câmara Rádio Câmara Jornal da Câmara	Jornal do Senado Revista do Senado Redes sociais
Cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII)	Iniciativa Popular de Lei Redes Sociais	Direito de Petição Audiência Pública
Fiscalização das contas do seu município (art. 31, §3º)	Direito de Petição Audiência Pública	Canais de atendimento pela Lei de acesso à informação
Participação, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações realizadas na área da assistência social (art. 204, II)	Canais de atendimento pela Lei de acesso à informação Bate - Papo Fale com seu Deputado	
Audiência Pública (art.58, §2º,		

II) Direito de petição (art. 5º, XXXIV, a)		
--	--	--

Fonte: elaboração própria.

Partindo para uma análise mais detalhada do quadro apresentado, é possível depreender que muitos dos mecanismos apresentados não viabilizam a participação política conceituada por Nie e Verba (1972) - definição eleita como norteadora da presente pesquisa - ou sequer a participação em seu sentido genérico de “ter ou tomar parte em”, tal como se encontra no dicionário. Especificamente nas colunas “Câmara dos Deputados” e “Senado” constam instrumentos que não efetivam esses tipos de participação, mas sim aquela classificada por Bobbio (1998) como “presença”, bem como aquela trazida pelo dicionário, na acepção de “fazer saber, informar”, onde o indivíduo assume posição de passividade, sendo receptor. Essa constatação advém da observância dos seguintes mecanismos: as rádios e as TV’s das Casas; a revista do Senado; os canais de atendimento; e o recebimento de boletins eletrônicos sobre a atuação dos deputados, proposições, notícias e enquetes. Entretanto, como esses constam nas respostas recebidas aos questionamentos direcionados às Casas, optou-se por apresentá-los, sem realizar qualquer juízo antecipadamente.

Verificando o quadro elaborado, pode-se afirmar, sem receio de um excessivo otimismo, que o Poder Legislativo, em âmbito federal, mostra-se acessível, seja publicizando sua atuação, ou sendo poroso à interação com a sociedade. Antes mesmo da Lei nº 2.527/11 passar a vigorar, em fevereiro de 2012, regulamentando o direito ao acesso à informação, os portais eletrônicos já disponibilizavam mecanismos que permitiam a qualquer membro da sociedade ter acesso aos trabalhos desenvolvidos pelos deputados e senadores. Os canais de televisão e as rádios das Casas, além dos jornais, já possibilitavam aos governados tomar conhecimento dos trabalhos desenvolvidos pelos congressistas, podendo acompanhar as sessões em tempo real e se inteirarem das matérias que estavam em discussão e em votação. Nos portais oficiais, ambas as instituições, desde 2001, disponibilizam, *online*, as proposições e a tramitação de todos os projetos e propostas em processamento nas Casas. Indo além, tanto Câmara quanto Senado apresentam recurso que permite a qualquer indivíduo receber em seu *e-mail* boletins informativos sobre as ações ocorridas no processamento de qualquer matéria que lhe interesse. Pode-se depreender, assim, que esses mecanismos proporcionam efetivamente a publicização das ações dos exercentes do Poder Legislativo, o que denota

preocupação deste em ser transparente à sociedade, mesmo antes da imposição trazida pela vigência da citada Lei.

Para além de expor suas atividades, o quadro evidencia que Câmara e Senado dispõem de mecanismos que garantem aos membros da sociedade interação com as Casas. Por meio das Ouvidorias, do canal “Fale com seu Deputado”, das Audiências Públicas, das enquetes, das redes sociais, do direito de petição, do bate-papo, e das prescrições constitucionais elencadas na primeira coluna do Quadro 2, os indivíduos podem assumir posição ativa, comunicando-se com as instituições representativas em questão. Contudo, a depender do canal, dentre os citados, o tipo de participação será distinta, podendo ser simplesmente solicitar informação ou efetivamente influenciar os processos de tomada de decisões.

Com vistas, então, a qualificar a participação política que os mecanismos mapeados possibilitam, lançar-se-á mão da tipologia criada por Wilson Gomes (2005, p. 218-220), que classifica em cinco os graus de participação social proporcionados pela Internet. Apesar do autor haver elaborado a categorização considerando o contexto virtual, esta se mostra também aplicável à participação política em outras conjunturas, como ver-se-á a seguir.

De antemão, cabe explicar que Gomes não pertence à área do Direito ou da Ciência Política, que são os campos do conhecimento sobre os quais esta pesquisa é construída. O autor é doutor em Filosofia e professor da área de Comunicação na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Assim, sua classificação pode parecer distinta da linha das categorias sobre democracia apresentadas até aqui. Porém, a opção por utilizá-la é sua adequação em relação a possibilitar a organização e, simultaneamente, a qualificação das informações contidas no quadro acima apresentado. Esse intercâmbio de áreas do conhecimento não prejudica a cientificidade deste trabalho, uma vez que o fenômeno da participação não é objeto de estudo somente das Ciências Sociais e do Direito.

Assim sendo, os níveis de participação apresentado por Gomes são os seguintes:

1º Grau: Cidadania *Delivery* – os cidadãos passam a ter acesso aos serviços públicos através da rede de computadores, além de um incremento na prestação de informações por parte do Estado, pelos seus partidos e representantes.

2º Grau: o Estado desenvolve atribuições muitas vezes delegadas a empresas de pesquisas especializadas como consulta dos cidadãos pela rede, demonstrando certa abertura da esfera política à opinião pública.

3º Grau: a porosidade à manifestação dos governados, nesse caso, é potencializada podendo eles questionar o Estado, pedindo para que este preste contas e informações. Um alto nível de transparência para a sociedade é exigido.

4º Grau: Democracia Deliberativa: caracterizada por ser a combinação de democracia participativa e a sua faceta representativa; torna possível a intervenção dos cidadãos na esfera de decisão política. A democracia deixa de ser reduzida ao momento da formação eleitoral.

5º Grau: Democracia Direta ou *Democracy Plug and Play*: representado não apenas como controlador da esfera política, mas produtor de decisão política. O governo é realizado por meio de plebiscitos, restando aos que atuam na esfera política as funções burocráticas da administração pública.

Assim, faz-se possível afirmar que os mecanismos apresentados no Quadro 2 concretizam diferentes níveis de participação. Naquilo que Gomes classifica como sendo 1º Grau incluem-se todos aqueles canais que informam os governados sobre as ações desempenhadas pelo Legislativo: canais de TV e rádio, jornais e boletins informativos das propostas em tramitação nas Casas. Importante frisar que apesar dessa forma de participação não se enquadrar na definição de Nie e Verba (1972), ou de não ser a participação política - estrito senso - caracterizada por Bobbio (1998, p. 888), o acesso à informação é essencial ao exercício dessa participação política entendida como possibilidade de influenciar as decisões governamentais. Contudo, apesar de ser inconcebível a sociedade exercer sua soberania sem deter informações acerca do que ocorre no âmbito estatal, o acesso à informação é pressuposto da participação política, não a caracterizando. Portanto, parece ser inadequado incluí-lo em seu conceito.

No caso das Enquetes, estas efetivam o 2º grau de participação, possibilitando ao governado se manifestar; porém, somente sobre assuntos que o Legislativo escolheu pôr em consulta. Essa dependência do governado perante o governante ilustra o que o autor da classificação categoriza como *Government to Citizen (G2C)*. Os membros da sociedade dependem da vontade do governante para poderem participar. Assim também o é a prestação de informações, constantes no 1º Grau, haja vista serem os dados expostos nos portais apenas aqueles que os exercentes do poder legislativo escolheram divulgar, podendo, assim, ser ou não a totalidade das informações sobre as atividades por eles desempenhadas.

Em relação aos demais mecanismos que possibilitam essa interação com os exercentes do poder, esses propiciam a participação que se enquadra no 3º e 4º níveis da classificação de Gomes (2005). A possibilidade de se questionar o Estado se perfaz, principalmente, através dos canais de atendimento, em virtude da Lei de acesso à informação. Porém, as contas oficiais das Casas nas redes sociais; os telefones, via Ouvidoria, Fale Conosco, Alô Senado; e o envio de *e-mails* via portal oficial, também são canais que tornam possível aos membros da sociedade questionar e/ou solicitar informações dos que realizam as funções do Legislativo.

No tocante ao grau “Democracia Deliberativa”, todos os demais mecanismos listados no Quadro 2, e também esses citados como pertencentes ao 3º grau - com exceção dos canais de atendimento em virtude da Lei de acesso à informação - podem possibilitar a intervenção social na tomada de decisões, ou seja, consubstanciar a participação política conceituada por Nie e Verba (1972).

Muitas das prescrições constitucionais constantes na primeira coluna têm como objetivo garantir a participação social no exercício da função legiferante, seja indiretamente, pelo sufrágio, elegendo os representantes; vias trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários estejam sendo discutidos ou deliberados; por meio de organizações representativas, na formulação das políticas na área da assistência social; ou, diretamente, via plebiscito; referendo; iniciativa popular de lei; participação em audiências públicas e no planejamento municipal. As demais, elencadas nessa mesma coluna, possibilitam a participação social também no exercício da função fiscalizadora do Poder Legislativo, via fiscalização das contas do seu município; denúncia, ao Tribunal de Contas, de irregularidade ou ilegalidade sobre o uso, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração do patrimônio público federal; participação do usuário na administração pública; e direito de petição.

Cabe aqui mais que uma mera menção ao direito de petição, constitucionalmente assegurado no art. 5º, XXXIV, a. Esse destaque se justifica pelo fato de haver pesquisas que identificam o envio de sugestões por meio das Comissões de Legislação Participativa como sendo manifestação do direito de petição. Em alguns países, as sugestões são desdobramentos do direito de petição, como é o caso de Portugal e da Inglaterra. Entretanto, a leitura do dispositivo que prescreve o direito de petição na CF não permite estabelecer essa mesma relação.

O diploma constitucional estabelece: “a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”. Por meio do oferecimento de um pedido (petição), qualquer pessoa pode denunciar ilegalidade ou abuso de poder, para, assim, ter protegido seus direitos que estão sendo atingidos (TEMER, 2006, p. 209). Então, é possível inferir que a sugestão de proposições, como ocorre via essas Comissões, não se enquadre no que definiu o constituinte como sendo o direito de petição. No caso do Poder Legislativo, o exercício desse direito pode ser alocado como participação social se entendido como denúncia que influencia no poder fiscalizador das Casas.

Considerando agora as colunas Câmara e Senado, a possibilidade dos indivíduos também influenciarem as decisões governamentais pode ainda se efetivar via os mecanismos

aí elencados. Ademais daqueles já citados quando se caracterizou o 3º grau de participação, há os portais “e-Democracia” e “e-Cidadania”¹⁹, além das Comissões de Legislação Participativa como viabilizadores da participação política “estrito senso”, definida por Bobbio (1998). Os canais digitais permitem ao usuário se manifestar sobre matérias que estão sendo discutidas nas Casas. As Comissões também atuam nesse sentido, possibilitando que organizações civis apresentem sugestões ao Legislativo, influenciando tanto no exercício do seu poder legiferante quanto no fiscalizador, como ver-se-á mais detalhadamente no capítulo IV.

Finalmente, imprescindível se faz mencionar que, para se fazer uso da maioria dos mecanismos participativos apresentados aqui, não há necessidade de apresentar documento que prove ser o partícipe eleitor, cidadão brasileiro. Em grande parte desses mecanismos expostos no Quadro 2, a identificação exigida é mínima, sendo solicitado apenas dados pessoais básicos, como nome, endereço e *e-mail* do usuário, como ocorre quando se quer opinar sobre os PL’s via “e-Democracia” e “e-Cidadania”, ou quando se comunica com as Casas por telefone ou eletronicamente. Mesmo nos casos em que os requisitos são maiores, como naqueles ligados à fiscalização, não são somente os cidadãos que podem denunciar, mas também partidos, associações e sindicatos, vide art. 74, § 2º da CF. Como já havia sido evidenciado pela análise do Quadro 1, aqui também conclui-se que não são somente os cidadãos/eleitores que podem participar, alinhando a participação política no Legislativo àquela concepção mais ampla de exercício da soberania popular defendida por Ana Maria D’Ávila Lopes (2006, p. 32).

Como se observa pelo exposto nesse item, o Poder Legislativo congrega uma considerável gama de formas de participação política que, a depender de como estão institucionalmente estruturadas, efetivam-na de maneiras distintas, permitindo vários níveis de influência nas decisões governamentais. Sublinha-se, portanto, como já antecipado na conclusão do item anterior, que não há no Brasil mecanismo de participação puramente direto, haja vista não haver mecanismo do Quadro 2 que se enquadre no 5º grau da classificação de Gomes (2005). Os institutos participativos são semidiretos; o que faz pertinente se falar em

¹⁹ Esses portais são criações da Câmara (“e-Democracia”) e Senado (“e-Cidadania”), antenadas com o contexto das transformações que as novas tecnologias de informação e comunicação (TIC’s) trouxeram. A letra “e” posicionada anteriormente aos substantivos “democracia” e “cidadania” os contextualizam nesse novo cenário, onde as TIC’s possibilitaram uma profunda transformação na forma como a sociedade se relaciona com os seus governantes, facilitando a participação. Portanto, a democracia e a cidadania, como conceitos estritamente relacionados à participação, foram modificados. Os dois portais podem ser encarados como formas do Estado institucionalizar essa alteração causada pelas TIC’s. No último capítulo deste trabalho, esse tema será abordado com mais profundidade.

“influenciar” as decisões, conforme definição de Nie e Verba (1972), dado que não viabilizam um autogoverno.

Nesse ponto, pode surgir dúvida se os três institutos elencados no art. 14 da CF não concretizariam uma democracia direta, já que o texto constitucional usa o termo “diretamente”. Como definido no início deste capítulo, na democracia de tipo direto, não há a figura de representantes. No referendo, plebiscito, e iniciativa popular, os representantes continuam sendo parte na concretização desses institutos. No plebiscito, os eleitores atuarão na decisão de dever ou não determinada matéria ser objeto de proposição (art. 2º, § 2º da Lei nº 9709/98). Caso decidam pelo sim, todo o processo de elaboração normativa permanece sendo desempenhado pelos representantes. Pelo referendo, os eleitores somente rejeitam ou ratificam ato legislativo ou administrativo totalmente construído pelos representantes (art. 2º, § 3º da Lei nº 9709/98). A iniciativa popular de lei, por sua vez, permite aos cidadãos deflagrarem o processo legislativo, o qual será conduzido pelos deputados e senadores. Portanto, tem-se evidenciado que não há como classificá-los como institutos de democracia direta (SILVA, 2008).

3.1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO

Baseado nesse levantamento, cumpre agora apresentar como os mecanismos apresentados no item anterior possibilitam a participação política no exercício da função legiferante pelo Legislativo federal, isto é, como atuam no processo legislativo. Para tanto, serão consideradas essa análise antecedente e os atos que constituem a elaboração legislativa apresentados no capítulo I. Assim, será explicitado em que momento a sociedade pode influenciar no processo legislativo.

A fim de facilitar o encadeamento de ideias, repetir-se-á aqui os mecanismos posicionados no 4º Grau de participação, ou seja, aqueles propiciadores da participação social nas tomadas de decisões do Legislativo. Os demais, por não viabilizarem a possibilidade da sociedade influenciar na atuação dos congressistas, não serão aqui considerados.

Iniciando-se por aqueles constantes na Constituição, são estes: plebiscito; referendo; iniciativa popular de lei; participação: em audiências públicas; no planejamento municipal; dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários estejam sendo discutidos ou deliberados; por meio de organizações representativas, na formulação de políticas na área da assistência social.

Considerando esse conjunto de mecanismos, conclui-se que, com exceção do referendo, da participação dos trabalhadores e empregadores, e das audiências públicas, os demais mecanismos proporcionam à sociedade a possibilidade de influenciar somente no ato de constituição da proposição, anteriormente ao ato da Iniciativa, ou seja, quando ainda não se iniciou o processo legislativo.

O referendo - como estabelece o art. 2º, § 2º, da Lei nº 9709/98, e se evidencia pela consulta realizada em 2005 sobre o art. 35 da Lei nº 10.826/03 - não possibilita participação no processo de elaboração legislativa, mas somente após a aprovação desta, cabendo aos eleitores ratificar ou rejeitar o texto já aprovado, sancionado, promulgado e publicado.

Em relação à outra exceção, a prescrição de que os trabalhadores e empregadores têm o direito de participar dos órgãos colegiados em que seus interesses profissionais ou previdenciários estejam sendo discutidos ou deliberados faz pertinente inferir que eles podem participar quando as Comissões estejam atuando, uma vez que são estas os órgãos colegiados presentes no processo legislativo. Portanto, atuam na formulação da proposição, antes do processo ser deflagrado com a Iniciativa ou no ato das Emendas, uma vez que as Comissões podem ser autoras, além de ser nestas onde os projetos e propostas podem ser emendados²⁰. O mesmo também ocorre com as audiências públicas, dado que segundo a própria CF estas são realizadas pelas Comissões (art. 58, § 2º, II).

No que se refere aos mecanismos disponibilizados pelas Casas, quais sejam: “e-Democracia”, “e-Cidadania”, e as Comissões de Legislação Participativa, a participação da sociedade poder-se-á efetivar, também, tanto na Iniciativa como na fase das Emendas. Ao se consultar os portais, encontra-se a possibilidade de se manifestar acerca de projetos já em tramitação, ou seja, oferecendo emendas. No caso das Comissões, por meio de sugestões, as organizações civis podem atuar participando da Iniciativa, apresentando proposições. Na CLP da Câmara, há ainda a possibilidade de se apresentar emendas, conforme dita o art. 119, I do RICD; o que não é admitido na CDH.

Finalmente, cabe mencionar aquelas formas de participação que, apesar de terem sido incluídas na categoria 3º grau, também podem constar no 4º grau de participação, conforme já explicitado quando se analisou o Quadro 2, quais sejam: as contas oficiais das Casas nas redes

²⁰ Notícia recente, publicada no portal oficial da Câmara dos Deputados, ilustra uma dessas possibilidades, conforme se verifica por este trecho da informação: “Desde julho de 2009, a proposta já está pronta para o 1º turno de votação na Câmara, após ter sido aprovada com o apoio de todas as centrais sindicais e em clima de festa na Comissão Especial da Jornada Máxima de Trabalho”. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/480637-HA-20-ANOS-EM-ANALISE-NA-CAMARA,-REDUCAO-DA-JORNADA-DE-TRABALHO-AGUARDA-VOTACAO.html>>. Acesso em: 03 fev. 2015.

sociais; os telefones via Ouvidoria, Fale Conosco, Alô Senado; e o envio de *e-mails* via portal oficial. Esses mecanismos podem ser meios que propiciam influenciar qualquer ato do processo legislativo. Esses canais de comunicação permitem que as manifestações da sociedade cheguem aos exercentes do poder, no caso, Legislativo, com o objetivo de que sejam consideradas no momento da decisão. Como será visto mais adiante, quando será apresentada a trajetória da “Lei Berenice Piana”, esses mecanismos foram muito utilizados por membros da sociedade a fim de requisitarem a aprovação do projeto; fator que a autora do projeto acredita ter influenciado no êxito da tramitação de sua proposição.

Grande parte dos mecanismos disponibilizados pela CF e pelas Casas do Legislativo permite a participação política direta da sociedade em um momento anterior à Iniciativa. Ainda que não permita, portanto, influenciar um ato do processo legislativo, é inegável a importância dessa abertura. Como foi abordado no capítulo I, poder escolher qual matéria será objeto de um projeto ou proposta que pode converter fato social em norma jurídica é elementar em uma sociedade complexa como a brasileira. Dessa forma, mesmo não possibilitando a participação em um ato do processo, esses mecanismos permitem influenciar na escolha do conteúdo das proposições.

Nesse mesmo sentido está o Referendo; tal instituto, apesar de não permitir a participação em um dos atos do processo legislativo, concede aos eleitores enorme poderio de ser aquele que definirá o resultado deste. Sendo assim, é impossível negar sua importância ainda que não propicie efetivamente a participação na elaboração legislativa. Entretanto, o Referendo, bem como o Plebiscito, têm sido muito pouco utilizados.

Desde a entrada em vigor da CF de 1988, foram realizados apenas dois Plebiscitos, e um Referendo²¹. Além do dado quantitativo, a análise dessas consultas realizadas evidencia ainda mais o desinteresse dos representados por esses mecanismos de consulta. Ambos os plebiscitos somente foram realizados em decorrência de imposição constitucional. O primeiro, ocorrido em 1993, decidiu sobre a forma e o sistema de governo prescrito no art. 2º, ADCT da CF, e o segundo, em 2011, acerca da divisão do Pará, situação para a qual a CF, em seu art. 18, § 3º, impõe a necessidade do plebiscito. O Referendo, por sua vez, só foi utilizado uma única vez, em 2005, quando se consultou os eleitores acerca da proibição ou não da comercialização de arma de fogo e munição. Depreende-se, assim, que além de pouco utilizados tais mecanismos, na maioria das vezes em que se consultou o eleitorado, isso

²¹ Plebiscito e Referendos. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

ocorreu por imposição constitucional e não como resultado da livre iniciativa dos congressistas.

Outros canais permitem efetivamente a participação em atos do processo legislativo. As Comissões, a Iniciativa Popular e o “e-Cidadania” permitem aos membros da sociedade iniciarem a produção legislativa. Além disso, a CLP, e a participação dos sindicatos dão possibilidade às organizações civis serem parte das discussões que podem gerar emendas às proposições. Também os canais classificados como de 3º grau, segundo a categorização de Gomes (2005), permitem aos governados participar, seja influenciando em qualquer das fases do processo legislativo ou pressionando os titulares dos direitos de iniciar, emendar, sancionar ou vetar as proposições.

4. LEGÍSTICA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO

Prosseguindo o estudo sobre a participação social no exercício da função legiferante, este tópico tem como objetivo apresentar essa questão agora pelo enfoque de outra área do conhecimento que não a Ciência Política e o Direito Constitucional, mas pela Legística; a participação política vista não como decorrência dos princípios democráticos, mas como essencial à qualidade da lei.

Essa área do conhecimento tem como objetivo racionalizar a produção legislativa, visando, também, à elaboração de leis mais eficazes. Segundo a Legística, dentre os elementos que são imprescindíveis quando se almeja maior garantia de que as leis realizem os objetivos nelas comunicados, está a participação popular. Esta não deve ser concebida somente como “condição de democraticidade”, como forma de garantir a legitimação dos legisladores/representantes, mas, concomitantemente, deve ser encarada como a garantia do direito das pessoas serem ouvidas durante a elaboração legislativa, podendo ser compreendida também como “instrumento fundamental” para assegurar uma lei de melhor qualidade, e, portanto, mais propensa a ser eficaz.

A fim de apresentar a participação popular no processo legislativo a partir desse outro entendimento, este trecho da presente pesquisa será estruturado deste modo: primeiramente, será introduzida essa área do conhecimento, de forma concisa, sem qualquer pretensão de se apresentar um estudo aprofundado e problematizador acerca da Legística. Em seguida, o objetivo é mostrar como esses estudos da legislação se relacionam com o tema central deste trabalho, ou seja: a Legística e a relevância do direito da sociedade participar do processo de

elaboração legislativa. A despeito de ter sido afirmado logo acima que este tópico não tem como pretensão embrenhar-se pela Legística, ao final deste trecho serão abordados, sucintamente, algumas indagações que são feitas sobre os estudos dessa área do conhecimento.

Deste modo, esse conhecimento enriquecerá o estudo desenvolvido por esta pesquisa, dado que acrescentará elementos de relevância à participação social no processo legislativo.

4.1 LEGÍSTICA COMO ÁREA DO CONHECIMENTO

Como será evidenciado no decorrer deste trabalho, a Legística desenvolvida no mundo contemporâneo pode ser concebida como uma forma de restabelecer o prestígio da lei - assunto abordado no início do capítulo I - através do desenvolvimento de estudos preocupados em melhorar sua elaboração, garantindo, dessa forma, a melhoria de sua qualidade, aumentando sua probabilidade de ser eficaz e, como ver-se-á na definição a seguir, ficando mais propensa a produzir efeitos.

Para conceituar a Legística, lançar-se-á mão de uma construção realizada por Fabiana de Menezes Soares. Essa escolha se justifica devido ao fato de a autora ser referência nacional na área, capitaneando a primeira linha de pesquisa sobre o tema no país, na Universidade Federal de Minas Gerais UFMG). Fabiana Soares (2007, p. 7) define a Legística como:

[...] saber jurídico que evoluiu com base em algumas das questões recorrentes na história do Direito, vale dizer, a necessidade de uma legislação mais eficaz (no sentido de estar disponível e atuante para a produção de efeitos), o desafio de compatibilizar o Direito codificado com os reclames da sociedade, o questionamento da lei como o instrumento exclusivo para a consecução de mudanças sociais e a necessidade de democratizar o acesso aos textos legais em todos os níveis.

Segundo Soares (2007, p. 7-8 apud KARPEN; SCHÄFFER, 1996), essa área de conhecimento abrange cinco vertentes, a saber:

1- Teoria ou Doutrina da Legislação: visa a compreender quais as possibilidades e limites de uma construção que almeja cientificizar a compreensão da legislação e a aplicar esses conhecimentos na produção legislativa.

2- Analítica da Legislação: ocupa-se da conceitualização de elementos fundamentais ao desenvolvimento de uma Ciência da Legislação, sendo estes: norma, lei, legislação, princípio, regras, validade, procedimento e eficácia.

3- Tática da Legislação: tem como objeto o estudo dos procedimentos que concretizam a produção legislativa, além dos aspectos externos a estes que exercem profunda influência no processo de elaboração da lei, como a atuação dos grupos de interesse e pressão, o próprio governo, os movimentos sociais, os congressistas, entre outros.

4- Metodologia da Legislação: que diagnostica os obstáculos a uma produção legislativa mais racional, apresentando formas de solucionar esses entraves. Assim, ocupa-se desde o momento de decisão sobre a necessidade de se criar uma lei, passando pela análise de seus impactos, da sua efetividade, e de como se deu o debate que decidiu o conteúdo da lei.

5- Técnica Legislativa: que se encarrega de criar diretrizes para determinar como devem ser estruturadas as leis, individualmente, e como essas devem ser organizadas quando consideradas como partes de um ordenamento.

Retornando à conceituação da Legística, Soares (2007, p. 8 ss.) conclui que o desenvolvimento dessa ciência ocorre congregando dois aspectos: uma preocupação material em relação à lei e outra formal. A autora classifica como Legística formal os conhecimentos voltados à elaboração de regras com a finalidade de aprimorar a melhoria da compreensão e do acesso à lei. Assim, a preocupação daqueles pesquisadores que estão abarcados por essa categoria está na linguagem, ou seja, em como são redigidos os textos legislativos após a decisão de qual será seu conteúdo, a fim de que o objetivo intencionado no momento da formulação da lei seja capturado por aqueles sobre os quais a norma recairá e pelos que a aplicarão. A clareza é um dos atributos mais importante quando se tem como objetivo a eficácia da lei (MOARND, 1999).

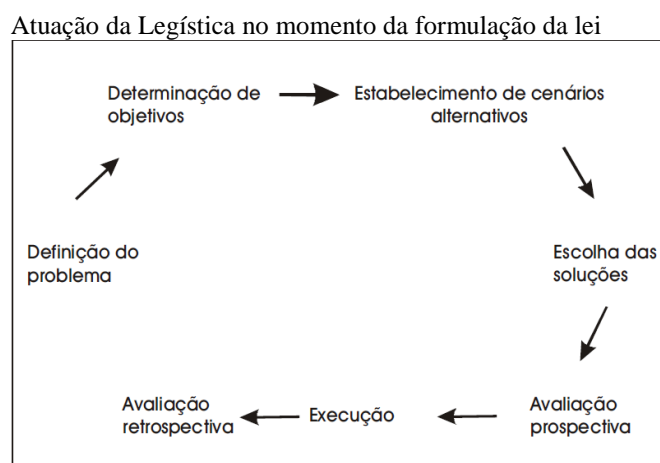
Para além da escrita, a Legística formal também se preocupa em depurar o ordenamento jurídico, visando à eliminação de ambiguidades, textos superados (revogados), além de organizá-lo simplificando seu entendimento, principalmente, através da consolidação das leis. Ademais da preocupação em facilitar a compreensão, atentam também para a criação de regras que viabilizem maior conhecimento da existência da lei. Nesse ponto, a utilização da tecnologia tem sido o principal aliado para garantir a efetivação do dever do legislador publicizar as normas geradas (SOARES, 2002, p. 80).

Apesar de haver teóricos que concebam a Legística como sendo restrita somente ao que foi anteriormente classificado como formal, a preocupação em melhorar a qualidade das leis também atinge diretamente seu conteúdo. A Legística volta-se também ao conteúdo da produção legislativa, problematizando a necessidade de se legislar, a integração da mensagem trazida pela lei com o contexto normativo, econômico e social, a participação social no

processo de produção legislativa, e a avaliação de sua execução, o que sustenta essa diferenciação evidenciada pela divisão já citada entre legística formal e material.

Estando na Legística material o ponto de conexão entre essa área do conhecimento e o tema central da presente pesquisa, essa vertente será exposta mais detalhadamente aqui. Retomando o que fora anteriormente evidenciado, a Legística, através de seu pilar metódico, problematiza aspectos da produção legislativa que impõem obstáculos à elaboração de leis que sejam mais propensas a produzirem seus efeitos. Assim, observando o processo legislativo como um todo, a Legística desenvolve regras que, interferindo nas diversas fases da elaboração da lei, tendem a desencadear a potencialização de sua eficácia.

Para que a exposição a ser realizada possibilite evidenciar a relevância da participação popular no processo legislativo, será reproduzido abaixo a formulação empreendida pelo teórico Jean-Daniel Delley (2004, p. 102). A partir de um sistema articulado em etapas que se interligam, o autor representa como a Legística atua no momento de formulação da lei, a fim de evitar que ela se torne letra morta.



Fonte: DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei - a elaboração legislativa. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v.7, nº 12, p. 101-144, jan./jun. 2004.

Inicialmente, deve ser realizada a “Definição do problema” sobre o qual se pretende legislar. Nesse momento, o que se tem é uma pretensão originada no seio social em decorrência de uma insatisfação de um indivíduo ou um grupo deles, que vislumbram na formulação de uma proposição legislativa conseguir concretizar as alterações que acham necessárias para transformar a realidade, o que Delley (2004, p. 102) sintetiza no embate entre a realidade vivida e a realidade desejada, respectivamente. Diante do objetivo de racionalização desse processo, a Legística, já nesse início, traz à tona a necessidade de se “relativizar” essa pretensão, uma vez que pode haver exageros, tanto em como o problema foi

concebido pelos autores da proposição legislativa, quanto em relação aos objetivos que pretendem alcançar via normatização.

Além disso, o mesmo autor destaca outro aspecto que pode vir a ser limitador - se não anulador - da eficácia da lei, ainda sobre como se desenhou a demanda, a desconsideração do que ele denomina “interesses substanciais imediatos”. Estes são aqueles aspectos que não são considerados apenas porque dificilmente são previsíveis, os quais somente especialistas conseguem visualizar e ponderar. Conforme ensinamento do autor, o “impulso legiferante” deve ser compreendido a partir de uma visão mais multifacetada, que busque as causas, a duração, a dinâmica e os meios envolvidos, a fim de concluir se é mesmo necessário legislar para solucionar tal insatisfação (DELLEY, 2004, p. 110).

Compreendido o problema na complexidade e profundidade exigidas, o momento seguinte é o que Delley denomina “Determinação de objetivos”. O autor destaca o fato de ser essa uma etapa renegada pelos representantes. A explicação oferecida pelo autor se mostra bastante pertinente, dado que aponta a dificuldade em harmonizar interesses opostos como causa dessa consequência. De suma relevância é a observação que ele faz em relação a esse momento, ao defender que o estabelecimento dos objetivos não pode ser apenas uma junção das metas de diversos atores sociais e políticos envolvidos diretamente com a questão definida, devendo também ter sempre em mente o interesse público (DELLEY, 2004, p. 122). Sendo assim, muitas leis não apresentam claramente seus objetivos, para, assim, não comprometerem futuras negociações entre os congressistas, consubstanciam-se textos excessivamente genéricos, que entregam aos órgãos decisores poder ilimitado na definição de seu conteúdo.

De posse de uma definição mais apurada da demanda e do objetivo que essa intenta concretizar, é possível agora problematizar se a proposição inicial realmente é a mais pertinente para o alcance do fim pretendido. A Legística, preocupada em realizar a escolha que melhor concretize o objetivo determinado, volta-se agora para verificação de outros caminhos possíveis com o “Estabelecimento de cenários alternativos” para se atingir o mesmo resultado. Assim, conhecendo melhor o problema e o objetivo da proposta de elaboração legislativa, permite-se que se empreenda uma problematização maior, que possibilite visualizar outras formas de se alcançar a finalidade pretendida, chegando à “Escolha das soluções” mais propensas a gerarem uma lei eficaz.

Já com os possíveis cenários eleitos, a Legística sustenta a necessidade da realização de uma “Avaliação prospectiva”. Esse estágio se caracteriza pela instauração de procedimentos que permitem examinar qual das possíveis soluções encontradas melhor

materializará o objetivo almejado. Delley (2004, p. 140-143) apresenta três formas de realização dessa avaliação:

1- Método de análise: utiliza-se o direito comparado, avaliações retrospectivas de leis que evidenciam alguma identidade com o objeto e com o objetivo perseguido pela lei que está sendo elaborada - ou pareceres de especialistas - a fim de verificar quais os possíveis resultados que aquelas soluções encontradas podem trazer.

2- Método de teste: a partir de uma encenação, a lei que está sendo gerada é aplicada aos seus destinatários, permitindo assim visualizar os efeitos que produzirão as medidas emergidas; pelos estudos prévios apontam-se possíveis soluções.

3- “Legislação experimental”: uma outra forma seria a partir da aplicação de uma provável solução em um lugar definido, podendo assim serem verificadas as consequências e a eficácia dessa pretensa nova medida.

Realizadas as etapas anteriores, tem-se condições para se realizar uma escolha mais fundamentada, apresentando características que a certifique como sendo mais apta a produzir os efeitos almejados. Portanto, agora a lei pode ser inserida no ordenamento, ou seja, partir para sua “Execução”.

Entretanto, como sugere o esquema criado por Delley, há ainda uma fase final denominada “Avaliação retrospectiva”. A Legística, não finalizará o acompanhamento da produção legislativa no momento em que essa passa a integrar o ordenamento jurídico. Como o intuito primeiro é assegurar leis originadas a partir de um processo mais científico, que aumente a probabilidade de sua realizabilidade, haverá um acompanhamento desse novo dispositivo legal, avaliando neste momento os resultados obtidos, verificando desvios, os impactos que tem produzido, a satisfação dos destinatários, enfim, um retorno a fim de se conhecer como tem se dado a relação da lei com a realidade.

4.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E LEGÍSTICA

A partir dessa descrição feita no tópico anterior, é possível inferir que a participação social pode ser considerada elementar para a concretização de um processo que resulte em leis de mais qualidade, mais propensas a produzirem seus efeitos. Um processo legislativo que não se estrutura de forma a apresentar-se aberto para a sociedade, pode estar condenando a qualidade do produto desse processo. Assim, o direito a ser ouvido durante a elaboração

legislativa deve ser assegurado quando se tem como compromisso um ordenamento jurídico que efetivamente se concretize.

Baseado no esquema criado por Delley (2004, p.103 ss.), poder-se-ia perguntar: em quais etapas seria importante a presença da população? O autor afirma ser na fase “pré-legislativa” - ou seja, quando o problema vai ser definido - que se deve chamar a população a participar. Porém, é possível afirmar que em todos os estágios a aproximação do legislador com o destinatário da lei se faz necessário, seja como ativo, opinando, contribuindo com a construção dessa, ou em posição mais passiva, nas três fases finais, quando será objeto do monitorado. O modelo formulado por Delley evidencia a necessidade da sociedade poder não apenas iniciar o processo legislativo, mas, principalmente, poder contestar o projeto ou proposta apresentada, dado que muitas vezes elementos essenciais podem ter sido desconsiderados pelos legisladores, seja intencionalmente ou não. A depender de como cada Estado estrutura seu processo legislativo, será maior ou menor a possibilidade dos destinatários das leis serem atores também no momento de suas formulações.

Contudo, independentemente de qual seja o modelo estatal, o exposto no item anterior evidencia que um processo legislativo restrito somente aos legisladores, mesmo considerando que eles tenham consultores auxiliando-os, poderá comprometer profundamente o potencial de eficácia da lei. Durante todo esse trajeto de elaboração da norma, considerando-se até mesmo a fase “pré-legislativa”, o conhecimento da realidade sobre a qual recairá a lei gerada é imprescindível. A audição da população é o meio para se alcançar uma análise mais complexa da realidade do problema, da insatisfação que a legislação pretende modificar. Assim, com vistas à “Definição do problema” - se o interesse for, efetivamente, compreendê-lo com mais objetividade e realismo - as considerações de quem vivencia ou estuda aquela realidade são elementares (MAIA, p. 105, 2012).

O papel da participação social assume extrema relevância, evitando-se também malefícios que um processo legislativo com acesso limitado aos congressistas pode apresentar, arrefecendo o potencial democrático que o espaço do parlamento deve representar. Evidenciando essa afirmação, Caupers (2003) categoriza em quatro as “razões para se criar uma lei”, quando a produção legislativa é restrita aos parlamentares: 1 - jurídicas: cumprindo imposições constitucionais, ou em decorrência de acordos internacionais; 2 - políticas: cumprindo as propostas apresentadas no programa da campanha eleitoral; 3 - substanciais: objetivando solucionar problemas que os legisladores consideram graves e que, até então, não eram previsíveis; e 4 - oportunistas: almejando satisfazer demandas dos formadores de opinião, da mídia, ou daquilo que apontam pesquisas prévias eleitorais, como estratégia para

lograr êxito em uma disputa eleitoral. Portanto, pode-se concluir que o mal em não incluir a sociedade desencadeia a não entrada em pauta de questões que desinteressem, por qualquer motivo, o representante, ou ainda que proposições formatadas sobre pilares estritamente individualistas e eleitoreiros possam ocupar a pauta e se tornarem leis.

Como consequência da variedade de visões que um ambiente múltiplo permite aflorar, a “Definição do problema” e a fase de “Estabelecer cenários alternativos” serão enriquecidas. A partir de informações de experiências vividas - ou de prognósticos científicos - arguidas na fase em que se discutiram os problemas, será possível depreender outras possíveis soluções para o objeto que gerou a proposição da lei. A não abertura a essa conversação pode desencadear uma análise debilitada do problema que a proposição legislativa busca resolver.

Quando se trata da etapa de “Determinação dos objetivos”, um debate que inclua a sociedade permite que, guiado pela manifestação dos participantes, o objetivo da lei represente o interesse público de maneira menos distante possível do real. A oportunidade de se debater o problema conjuntamente com a população e definir possíveis cenários para solucionar a insatisfação que impulsiona a criação de uma lei possibilita um embate entre os interesses. Aproxima-se mais do que seria o interesse geral, uma vez que uma arena porosa aos múltiplos pontos de vista proporciona um resultado menos distante desse interesse do que se o debate tivesse se restringido somente aos representantes.

Enfim, a construção de um espaço que permita a interação de uma maior variedade de pontos de vista assegura que as avaliações tenham sido mais ponderadas - dado terem sido ouvidos representantes de variadas concepções sobre um mesmo tema - resultando, assim, em soluções que se afastem de extremismos, o que certamente comprometeria a concretização da lei (DE MARCO, 1996).

De acordo com a Legística, as manifestações dos cidadãos são essenciais para aprimorar a qualidade das leis, ampliando sua propensão a ser executada, por duas razões:

1- A participação social no momento da produção legislativa intensifica o comprometimento do cidadão em cumpri-la. Segundo Fabiana de Menezes Soares (2007, p. 17): “A aproximação entre legislador e cidadão pode propiciar processos de produção do Direito aonde haja mais persuasão e menos coerção, e nos processos participativos a negociação do conteúdo pode gerar uma corresponsabilidade pela efetivação do conteúdo, porque os participantes colaboraram com suas representações de mundo...”

2- A presença de representantes nos debates para a elaboração da norma aumenta a probabilidade de que esta seja eficaz. O indivíduo, ao participar, traz para as discussões informações que poderiam ser desconhecidas ou desconsideradas pelos representantes,

principalmente, suas experiências enquanto ser que vivencia os fatos que estão sendo objeto de normatização, o “elemento fático”. Portanto, não levar em consideração esses aspectos poderia ser comprometedor ao alcance do objetivo pretendido quando da criação da lei, uma vez que esta se apresentaria distante da realidade na qual seria aplicada (SOARES, p. 17, 2007).

Finalizando este tópico que abordou a participação social como forma de garantir mais do que a consubstanciação de exigências democráticas, faz-se interessante apresentar uma crítica dirigida aos estudiosos e entusiastas da Legística. Há argumentos apontando para uma debilidade dos estudos dessa área que poderia enfraquecer as potencialidades apresentadas por esses trabalhos que se voltam a racionalizar o processo legislativo: a desconsideração de que a elaboração das leis ocorre permeada pela ação política.

A partir da leitura de obras produzidas sobre a temática Legística, tal crítica não parece ser pertinente. Está na gênese dessa área de conhecimento a busca por racionalização do processo legislativo por consequência da constatação de que o processo legislativo, tal como está estruturado, limita a construção de melhores leis, porque, além de outros fatores, interesses e objetivos pouco atraentes à sociedade passam a ser parte do conteúdo dos textos legais. A defesa da abertura do processo legislativo à participação social denota a intenção de colocar como atores desse processo político outras pessoas que não apenas os representantes políticos, como forma de enfraquecer, ou, até mesmo, aniquilar a despreocupação em relação aos interesses dos representados e o foco somente nas trocas de interesses.

Talvez os estudos da Legística não se atenham aos entraves que a dinâmica política pode oferecer. Porém, todos os estudos da área, especialmente os mais recentes, como exposto anteriormente neste tópico, estão profundamente calcados na observação da realidade. Assim, seria impossível que desconsiderasse essa variável. A conclusão é que existe sim esse componente no processo legislativo, mas isso não impede que a produção das leis se guie pela Legística, ainda que a ação política não permita a execução da metodologia em seu mais alto potencial.

Como se depreende a partir da leitura deste item 4, a Legística é uma ampla área do conhecimento, abrangendo desde preocupações formais até materiais relacionadas à produção legislativa. Dentre estas, tem-se a questão da importância da participação social na elaboração das leis, a fim de que os resultados desse processo legislativo sejam normas mais propensas a produzirem efeitos. A possibilidade da sociedade ser parte no processo legislativo contribui agregando o “elemento fático” e também técnico, dado que o direito a participar é garantido a todos, do leigo ao especialista.

Pela exposição apresentada, resta evidente que a participação social é necessária ao longo do processo legislativo, e não somente no momento inicial, uma vez que aos interessados deve ser dado o direito de se manifestarem sobre as proposições apresentadas, ainda que não sejam de sua autoria. Assim, a garantia da participação somente na Iniciativa se mostra insuficiente.

Este capítulo apresentou como a participação política - princípio de qualquer Estado que se qualifique como democrático - está institucionalizada pela Lei Maior do ordenamento jurídico brasileiro. Baseado nesse cenário construído, foi possível analisar como a participação social está estruturada no âmbito do Legislativo e, ainda mais especificamente, no processo legislativo. A construção teórica permitiu concluir qual é o modelo de democracia eleito pelo Estado brasileiro: a democracia semidireta. Ademais, os estudos empíricos permitiram inferir que os mecanismos participativos disponibilizados pelos poderes, em particular o Legislativo, efetivamente concretizam esse tipo de democracia.

Vale salientar que o estudo desenvolvido neste capítulo também evidenciou que o povo - que segundo a CF, é titular do poder e, portanto, tem o direito de exercê-lo - não se restringe ao conjunto de cidadãos. Pessoas jurídicas de direito privado e outros indivíduos que não são titulares do direito de votar também podem, através de muitos dos mecanismos abordados aqui, participar das decisões que são tomadas pelos exercentes dos poderes; salientando-se aqui, dos três poderes. Em relação ao Poder Legislativo, especificamente, muitos mecanismos possibilitam às organizações civis participarem do processo legislativo. Outros, como os portais “e-Democracia” e “e-Cidadania”, exigem identificação mínima para que se possa opinar sobre projetos de lei, possibilitando, assim, que não somente os cidadãos gozem da prerrogativa de exercer a soberania popular.

Para além desse entendimento da participação pela ótica constitucional e regimental, este trecho da pesquisa a apresentou também pela percepção de outra área do conhecimento, a Legística. Ademais de uma consequência direta do tipo de Estado consagrado pela Constituição, a participação social no exercício na função legiferante também pode ser determinante para superar os limites que a manutenção da exclusividade da atividade legislativa aos congressistas pode apresentar, seja pelas razões que regem seus interesses em iniciar o processo legislativo, e/ou contribuindo para apurar o conteúdo da produção legislativa, com a inserção do “elemento fático” nas discussões legislativas.

CAPÍTULO III – O MANDATO POLÍTICO: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Prosseguindo o estudo da participação social na elaboração normativa, após apresentar no capítulo I como o processo legislativo está estruturado e adentrar na análise da interação entre sociedade e Poder Legislativo no capítulo II, esta parte da pesquisa tem como finalidade se dedicar a uma questão importante quando se aborda a participação social no âmbito das instituições representativas: a relação entre participação e representação.

Essa temática se mostra relevante para esta pesquisa quando, no capítulo anterior, concluiu-se que o Brasil é uma democracia semidireta, ou seja, a representação convive com a participação. E, adicionalmente, a partir do momento em que se observa que os mecanismos de participação criados pela CF e pelas Casas do Legislativo viabilizam uma participação que se implementa via representação, por meio da atuação de organizações civis, denotando outra forma de se fazer representar, distinta da tradicional que se constitui via eleitoral. Portanto, discutir a representação e a participação se mostra essencial nesse contexto.

A construção deste capítulo será iniciada com um estudo sobre o mandato, expondo como a representação é alterada quando este se modifica, dado ser a representação resultado de um mandato. Encerrado esse momento, passar-se-á ao estudo de uma concepção que pode ser encarada como terceira via às compreensões mais tradicionais do mandato, e da relação entre representação e participação.

Partindo desse ponto, será desenvolvida uma investigação acerca dessas outras formas de representação, que não a constituída através das eleições, como exposto no capítulo II, quando se falou em participação via representação.

Ao fim, apresentar-se-á como as novas tecnologias de informação e comunicação (TIC's) vêm modificando a democracia, bem como a representação e a participação.

1. MANDATO E REPRESENTAÇÃO

A representação se consolidou como a forma capaz de corporificar na constituição do Estado os múltiplos interesses presentes no seio social, consagrando-se como elementar na construção de muitas democracias contemporâneas. Entretanto, o ato de representar não manteve sua concepção inalterada ao longo dos tempos. A representação vem sendo compreendida ora como uma relação imperativa entre representante e representado, ora fiduciária, e também como uma relação comunicacional (URBINATI, 2006, p. 196-201;

CHAUÍ, 2007, p. 301). Essas variadas concepções da representação permitem ir além da afirmação de que não é unívoco o entendimento do que é representar, mas também denota que essa diversidade de compreensões implica em variadas formas de desenvolvimento da relação representante-representado, a depender dos diferentes princípios e valores sobre os quais se erguem cada Estado (CASTIGLIONE, 2006, p. 3).

Porém, mesmo sendo evidentes essas diferenças quando se considera como podem ser distintas as formas da população se vincular aos representantes, “representar” apresenta o que pode ser denominado seu núcleo duro, a estrutura basilar a partir da qual são construídas as diferentes concepções do termo. Representar é antes de qualquer coisa fazer presente o ausente (VENOSA, 2013, p. 281). No contexto político, isso se materializa na necessidade da existência de um intermediador entre o Estado que governará a vida da população, e as vontades individuais de cada governado. Na busca por alcançar a construção de uma integridade a partir desse contexto social atomizado, os representantes visam assegurar a presença dessas unidades no momento da consubstanciação do interesse público, uma vez que se faz inviável todos os representados, individualmente, fazerem-se presentes nos momentos de tomadas de decisão (ARAUJO, 2009).

Independentemente de qual seja o tipo de representação, tradicionalmente, esta constitui-se em decorrência do mandato. Este, conforme afirma Telles Júnior (2003, p. 72): “... é o poder que uma pessoa, chamada mandante, atribui a outra pessoa, chamada mandatária, de praticar atos em nome do mandante”. A representação, por sua vez, é consequência dessa outorga, “... a investidura concedida pelo mandante ao mandatário”, como define Venosa (2013, p. 282). Conforme conclui o primeiro autor aqui citado (2003, p. 72): “... toda representação resulta de um mandato.”

O mandato é instituto típico do ramo privado do Direito. Na esfera civil, o mandato é um contrato, a partir do qual alguém pode substituir outrem, praticando atos que lhe são de direito. Essa relação se caracteriza por gerar efeitos somente ao mandante e ao mandatário. Além disso, a atuação deste deve ser adstrita ao que foi definido por aquele, devendo o representante, assim, prestar contas de sua atuação. Também, ambos podem revogar o mandato a qualquer tempo, especialmente quando o mandante verificar o descumprimento de alguma das determinações acordadas (VENOSA, 2013, p. 290-96). Tem-se, portanto, que o mandato civilista é pessoal, imperativo e revogável, como é comum em relações contratuais de âmbito civil.

Nessa mesma configuração era formatado o mandato exercido no âmbito político do final da Idade Média, quando a representação política passou a ser exercida, e que perdurou

até a Revolução Francesa, período no qual os ideias liberais modificam esse modelo de mandato (ARAS, 2006, p. 50; 54). Durante esse tempo, os representantes eram pessoas às quais os indivíduos concediam o direito de, em seu nome, levar aos exercentes do poder seus interesses privados. Portanto, os poderes conferidos ao representante eram restritos ao que determinavam aqueles que os nomeavam, ou seja, uma representação que, materialmente, restringia-se às vontades expressas pelo representado, podendo ser revogado (LAVALLE, 2006, p. 53-4). O mandato desse período era idêntico àquele do direito civil, apenas transferido para o contexto político.

A partir do surgimento do Estado Liberal, esse modelo de mandato/representação começa a sofrer alteração. Nesse período, houve uma ruptura entre Estado e sociedade, público e privado. As teorias contratualistas que dominaram esse momento histórico defendiam a indispensabilidade de uma organização que superasse o individualismo, sendo capaz de concretizar um todo, o público, a partir da realidade atomizada, o âmbito privado (TELLES JÚNIOR, 2003, p. 79).

Diante desse novo cenário, a representação se modifica. Aquela concepção emprestada do direito privado não mais se adequa a um Estado que deve representar um todo e não individualidades, como ocorria anteriormente. Representar como sendo ato exclusivamente de reprodução de interesse privados não mais se coaduna com esse novo contexto, o qual exige que o representante seja portador do interesse geral e não de indivíduos, como o era anteriormente. Assim, a representação assume outra face: ao ator que realiza a função de representar no exercício do poder estatal é conferido um mandato sem especificações, que permite ao representante atuar segundo seu próprio entendimento daquilo que visualize como sendo o mais apropriado ao bem comum. Enfim, os interesses privados são superados pelo interesse geral (ALMEIDA, 2013, p.47).

A problemática agora se dava em relação a como garantir legitimidade ao representante. As eleições nascem como uma criação adequada ao alcance das exigências desse novo contexto. O voto, primeiramente, garante a participação de quem será representado na escolha de quem o representará, concretizando um mecanismo eficaz para materializar a autorização, ou seja, a concessão de um mandato. Ademais dessa característica, o voto permite ao representado punir ou presentear seu representante, de acordo com a avaliação que aquele faz sobre este, deixando de votar nesse candidato, ou o reelegendo, concretizando o aspecto *accountable* da representação citado anteriormente. O voto, então, concomitantemente, materializa a autorização do representante para o representado, e assegura à este a possibilidade punir o representante, pressionando-o assim, a atuarem com mais

responsabilidade, sem perder de vista os anseios e necessidades da sociedade nos momentos de tomadas de decisão (LAVALLE, 2006, p. 55).

As eleições nesse primeiro momento são concebidas como mecanismo que permite a escolha daqueles que são considerados os mais aptos a exercerem as atribuições de um representante com essa responsabilidade. Nesse primeiro momento, o voto era encarado como uma manifestação de deferência àqueles que eram superiores por serem os mais honrados e aptos ao exercício das funções políticas. Nesse sentido, a autonomia do representante frente ao representado se intensifica, dado ficar evidente essa separação entre aqueles capazes - os eleitos - e os incapazes de tomar as melhores decisões (MANIN, 1997, p. 94-131). Assim sendo, em decorrência dessa lógica, somente os pertencentes a determinadas classes possuíam condição de serem representantes, em geral os mais ricos. Interessante notar que há até mesmo teorias construídas a partir da análise de características de variadas categorias profissionais, visando a demonstrar quem são os mais capacitados a exercer a representação (CONSTANT, 2005). Como resultado dessa concepção, a eleição possuía característica extremamente aristocrática.

Seguindo nesse caminho, durante esse momento inicial do advento das eleições, partidos políticos eram organizações indesejadas. Prosseguindo sobre essa racionalidade elitista que regeu as eleições, os partidos eram vistos como oportunistas, os quais buscavam o poder somente para se utilizarem deste com fins de concretizar interesses privados, sem qualquer preocupação com o coletivo. Além disso, essas associações, por terem sido alicerçadas sobre ideologias, princípios e valores, não eram compatíveis com a ideia de um representante livre, autônomo, com objetivo único de atender ao interesse geral. Portanto, os partidos eram combatidos (MANIN, 1997, p. 161-192; HOFSTADER, 1969, p. 212-271).

Conforme os Estados vão se filiando a regimes democráticos, esse contexto vai sendo transformado. A democratização vai aos poucos desencadeando a universalização dos direitos políticos, de votar e ser votado, o que era restrito a somente algumas classes. Acrescido a esse fato, tem-se que, com a democracia, a liberdade se torna valor supremo, e, em decorrência dessa consagração, os partidos vão sendo formados como manifestação legítima desse ambiente que assegura a livre associação, chegando essa pluralidade a ser considerada como elemento essencial à constituição de governos representativos democráticos (DAHL, 1997, p. 25-30).

O mandato na esfera política é, portanto, profundamente alterado pós-Revolução Francesa, estando distante de ser um contrato com os mesmos atributos do mandato típico do direito civil, podendo se afirmar que há um mandato no direito privado e outro no direito

público, o político (ARAS, 2006, p. 64). A distinção entre os mandatos repousa em como a representação decorrente do mandato político deve ser compreendida e concretizada, dado ser o mandato político geral, livre e irrevogável, e não pessoal, imperativo e revogável, como o é no direito civil e como foi até a Revolução Francesa (SILVA, 2008, p. 139; ARAS, 2006, p. 54). Na relação de representação entre eleitores e eleitos, o representante não atua somente em nome dos que nele votaram - como deveria ocorrer se fosse compreendido a partir da concepção civilista de mandato - mas representa todo o povo (DALLARI, 2012, p. 159-60). Indo além, os representantes no âmbito político não estão vinculados às atribuições determinadas pelo representado, mas somente às imposições constitucionais (ARAS, 2006, p. 65). O mandatário pode atuar e decidir, com total independência, do modo como entenda ser melhor, e sobre qualquer matéria (DALLARI, p. 160, 2012; TELLES JÚNIOR, p. 73, 2003). Como não há essa vinculação adstrita da atuação do representante com as vontades do representado, este não pode suscitar a revogação do mandato pelo descumprimento das atribuições e condições impostas por aquele, como ocorre no direito civil. Assim, tem-se um mandato diverso daquele prescrito pelo Direito Civil, não mais imperativo, mas sim fiduciário.

Entretanto, desde as transformações ocorridas pós-Revolução Francesa, as características do mandato político vêm sendo modificadas, como consequência de exigências dos novos contextos sociais e políticos. O aprofundamento das democracias exigiu alterações que permitissem limitar a liberdade de que goza o representante, a fim de reverter o afastamento entre ele e seu representado, o que vem caracterizando a relação entre ambos.

A possibilidade de se reeleger ou não um representante, prossegue sendo encarada como uma forma de sanção ao representante e como uma limitação de sua autonomia. Como argumenta Telles Júnior (2003, p. 75), a não reeleição é uma forma de revogação do mandato político. A *accountability* política, como denomina Arato (2002, p. 92), permite que os representados façam uma avaliação retrospectiva da atuação dos representantes, penalizando-os ou não, conforme seus juízos. Desejando ser novamente eleito, ele preocupar-se-á mais em não decidir de forma a prejudicar o povo, e levá-lo em consideração no momento das tomadas de decisão, ainda que goze de liberdade para tanto.

Entretanto, no contexto contemporâneo, vêm surgindo outros mecanismos com o objetivo de limitar a autonomia do representante, evitando sua total desconexão do representado. Nesse sentido, tem-se o instituto *recall*, originário dos Estados Unidos, a partir do qual os eleitores podem revogar o mandato daquele que se elegeu, nos casos do não cumprimento do programa que o representante apresentou durante o período eleitoral (ARAS,

2006, p. 64). Apesar de não ser esse mecanismo de participação social objeto desta pesquisa, importa salientar que o *recall* pode ser um eficiente meio para refrear a liberdade da qual goza o representante. Entretanto, a possibilidade de se revogar o mandato pode resultar em um efeito negativo, uma atuação focada simplesmente no atendimento ao clamor social, dado que o representante visa à sua aprovação popular para se manter no poder (ÁVILA, 2009, p. 138-39).

Ao longo desses anos, desde que o mandato político se tornou geral, livre e irrevogável, surgiram também nos ordenamentos jurídicos prescrições que têm como objetivo impor, responsabilizar e penalizar o parlamentar antes da ocorrência de uma nova eleição. Estas podem ser agregadas à classificação de *accountability* legal, que segundo Arato (p. 103, 2002) se caracteriza por: “*accountability* legal dos representantes eleitos que, se infringirem a lei, devem responder por e assumir a responsabilidade por seus atos”. No caso do ordenamento brasileiro, há a prescrição da perda da função pública por ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º da CF); impugnação de mandato quinze dias após a diplomação, quando houver provas de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude (art. 14, § 10 da CF); além dos crimes de responsabilidade, da perda de mandato de Deputado e Senador prevista na CF (art. 55), e dos crimes cometidos contra a Administração Pública, tipificados no Título XI do Código Penal que, em determinados casos, podem desencadear perda da função pública. Acresce-se a esse conjunto, a perda do mandato por desfiliação - sem justa causa - de partido pelo qual foi eleito, conforme dita § 2º do art. 1º da Resolução TSE nº 22.610/2007. Porém, como conclui Arato (2002, p. 103-104): “esta forma de *accountability* (a legal) não pertence ao povo, e não aproxima a distância entre governantes e governados exceto na medida em que constitui um dos instrumentos do constitucionalismo”.

Vale mencionar também a discussão acerca da fidelidade partidária, não pelo desligamento do partido, mas por não se manter alinhado ao conteúdo programático, às normas estatutárias e às diretrizes políticas da agremiação (ARAS, 2006, p. 164). A necessidade do congressista orientar suas ações em relação ao programa apresentado durante a campanha eleitoral se mostra uma eficiente forma de aproximar representante e representado, dado que exige maior coerência das ações por parte de quem foi eleito (TELLES JÚNIOR, 2003, p. 76).

Como se percebe, os mandatos se transformaram, assim como a representação decorrente destes. A tendência contemporânea é a busca por formas que não permitam ao representante desligar-se de quem lhe outorgou o mandato. Os últimos parágrafos deste item

ilustram esse movimento. Diante desse cenário, ganha importância outro entendimento acerca do mandato segundo esses interesses atuais, o que será objeto do item seguinte.

2. REPRESENTAÇÃO COMO RELAÇÃO

A eleição como forma de criar um governo que atenda ao objetivo de ser representativo, refletindo a maioria, e, portanto, legítimo para pronunciar a vontade geral passa a ser questionada. A representatividade vai se enfraquecendo à medida que o contato dos atores sociais e políticos se restringem somente àquele momento da eleição. O período intermediário entre uma eleição e outra, quando o representante exerce sua função, gozando de total autonomia em relação aos seus representados, acaba por provocar uma desconexão entre os parlamentares e a população (LAVALLE, 2006, p. 59-60). A promessa do voto como um mecanismo autorizador, que legitimaria o corpo de representantes a atuarem como tal, e, concomitantemente, como garantidor de um parlamentar *accountable*, preocupado com o interesse geral, mostra sinais de fraqueza.

Os programas apresentados pelos candidatos no momento de conquista dos votos são, muitas vezes, estruturados com a finalidade de atrair o maior número possível de eleitores, comprometendo assim a efetividade do voto tanto como um instrumento autorizador, quanto como sancionatório. As propostas dos concorrentes ao cargo de representantes têm caráter extremamente genérico e, acima de tudo, são focadas somente em agradar o eleitorado, apresentando-se substancialmente empobrecidas, sem posicionamentos, fundamentações, compromissos e estratégias de execução dos seus planos (LAVALLE, 2006, p. 59). Sendo assim, a autorização é afetada, uma vez que se dá baseada nessas considerações estratégicas das campanhas eleitorais, o que também amortece o poder de sanção.

Outro ponto bastante controverso é o critério majoritário que a eleição traz, garantindo a formação de uma maioria, criando, assim, um parlamento representativo da coletividade. A grande problemática que surge dessa construção é que as minorias tendem a ser desconsideradas nas tomadas de decisões, uma vez que muitos setores da sociedade não estão representados no momento em que as escolhas são formatadas. Minorias são sub - ou, até mesmo - não representadas no ambiente parlamentar (YOUNG, 2006, p. 169).

A realidade brasileira sustenta essa construção teórica. A desigualdade está refletida nas instituições representativas tradicionais. Segundo dados de uma pesquisa realizada pelo portal eletrônico especializado na cobertura do Legislativo, o Congresso em Foco, a respeito

dos congressistas eleitos nas últimas eleições, o perfil do parlamentar brasileiro é homem, branco, na faixa dos 50 anos, com formação superior, empresário e dono de patrimônio superior a R\$ 1 milhão.²² Indo além, o mesmo estudo mostra que 79,9% dos deputados eleitos são brancos, e somente 4,3% negros. A mesma desigualdade se verifica em relação às mulheres, uma vez que menos de um décimo do Congresso é composto por mulheres, que são mais da metade da população. Apresentar esse cenário não implica em militar pelo retorno do mandato imperativo, para que os representantes atuem como mandatários do direito civil. Mas essa realidade deflagra a necessidade de uma maior abertura da Câmara e do Senado a grupos que dificilmente serão representados por deputados e senadores provenientes de realidades tão distintas a das deles (ARATO, 2002, p. 101-102). E, nesse sentido, restringir a representação à eleição pode se mostrar, então, antagônico aos regimes democráticos que prezem pela igualdade.

Antes de adentrar no tópico que apresentará as críticas contra essa representação gerada por um mandato livre, geral e irrevogável, faz-se pertinente incluir aqui o posicionamento dos defensores desse modelo, segundo os quais não há uma crise na representação. Concebendo a representação a partir de um olhar institucional, como uma forma de organização do povo e da vontade da nação, não haveria porque se falar em falhas. Seria a inclusão de novos valores, os democráticos, que causaria essa percepção problemática em relação à representação. Segundo essa visão, representar não implica na busca do cumprimento de princípios democráticos, mas somente de fazer presente um ausente (LAVALLE, 2006, p. 63-4).

Diante desse cenário, muitos teóricos compreendem a representação como elemento a ser problematizado, devido ao fato de não visualizarem essa forma suficiente aos anseios dos regimes democráticos. A representação toma formas democráticas quando qualquer um que seja atingido por uma decisão tenha oportunidade de se manifestar, tendo seu posicionamento considerado durante esse processo (CASTIGLIONE, 2006, p. 4).

Norteados por esse intento é que surgem outras teorias democráticas que concebem a representação política compreendida como uma relação diferenciada entre eleitores e representantes (YOUNG, 2006, p. 151). Essa compreensão será aqui apresentada tendo como base principal a construção conceitual empreendida por Nádya Urbinati (2006), a qual será complementada e problematizada por outros autores.

²² A face e os números do novo parlamento. Disponível em: <<http://m.congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-face-e-os-numeros-do-novo-congresso/>>. Acesso em: 01 mai. 2014.

A teoria dessa autora não se coaduna com as concepções e práticas anteriores que entendiam o ato de representar como um mandato imperativo ou, em outro extremo, um mandato livre, que prezava pela total autonomia do representante face a seu representado. A elaboração teórica de Urbinati se posiciona entre essas concepções, uma vez que vislumbra não dever o representante gozar de um grau de autonomia que cause a desconexão com os representados, ao mesmo tempo em que concebem a representação como necessária diante da realidade atual na qual a participação direta pode ser impraticável ou desencadear arbitrariedades (YOUNG, 2006, p. 145).

O Estado está estruturado de forma a partir da qual os centros de tomadas de decisão estão dispersos. As escolhas que refletirão na vida de cada indivíduo, ou que de alguma forma afete o interesse coletivo, são feitas em diversos espaços, podendo até mesmo acontecerem concomitantemente, impossibilitando as pessoas de participarem diretamente de todos esses processos (YOUNG, 2006, p. 144). Além disso, há a questão do conhecimento da população sobre muitas matérias sobre as quais se decidirá. Ainda que hajam reverberações diretas na vida cotidiana de muitos indivíduos, eles não se sentem preparados para opinar sobre essas questões, por se sentirem incapazes ou até mesmo por uma questão de escolha deliberada em não participar. E, nesse sentido, há também outro elemento que é o desinteresse da população em participar, a educação política já mencionada no capítulo anterior. Portanto, a representação é essencial em ambientes democráticos onde os múltiplos interesses devem se fazer presentes nas decisões que pautarão a vida pública, caso contrário, somente a parcela da população que detém maior capacidade e disponibilidade para participar é que as influenciarão, contrariando o princípio da igualdade.

Além disso, estudos, como o de Pinto (2004), evidenciam que não são todos que participam das tomadas de decisões nesses espaços participativos, e, indo além, dentre aqueles que se fazem presente no momento da deliberação e/ou votação há sempre um ou alguns que se sobressaem em relação aos demais, sendo aqueles que de fato influenciarão as conclusões das discussões.

Tendo clara a importância da representação, o ponto admitido por Urbinati (2006, p. 193) é que a eleição é um mecanismo importante na construção de uma representação mais democrática. Segundo a autora, a eleição cria um vínculo entre representante e representado, materializando a conexão entre eles. Indo além, o instituto da eleição determina limitações ao exercício do poder do representante, o que gera, conseqüentemente, responsabilidades aos exercentes desse direito. Para além de representar os posicionamentos que apresentou no momento das campanhas eleitorais, ele participará de discussões sobre outros temas, e nessas,

agirá exclusivamente por si. E nesse ponto, as eleições se mostram importantes, dado que sua atuação tem que ocorrer com a preocupação de antecipar uma fase posterior, quando deverá prestar contas de suas decisões aos votantes nas campanhas eleitorais seguintes. Dessa forma, impele-se, por meio das eleições, que o parlamentar seja responsável nos seus atos, buscando agir de forma a poder apresentar motivações persuasivas sobre suas decisões aos representados, desencadeando um mandato menos livre e autocentrado (YOUNG, 2006, p. 150-6).

Essas limitações e responsabilidades encaradas como forma de manutenção do vínculo entre eles, quando desconsideradas pelos representantes podem ser a causa de uma crise de representatividade. Atenta a essa possibilidade, Urbinati (2006, p. 203-09) advoga no sentido do representado possuir um “poder negativo” nesses momentos em que a comunicação entre as partes é interrompida e, conseqüentemente, o grau de autonomia do representante é extrapolada. Essa garantia se concretiza por meio de mecanismos que permitem ao povo investigar, julgar, e reprovar seus representantes. Dessa forma, fundamenta-se o entendimento dessa teoria de que a representação requer participação, em uma relação de complementariedade, e não de oposição, ou sobreposição entre estas (YOUNG, 2006, p. 156).

Diante do exposto até aqui, não é tarefa difícil concluir que o Brasil, de acordo com o modelo de Estado prescrito na CF, está filiado a essa corrente que concebe a representação como uma relação social, sendo a participação parte integrante deste conceito. Os estudos realizados no capítulo anterior evidenciam essa afirmação quando ao representado é dado o direito de fiscalizar a atuação do representante, vide os mecanismos de participação apresentados no Quadro 1, especialmente aqueles existentes no âmbito do Judiciário.

Contudo, há que se destacar aqui duas importantes críticas à teoria de Urbinati. A autora aponta somente os mecanismos de controle como formas de manter o vínculo entre representante e representado. Não faz menção aos canais que possibilitam a participação social nas tomadas de decisão dos exercentes dos poderes estatais. Além disso, não considera também novas formas de representação que não as tradicionais: partidos políticos e o parlamento. Como os mecanismos de participação já foram estudados anteriormente nesta pesquisa, cabe agora desenvolver mais esse segundo ponto.

2.1 DOMÍNIOS NÃO ELEITORAIS DA POLÍTICA

A afirmação acerca da incompletude da teoria de Urbinati está centrada no fato de ter surgido nas democracias contemporâneas outras formas de representação, para além daquela tradicional resultante do processo eleitoral, no qual os partidos políticos são as instituições monopolizadoras dessa construção da representação da sociedade. O associativismo possibilitado pela garantia das liberdades nos governos democráticos originou agrupamentos que compartilham das mesmas condições que sustentam a importância dos partidos, qual seja, a de unificar a sociedade que é atomizada, viabilizando assim a representação do todo. As várias formas de organizações civis, portanto, permitem então questionar a manutenção da representação como sendo possível somente por meio das tradicionais instituições representativas, que, por sua vez, são estruturadas inteiramente com base nas organizações partidárias.

Preliminarmente, vale ressaltar que este item se faz bastante pertinente a esta pesquisa dado que, como afirmou José Afonso da Silva (2008, p. 141), mesmo nos mecanismos viabilizadores da democracia direta, a participação pode se dar via representação, o que ocorre nas Comissões aqui estudadas.

De antemão, é preciso aclarar que este trabalho optou pela máxima abrangência quando se refere à abordagem das formas de representação que não sejam aquelas originadas a partir do processo eleitoral, elegendo a expressão “maneiras informais de representação”, de autoria de Castiglione (2006, p. 14), como forma de exprimir esse intento de amplitude. No interior dessa categoria, o autor inclui os grupos de interesse; órgãos de classe; sindicatos; organizações da sociedade civil; mídia; movimentos sociais; grupos de *advocacy*; *citizen panels*, que no contexto brasileiro podem ser entendido como audiências públicas; as organizações não-governamentais; e ações de grupos que militam em causas com as quais não convivem diretamente.

Esta pesquisa tem como objeto as Comissões de Legislação Participativa, as quais possibilitam que vários formatos de agrupamentos da sociedade civil se manifestem, podendo ser estes: associações, órgãos de classe, sindicatos, entidades civis organizadas, entidades científicas e culturais, e até mesmo partidos; estes, somente no caso da CDH. O outro mecanismo legitima os indivíduos a iniciarem e participarem da elaboração das leis. Diante desse cenário, não seria pertinente tratar aqui somente de um modelo de organização civil, ou eleger abordar essas manifestações utilizando conceitos que, ao definir, acabam restringindo seu alcance.

O aumento da importância dessas formas de representação não eleitorais vivenciado nas últimas décadas pode ser entendido como consequência de transformações políticas, sociais, e econômicas vivenciadas. A democracia, ao ter como princípio a garantia das liberdades e da igualdade, permite que vários indivíduos - até então excluídos da categoria de cidadãos - surjam para o Estado, tornando-se sujeito de direitos; isso deflagra uma profunda pluralidade social (LAVALLE, 2006, p. 83-94). Simultaneamente, as formas de representação eleitoral não acompanham essa diversificação, não a refletem na constituição das instituições representativas eleitorais. Assim, ainda que não seja possível se fazerem presentes por meio dos mecanismos eleitorais de representação, esses indivíduos, gozando da garantia da liberdade de expressão e associação, autonomamente, vão se organizando, com vistas a serem representados na construção do Estado.

As modificações de âmbito social e econômico influentes na transformação da representação podem ser entendidas em conjunto. Diversificações no mercado de trabalho não mais fez possível a manutenção de uma segmentação da população centrada em sua posição dentro do mundo do trabalho, como acontecia anteriormente. A representação era baseada na divisão do trabalho (LAVALLE, 2006, p. 69). Da mesma forma que no parágrafo anterior, essa maior fluidez do arranjo social fomenta o afloramento da busca por outras formas de se fazer representado.

Para além desses argumentos, o surgimento e fortalecimento dessas outras formas de representação são entendidos como importantes meios de se superar o individualismo, trazendo com isso uma educação cívica da população. Essa lógica de se organizar, de se associar, indubitavelmente, desencadeia ambientes nos quais os interesses particulares devem ser relativizados diante da finalidade primeira dessas organizações, que é a busca por uma unidade, o interesse único do grupo. Impreterivelmente, exercita no indivíduo uma forma de pensar que, no mínimo, exige dele harmonizar seus próprios interesses com os gerais. Essas organizações, na luta pelo que representa, acabam por mobilizar a sociedade, o que, por sua vez, acaba informando a sociedade sobre o tema da pauta pela qual se milita (NOGUEIRA, 2014, p. 06-08; MAIA, 2012, p. 101-2).

Contudo, cabe destacar a manutenção da importância do Estado nesse cenário onde os formatos de representação informais ganham cada vez mais relevância, não sendo adequado concebê-los como à parte deste. Como bem sintetiza Maia (2012, p. 105-106), essas formas de representação desconectadas da eleição, costumeiramente, não militam por princípios abstratos ou amplos ideais políticos, já que se baseiam mais em experiências pessoais, locais e

imediatas, o que faz imprescindível a figura do Estado como propulsor desses valores mais gerais que são elementares à organização social.

2.1.2 LEGITIMIDADE DOS REPRESENTANTES NÃO-ELEITORAIS

A emergência das novas formas de representação não decorrentes do processo eleitoral, juntamente com uma abertura crescente do Estado para esses novos atores atuarem na construção das decisões políticas, trazem um questionamento em relação à legitimidade dessa representação e da atuação deles. Essa indagação é consequência de um raciocínio regido pela forma, ainda dominante, dos Estados construírem as instituições representativas a partir das eleições. Como já explicitado no início deste capítulo, o voto assegura ao eleitor o direito de escolher, autorizando o representante a atuar, e também permite a sanção nos casos de insatisfação com seu desempenho. Segundo essa lógica, esses novos formatos de representação seriam legítimos, dado não serem resultado de uma escolha via eleições? Como se dá a autorização, o controle e sanção desses outros representantes? (AVRITZER, 2007, p. 456; BRELÁZ, 2013, p. 80).

Os teóricos da atualidade têm buscado responder à essa indagação. Serão apresentados aqui, também, argumentos que denotam a existência de legitimidade nessas formas de representação não formais.

Avritzer (2007, p. 456), ao classificar os representantes - formais e informais - em agente, advogado e partícipe, argumenta que em todos há autorização, sendo esta, porém, manifestada de maneira distinta. Os primeiros são os representantes eleitos, e, assim, o voto é que concretiza a essa autorização. Os advogados são aqueles que defendem causas coletivas. Sendo assim, a afinidade ou identificação entre os indivíduos que compartilham a mesma realidade vivenciada é o modo pelo qual se configura a autorização para que determinadas pessoas desse grupo atue em nome dos demais. O último caso é o da representação em conselhos ou em outros institutos incumbidos de elaborarem políticas públicas por organizações civis que são especializadas em tal tema, e que, por isso, são habilitadas e autorizadas a representar. Essa construção permite verificar que outras podem ser as formas de se concretizar a autorização, para além do tradicional caminho eleitoral (SAWARD, 2005).

A construção teórica realizada por Castiglione (2006, p. 16) permite verificar essa diversidade de formas de autorização diante dessas também variadas formas de se representar.

Ele classifica em três os tipos representações não formais, apresentando em cada um deles o modo pelo qual se dá o processo de autorização. São estes:

1 - Agrupamentos voluntários: neste caso, a autorização se consubstancia no momento em que o indivíduo escolhe associar-se.

2 - Organizações involuntárias: aqui pode se dizer que a autorização é tácita, efetivada pela existência de características comuns entre os que lideram essas organizações e os indivíduos em nome dos quais elas atuam. Além dessa, outra forma de se concretizar a autorização neste caso é através do reconhecimento público que o representante informal adquire, medindo-se este por aparições públicas, venda de obras produzidas por esses líderes, etc.

3 - Organizações que recebem recursos financeiros: especificamente em relação a esta categoria, que engloba as fundações, as ONG's e as mídias, a autorização advém de objetivos convergentes entre representantes e representados.

Indo além, e abordando a questão do controle e da sanção que as eleições podem garantir, o mesmo autor, através das mesmas categorias, apresenta como a representação não eleitoral também pode ser *accountable*:

1 Organizações voluntárias: a obrigatoriedade de resposta por parte do representante e possíveis sanções a ele podem vir por meio de uma justificação pública; pelo controle exercido por outros grupos e pela mídia; pelo controle e sanção provenientes dos próprios associados; e o desligamento de quem não mais se sentir representado, uma vez que a associação é voluntária.

2 Organizações involuntárias: aqui as possibilidades são as mesmas do caso anterior, excluindo-se o direito de se retirar do grupo, já que essa associação não foi voluntária.

3 Organização com recursos financeiros: *accountability* nesse caso será possível via justificação pública da organização; transparência; indicadores de seu desempenho; e mecanismos de controle dos elementos formadores dessa organização, sendo estes contratos e as forças do mercado.

Dessa forma, tem-se que, mesmo quando se mantém adstrito à concepção eleitoral da representação para se entender essas novas formas de se representar, a representação informal se mostra adequadas às exigências dessa compreensão mais tradicional da representação, assegurando a autorização e o controle por parte dos representados. Entretanto, mesmo havendo formas que permitam alcançar os ideais da autorização e do controle em relação aos representantes não formais, assim como nos casos de representação eleitoral, esses

mecanismos podem ser de difícil execução, especialmente nos casos em que a autorização não se dá de forma expressa, em particular, nos casos das organizações involuntárias. A solução para essa problemática parecer ser a efetiva garantia - aos que se considerem insatisfeitos com os seus representantes - de se manifestarem.

2.1.3 O INDIVÍDUO COMO REPRESENTANTE

A escolha pela utilização da expressão “formas de representação não eleitorais” do autor Castiglione (2006), no início deste item 2, foi justificada com base em seu nível de abrangência. Entretanto, ao analisar os argumentos a partir dos quais esse autor sustenta possuírem os representantes não-formais também os requisitos da autorização e de serem *accountables*, ficou claro que ele, assim como outros teóricos, não considerou o indivíduo como um desses representantes, tratando somente das organizações.

Contudo, apesar de haver muito pouca produção que se aprofunde nessa questão, apresentar-se-ão aqui algumas observações que questionam esse entendimento centrado nas organizações civis como formas de representação, vislumbrando a possibilidade de pessoas físicas também poderem ser representantes não eleitorais. Esse raciocínio articular-se-á com base nas argumentações apresentadas no tópico anterior, que explicitam a importância da representação não eleitoral no contexto democrático, e sustentam como esses representantes podem gozar de autorização e serem *accountables*. O aprofundamento dessa questão faz-se pertinente devido ao fato de as Comissões de Legislação Participativa, objeto desta pesquisa, não permitirem que um indivíduo, individualmente, proponha uma sugestão, o que, por sua vez, a Iniciativa Popular possibilita.

Inicialmente, vale diferenciar a representação individual da autorrepresentação. Na primeira, a pessoa física representa, ou seja, o que ela diz corresponde a um ponto compartilhado por outros, em nome de quem também atua. No segundo caso, o indivíduo fala por si, sendo até mesmo contraditório se falar em uma representação de si mesmo, porque, nesse caso, como a pessoa se faz presente, não necessita ser representada.

Quando se ressalta a importância dessas formas de representação que não são eleitorais, exalta-se a capacidade dessas serem instrumentos capazes de romper com a lógica da maioria que a representação eleitoral incorpora. Pensando-se na representação exercida por uma única pessoa, isso também pode ser concretizado. O que garante a ampliação da pluralidade nas discussões políticas é a introdução, por esses representantes não eleitorais, de

outras perspectivas, opiniões, e interesses. Dessa forma, é possível afirmar que os incrementos provocados pela representação não formal estão diretamente relacionados ao conteúdo que esse novos atores atuantes como representantes trazem para o debate político. Quem é o portador desse conteúdo, ou seja, o representante é o meio para a transmissão. Portanto, não há perdas em se possibilitar que um indivíduo seja o meio para a apresentação desses outros interesses, opiniões e perspectivas.

O papel cívico e o de fomento a um pensamento menos individualista que as organizações civis viabilizam também podem ser alcançados via representação informal individual. No que se refere ao primeiro aspecto, a diferença residiria, novamente, somente no fato de ser o agente que propulsiona essas características cívicas não mais uma organização, mas um indivíduo, que militando em favor do que representa irá disseminar informações sobre o que é representado, podendo vir até mesmo a incitar discussões sobre a matéria em questão. Já em relação a um incentivo ao cooperativismo, é mais difícil visualizar a representação desempenhada por um único indivíduo como propiciadora dessa característica. É inegável que a constituição de agrupamentos por si só já propulsione hábitos de combate ao individualismo. Entretanto, um representante também pode desenvolver essa característica de outra forma. Por meio da colocação em pauta de uma questão, estimulando que isso seja pensado e discutido, despertará na população a necessidade de uma lógica de raciocínio que supere o autocentrismo. Quando a matéria em questão não lhe diz respeito diretamente, ao menos visualizará a diversidade de interesses, o que pode levar à consideração dessa variedade nas próximas reflexões.

Partindo agora para a discussão sobre como um indivíduo pode alcançar a autorização, e garantir o controle e a sanção àqueles que representa, será abordada, primeiramente, a questão da autorização. Como na construção teórica de Castiglione (2006), essa pode advir tanto de uma adesão explícita de outras pessoas, como de uma expressão tácita, conquistada a partir de características afins ou de identidade com o que se representa. A Iniciativa Popular de Lei é um exemplo desse primeiro caso. A Constituição Federal de 1988, juntamente com as regras do Regimento Interno da Câmara, torna possível que um indivíduo inicie um movimento em torno de uma proposição legislativa. As mais de um milhão de assinaturas que devem ser recolhidas são as autorizações de cada um que ele representará quando levar o projeto de lei ao Congresso, e também no momento que participar das discussões sobre este; direito que é concedido ao primeiro signatário do PL, como ver-se-á no capítulo seguinte.

No tocante ao segundo caso, a autorização tácita, a representação por ato involuntário da parte, mais uma vez, está estritamente ligada à afinidade e identificação com o conteúdo

que será representado, pouco importando quem é o representante desse. Maria da Penha, que nomeia a lei que criminaliza a violência contra a mulher, pode ser considerada hoje uma representante das causas relacionadas ao gênero feminino. Portanto, a representação individual involuntária também pode gozar de autorização.

Tratando agora do fato de poderem ser *accountables* esses representantes individuais, também é possível que essa garantia seja dada aos representados. As formas de exercício de controle e sanção apresentadas por Castiglione (2006) podem ser adaptadas às formas de representação informal por pessoa física. Independentemente de ser consequência de autorização voluntária ou não, podem ser consideradas formas de *accountability* os controles exercidos pela mídia e por grupos em relação à atuação do representante; e a justificação pública, que informa os representados das ações do representante. Nos casos nos quais a representação está pautada por autorização voluntária, há ainda o direito do representado poder retirar seu apoio.

A título de conclusão desse trecho, pode-se afirmar que a importância das representações não formais está mais relacionada ao conteúdo, aos discursos que são representados do que quem é o meio de transmissão destes. Claro deve estar que não há aqui qualquer intenção de subjugar a relevância das organizações sociais no cenário político. A multiplicidade do que é representado depende também de uma variedade de atores sociais, para assim haver outras visões. O que se pretende defender é que a significância dessas outras formas de representação está primordialmente calcada na diversidade dos discursos que essa representação não eleitoral permite surgir, sendo menos importante se estes são encampados por um grupo ou um indivíduo. O intuito aqui é reforçar o valor da multiplicação das formas de se representar para, assim, alcançar a ampliação da diversificação do que é representado, o que desencadeia uma maior democratização das decisões tomadas pelos exercentes do poder.

Finalmente, vale constar que em Estados populosos, como é o caso do Brasil, a representação não eleitoral concretizada via representante individual, pessoa física, deve ser atrelada à satisfação de requisitos a fim de evitar o surgimento de uma quantidade de proposições que torne inviável sua verificação pelas instituições representativas estatais. Essa constatação se materializa, por exemplo, na necessidade da coleta de determinada quantidade de assinaturas por aqueles que pretendem apresentar um PL de Iniciativa Popular.

3. DEMOCRACIA E AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO COMUNICAÇÃO (TIC'S)

As novas tecnologias de informação e comunicação oferecem novas possibilidades para a participação do cidadão na esfera pública do país (GOMES, 2005, p. 203). Assim, mostra-se pertinente a criação de um tópico na presente pesquisa que aborde esse contexto.

Um primeiro ponto é o chamado ambiente de conexão. Num território onde a interligação acontece facilmente, até em nível mundial, a Internet assume as feições de uma arena conversacional. Debates, conferências virtuais, entre outros, acontecem no meio virtual em alta velocidade e sem obstáculos burocráticos (ELIE, 2002, p. 286).

Concomitantemente, há na Internet um complexo de conteúdos. Existe espaço para estocar informações de qualquer natureza, sendo estas provenientes de empresas de comunicação que criam seus *sites*, ou dos próprios usuários, derrubando o monopólio e as práticas de controle de informação das grandes empresas privadas, ou, em determinados casos, do próprio Estado. A Internet capta uma amplíssima diversidade de expressões culturais, com toda sua diversidade (CASTELLS, 2009). Além do que, a Internet torna real a disseminação destes conteúdos pelo mundo, não havendo fronteiras.

Arrematando estes dois caracteres, esse ambiente de interconexão se concretiza sob a forma do novo modelo da relação emissor – receptor. A comunicação tornou-se bidimensional (LEMONS, 2003, p.15). Não se tem mais bem definidos os espaços e as figuras do interlocutor e do emissor. A Internet provocou uma perturbação na disposição estanque que configurava esses polos. Quem até então estava restrito à passividade, passa a gozar da possibilidade de ocupar a função de emissor, sendo livre para criar e expor o conteúdo que desejar. O indivíduo se vê cada vez menos sendo intermediado, representado, em substituição por relações diretas.

A independência gerada pelo poder que a Internet vem conferindo aos seus usuários, altera a direção dos fluxos de poder entre governantes e governados. As inúmeras formas de reunião, por incontáveis meios, faz com que a articulação dos cidadãos aconteça independentemente da requisição governamental. Sentirem-se insatisfeitos com a ineficácia e a imoralidade de seus representantes é, como sempre deveria ter sido, a única condição necessária para que os cidadãos se organizem em prol da salvaguarda de um Estado Democrático.

O que se assiste na atual conjuntura dos governos é que a interferência nas esferas do poder público acontecem com intensidade crescente, não apenas em ocasiões em que o

desvirtuamento do poder é escancarado, mas em qualquer momento quando se tem consciência de que se pode contribuir com o país. As petições eletrônicas podem ser consideradas uma das melhores evidências dessa afirmação; proliferam os portais que viabilizam a criação desses requerimentos que servem como manifestação do governado em relação às ações ou inações de seus representantes. Outra forma de materialização desse potencial proporcionado pelas TIC's são os “tuitaços”, como aquele que ocorreu quando milhares de pessoas se manifestaram pela rede social *Twitter*, com a expressão #vetaDilma, para que a presidenta vetasse parte do que viria a ser o novo Código Florestal, o que acabou ocorrendo. Ainda que não seja possível comprovar uma relação de causalidade entre esses dois acontecimentos, está clara a potencialidade das novas tecnologias de interferir na relação representante-representado, combatendo o distanciamento entre os polos, e, como consequência da alteração do fluxo emissor-receptor, tornando menos dependente da atuação estatal a possibilidade da sociedade se fazer ouvida. Dado a complexidade do Estado, não há como possibilitar a existência de uma democracia direta, mas faz possível que se governe e se legisle sob as exigências do interesse público.

Esse cenário é carregado por expectativas porque possibilitaria (GOMES, 2005, p. 218):

- 1- Resolver o problema da participação política;
- 2- Bloquear as influências da esfera econômica, das indústrias do entretenimento, cultura e informação de massa sobre a esfera civil; e
- 3- Uma democrática esfera civil, não apenas como consumidora de informação política advinda da esfera política, mas produtora da informação política para seu próprio consumo e provimento de sua decisão.

Talvez a mais importante contribuição das novas tecnologias para a superação das deficiências do atual estágio da democracia seja a modificação de como o cidadão concebe a questão da representatividade, ao se perceber ativo no exercício do poder público, por meio de uma maior participação. A bidimensionalidade da relação emissor-receptor proporcionada pelas novas TIC's pode desencadear efeitos profundos na relação entre representante e representado, uma vez que agora possuem melhores e maiores condições de se manifestarem cada vez mais, independentemente da escolha do próprio Estado em se abrir à participação ou não.

3.1 FATORES LIMITADORES DA DEMOCRACIA DIGITAL

As novas tecnologias incontestavelmente causaram uma revolução cultural, e, portanto, na forma como os cidadãos passaram a lidar com seus governantes, inaugurando um novo período. A Internet significou a concretização de uma evolução na experiência de liberdade, dado que o terreno virtual está à disposição de quem quiser ocupar, criando seu ambiente, como bem entender. Portanto, este espaço pode ser então o mais competente meio para contestar aquilo que não parece estar como se acredita que deveria estar, ou seja, contestar a atuação dos que desempenham as funções atribuídas aos poderes do Estado.

Todas essas oportunidades que levam a uma experiência de vida, em seus mais variados campos, mais democrática, infelizmente não surgem para todos. A partir do momento em que se encontram inseridos no mundo virtual, essas possibilidades existem para todos. Entretanto, dois aspectos chocam com esse perfil democrático das novas tecnologias de informação e comunicação.

Muitos fatores conduzem à não superação das disparidades sociais pelas novas tecnologias surgidas. Entre esses estão aspectos intrinsecamente ligados à infraestrutura oferecida pelos Estados:

- a) A Rede Telefônica (ELIE, 2002, p. 282);
- b) Os Equipamentos necessários: os preços de computadores e dos serviços de internet num país pobre, onde não se produz a tecnologia para tal, são de três a quatro vezes maior do que em nações nas quais há esse tipo de indústria (ELIE, 2002, p. 283).

Como teoriza Castells (2009, p. 73):

Sejam quais forem as condições que determinaram esses agrupamentos, a principal lição que permanece é que a inovação tecnológica não é uma ocorrência isolada. Ela reflete um determinado estágio de conhecimento; um ambiente institucional e industrial específico; uma certa disponibilidade de talentos para definir um problema técnico e resolvê-lo; uma mentalidade econômica para dar a essa aplicação uma boa relação custo/benefício; e uma rede de fabricantes e usuários capazes de comunicar suas experiências de modo cumulativo e aprender usando e fazendo.

Permite-se concluir, portanto, que a desigualdade social existente mantém-se nesse novo contexto. Num mundo globalizado, aqueles países sem uma indústria de tecnologia permanecerão reféns de nações mais desenvolvidas nesse aspecto, indo de encontro com o ideal libertador que a Internet demonstrava ter trazido à tona.

c) Funcionamento: os custos das telecomunicações; da manutenção e administração dos servidores é elevado. Assim, como os demais fatores expostos aqui, o Estado tem papel predominante na modificação dessa configuração (ELIE, 2002, p. 283).

d) Questão mercadológica privilegiada: os fornecedores se esforçam para vencer a corrida tecnológica, alimentando o mercado constituído por uma minoria mais rica. Inexiste preocupação em articular as atividades das empresas de maneira a voltá-las para o combate à disparidade no acesso, trabalhando também para os mais pobres (ELIE, 2002, p. 284).

Outro ponto a ser exposto no tocante a essa exclusão que um ambiente, aparentemente mais livre e democrático, ainda ocasiona é menos evidente. Trata-se de uma separação advinda do modo como cada cidadão utiliza as novas tecnologias, como cada um desfruta do espaço virtual. Como já fora citado neste trabalho, as novas tecnologias trazem consigo um novo mundo, onde a comunicação acontece por uma nova linguagem. Novos vocábulos, novos códigos, e assim faz-se necessário que o usuário passe por um novo processo de alfabetização; cabe salientar ainda que o inglês é a língua oficial das novas tecnologias.

A exclusão digital vai muito além de não se possuir um computador. Mesmo de posse de um equipamento como este, como interagir com o universo disponibilizado se não há estabelecimento de comunicação entre o equipamento e seu usuário?

Aprofundando ainda mais este ponto, a complexidade desse cenário se aprofunda quando se percebe que, mesmo entre os efetivamente participantes do mundo em rede, há uma evidente disparidade.

Desse ponto de vista, vê-se uma estratificação que respeita o seguinte raciocínio:

1- Integrante: aqueles que selecionam os seus circuitos de comunicação, e ainda sendo por muitas vezes membro ativo destas comunidades (CASTELLS, 2009, p. 457-58);

2- Receptores: recebem opções pré-empacotadas, descaracterizando a supremacia do indivíduo sobre a “máquina” proporcionada pela Internet (CASTELLS, 2009, p. 457-58).

Reproduzindo os frutos do descaso com que os direitos sociais foram tratados, a população, naturalmente, traz para sua atuação no mundo virtual as deficiências que atravancam as transformações sociais. Novamente, a preocupação em efetivar uma educação política ganha destaque. Além de uma defasagem na formação, limitando a compreensão do que se discute, e por conseguinte, inabilidade para articular-se, o fator crucial é o desinteresse pela vida política do país. Perpetuando a realidade favorecida, em muitos casos, pelo próprio Estado, a apatia continua reinante em muitas “democracias”, sem vislumbrar práticas que irrompam com este caminho. Como reflexo desse cenário, tem-se uma democracia eletrônica da qual grande parte ainda não desfruta do seu potencial revolucionário advindo,

principalmente, da modificação que ocasionou na relação emissor-receptor, explicitada anteriormente.

Entretanto, mesmo os Estados que apresentam essas limitações ao desenvolvimento das potencialidades da relação TIC's e democracia são por esta impactados. Segundo os autores Marco Cepik e José Einsberg (2002, p. 301-304), são três os nichos sobre os quais as novas tecnologias atuam, mesmo nos países mais alheios a este universo conectado:

1- A economia baseada no conhecimento inicia a transformação dos padrões de acesso aos recursos políticos. Convivendo em um ambiente virtual, onde o fluxo de informações disponibilizadas é colossal, mostrando-se descomplicado executar tal tarefa, os indivíduos passam a questionar por que os governos não poderiam liberar suas informações que são públicas, e, então, exigir dos representantes que os governos cumpram seu dever de serem transparentes.

2- A circulação mais acelerada do conhecimento aumenta, em contextos democráticos, novas demandas sobre as instituições políticas, as quais precisam legitimar-se periodicamente.

3- As instituições e as práticas políticas são alteradas com a redução dos custos para o engajamento individual e a difusão facilitada de informações entre os membros: ocorre uma mudança do modo como o Estado e a sociedade civil interagem entre si.

Os governos que ainda não atuam em aliança com as novas tecnologias de comunicação e informação, além de serem impactadas por estas - devido ao fato de haver uma população que, percebendo as potencialidades da Internet a utiliza, independentemente do posicionamento do Estado em relação a essa questão - continuam a apresentar deficiências já superadas por governos mais conectados. Aqueles se tornam, então, alvos de questionamentos - por parte do povo - acerca das ineficiências tão ultrapassadas em "países 2.0".

Trabalhando com as novas tecnologias, os governantes desfrutam de maiores possibilidades de obter êxito nos projetos que desenvolvem. Esse sucesso advém devido ao fato de essas novas formas de tecnologia possuírem ferramentas propiciadoras da existência de projetos públicos administrativos novos, e mais racionais, mais aptos, portanto, a atingirem as metas pretendidas em seu planejamento inicial. A nova concepção de produção tecnológica é ajustá-la aos interesses humanos.

Outro ponto, ainda nesse sentido, é a oportunidade trazida pela Internet de uma maior aproximação entre a esfera pública e a privada. Mesmo que por canais não formais - e não oficiais do Estado - o ambiente virtual permite a livre expressão. No âmbito político esta aproximação é sentida, dado que as reivindicações do povo ali expostas adquirem grandes

dimensões, facilitando a adesão de um número cada vez maior de cidadãos, ou seja, ganham mais força, e assim não podem deixar de ser enfrentadas pelos representantes.

O denominado *Accountability*²³, em nações onde as novas tecnologias estão imiscuídas na administração pública e nos demais espaços públicos, perfaz-se. A transparência pública exigida atualmente - não apenas em nível nacional, mas também como requisito essencial para a manutenção de boas relações internacionais - torna-se mais viável com o uso da Internet. Disponibilizar a prestação de contas à população via rede de computadores garante que um número bastante representativo de cidadãos se conscientizem de como tem atuado o poder público, e tem-se, assim, o caminho para um efetivo governo pelo povo, com este sendo fiscal da legitimidade daquele que ocupa o espaço do qual é titular (CEPIK, 2002).

Por fim, existe outro aspecto, quiçá aquele cuja carência é a mais nociva a um governo com pretensões democráticas: *Empowerment*. Tal termo consiste na garantia de poderes para que o cidadão participe ativamente das tomadas de decisões do governo (CEPIK, 2002). É, deveras, incontestável a reviravolta que a Internet trouxe neste aspecto.

Essa ideia de efetivação de uma democracia mais representativa, um governo que se utiliza das tecnologias para edificar uma democracia mais plena, fortalece o objetivo contemporâneo de garantir meios que limitem a autonomia que o mandato político confere aos representantes. Materializando essa constatação, tem-se a Democracia Líquida, que será brevemente abordada a seguir.

4. DEMOCRACIA LÍQUIDA

Amparado nas potencialidades das novas tecnologias de informação e comunicação surge um modelo híbrido de regime político; uma nova modalidade de democracia que traz consigo outra forma de mandato.

Denominada de “líquida”, esse tipo de democracia se mantém fiel aos princípios da soberania popular e da participação. A mudança reside no fato de estar totalmente nas mãos do povo - independentemente de como cada ordenamento defina esse termo - o poder de decidir quando a participação nas decisões governamentais será direta ou indireta. Além

²³ O termo *Accountability* consiste em definir a busca pela manutenção dos ideais democráticos na condução dos governos, honrando as demandas sociais. Para tanto, defende ser imprescindível a máxima transparência da esfera pública, incluindo fiscalização interna, real independência dos Poderes, e fiscalização mútua destes (O'DONNELL, online).

disso, quando a representação se der por via indireta, o representante poder ser escolhido pelo representado a cada nova discussão e votação, a depender da matéria sob análise, como se explica a seguir.²⁴

A cada indivíduo que compõe um Estado, em cada discussão, será concedido um voto. A partir daí, a escolha de como o utilizará estará totalmente em suas mãos. O indivíduo pode optar por participar diretamente, votando sobre determinada matéria. Caso decida por não querer se manifestar sobre o assunto em pauta, a pessoa pode transferir seu voto a outrem, que, por sua vez, também tem o direito de entregá-lo a outra pessoa caso não se sinta apta a votar sobre a matéria em discussão. Importante esclarecer que a pessoa a quem o titular do voto delega seu direito de opinar pode ser também aquele representante eleito pelos moldes tradicionais, uma vez que essa figura não é eliminada na democracia líquida. Entretanto, essa delegação é uma “procuração transitória”²⁵, ou seja, podendo o indivíduo, a qualquer tempo, decidir não mais atuar por intermédio de representante, e votar diretamente.

Esse tipo de democracia inova ao entregar totalmente ao titular do direito ao voto a escolha se atuará ou não via representante, além da possibilidade de revogação do mandato quando julgue pertinente. Esse mandato intermitente pode ser visto como meio de superar as insatisfações ocasionadas pela falta de representatividade, queixa comum nos lugares onde há democracia representativa. É inegável também que, funcionando bem, a democracia líquida é uma importante forma de fortalecer a cidadania, a educação política. Ademais, não há uma sobrecarga nas pessoas - fazendo até mesmo com que se afastem da esfera política por serem requisitados com muita frequência, conforme sustentam críticos à democracia direta - dado que os indivíduos opinam somente quando querem (BENEVIDES, 1991, p. 94-95).

Contudo, essa possibilidade de aquele a quem se delegou o voto poder transferi-lo novamente a outrem, sem a anuência do primeiro, pode dificultar o seu controle pelo titular. Dessa forma, pode gerar o efeito oposto, e reforçar a crise de representatividade.

Ao se evidenciar que a democracia líquida não retira os partidos e os representantes tradicionais da dinâmica política, tem-se que é por meio de organizações partidárias, os Partidos Piratas, que essa forma de democracia se corporifica. Na Suécia, em 2006, foi onde surgiu a primeira agremiação partidária desse tipo, o *Piratpartiet*, elegendo, em 2009, seu

²⁴ Democracia Líquida em termos simples. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mOhxvhTqyRs#t=15>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

²⁵ O que é democracia líquida. Disponível em: <<http://partidopirata.org/o-que-e-democracia-liquida/>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

primeiro representante no Parlamento Europeu.²⁶ No Brasil, o Partido Pirata nasceu em 2009²⁷, sendo oficializado em 2013, estando até o início de 2015 no processo de coleta de assinaturas para, assim, efetivamente poder participar das eleições. A ideologia desse grupo de partidos é definida por Kristian Pasini, um dos integrantes do Partido Pirata brasileiro, como: “Defendemos o livre compartilhamento de conhecimento e cultura, a transparência do Estado, a privacidade individual, especialmente nas redes, a defesa dos direitos humanos e o empoderamento popular”.²⁸

Evidente está a possibilidade de apresentar objeções a esse tipo de democracia, especialmente, em relação ao mandato ser uma “procuração transitória”. Ademais, a imprescindibilidade das novas tecnologias de informação e comunicação para sua efetivação pode ser um importante fator limitante, especialmente em países sub ou em desenvolvimento, nos quais o acesso a essas novas tecnologias e o conhecimento de como manuseá-las não é compartilhado por grande parte das pessoas.

Este capítulo permitiu depreender que a representação tem se alterado ao longo dos anos nos Estados democráticos. Fortifica-se o questionamento de uma representação que desencadeie o afastamento do representante daqueles que são por ele representados. Mandato político livre, geral e irrevogável, e eleição como meio de autorização e controle do representado se tornam insuficientes. O movimento atual é pautado pela busca por formas que limitem a autonomia do representante frente aos representados, não revitalizando o mandato imperativo, mas a fim de garantir que seja possível haver uma relação constante entre eles ao longo do exercício do mandato, e que esta não se inicie e não se esgote no momento eleitoral.

Ademais, o contexto contemporâneo evidencia que a representação política ultrapassou sua tradicional forma eleitoral, surgindo representantes que não se constituem por meio das eleições. Organizações civis e até mesmo pessoas físicas se tornaram representantes de setores da sociedade, pluralizando o cenário político. Esses novos atores, cada vez mais, tornam-se parte das decisões governamentais, o que se consubstancia tanto nas Comissões de Legislação Participativa como na Iniciativa Popular de lei. Ainda que não sejam representantes eleitos, a autorização e o controle que as eleições garantem, também podem ser alcançados por esses novos representantes sem a necessidade destas.

²⁶ Partido Pirata (Suécia). Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Partido_Pirata_%28Su%C3%A9cia%29>. Acesso em: 01 fev. 2015.

²⁷ Partido Pirata (Brasil). Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Partido_Pirata_\(Brasil\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Partido_Pirata_(Brasil))>. Acesso em: 01 fev. 2015.

²⁸ Partido Pirata tem registro oficializado. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/link/partido-pirata-do-brasil-tem-registro-oficializado/>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

Indo além, as novas TIC's potencializam ainda mais esse cenário de transformação em relação à representação. As tecnologias viabilizam a suplantação de barreiras, facilitando a participação social nos ambientes de tomadas de decisões políticas.

Assim, a representação política vai distando de sua concepção tradicional de ser resultado de um mandato livre, geral e irrevogável, e os partidos dividem com outros modos de organização civil a qualidade de forma de representação política da sociedade.

Aliando esse conhecimento acerca da relação entre participação e representação com a investigação dogmática empreendida no capítulo I, com o estudo teórico-empírico sobre a participação política no processo legislativo, e com a teoria da Legística, tem-se as ferramentas necessárias para pesquisar o objeto central da presente pesquisa. O estudo constitucional e regimental do processo legislativo, acrescido da investigação desenvolvida no capítulo II, serão essenciais para se compreender como as Comissões e a Iniciativa Popular estão institucionalmente estruturadas, além de como se apresentam frente ao modelo de democracia e participação política que o Estado brasileiro consubstancia. A imersão na temática da representação e da Legística, além dos estudos desenvolvidos nos capítulos I e II, lançarão luz sobre o funcionamento e sobre os resultados apresentados por esses mecanismos de participação.

CAPÍTULO IV – A INICIATIVA POPULAR

Este capítulo tem como objetivo apresentar pormenorizadamente este mecanismo de participação. O estudo será iniciado com a exposição do modo como foi criado o instituto, a fim de que seja possível conhecer o processo de escolha do formato da Iniciativa Popular apresenta na CF; em seguida, verificar-se-á como tal mecanismo está regulamentado e estruturado institucionalmente. Diante dessa informação, será empreendida uma investigação acerca de como tem se dado seu funcionamento, desde sua criação até o ano de 2013.

A elaboração desse estudo detalhado será construída a partir de análise documental, de verificação das informações disponibilizadas pelas Casas em seus portais oficiais e das respostas enviadas às consultas realizadas pelo autor desta pesquisa, além de entrevistas. Com base nos Anais da Assembleia Constituinte de 1988, será exposto o modo pelo qual o instituto foi concebido. O estudo da CF, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e da Lei nº 9709/98 fornecerá as informações necessárias para apresentar como está disciplinada a Iniciativa Popular. Finalmente, os Pareceres, os Relatórios e a Tramitação disponíveis nos portais oficiais das Casas, acrescidos de entrevistas, permitirão verificar - por meio do estudo de cada um dos projetos de lei enviados até o final de 2013 via esse canal de participação social - como esse mecanismo tem funcionado.

Destarte, com base no diálogo do estudo institucional com o empírico, almeja-se construir uma investigação que permitirá apontar quais são os aspectos positivos e as limitações da Iniciativa Popular de lei. O resultado dessa construção será essencial para que, ao confrontá-lo com as conclusões a serem aferidas no estudo das Comissões de Legislação Participativa - a ser realizado no próximo capítulo - seja possível verificar se essas mais recentes criações facilitaram a participação popular no processo legislativo quando comparados com o tradicional mecanismo da Iniciativa Popular.

1. DA INICIATIVA POPULAR COMO DIREITO CONSTITUCIONAL

A concessão aos cidadãos do direito de propor projetos de lei foi uma inovação da constituinte de 1988. O pronunciamento do presidente da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, Maurílio Ferreira Lima, responsável por apresentar o anteprojeto sobre esses temas, denota claramente o caráter inovador que esse instituto apresenta em relação à tradição constitucional brasileira:

A tradição constitucional brasileira dá o monopólio da iniciativa de projetos de lei aqueles que são eleitos Vereadores, Deputados Estaduais, Deputados Federais, Senadores, ou ao Poder Executivo. [...] O direito de iniciativa, que existe no Direito Constitucional italiano e em algumas outras Constituições também da Europa, atribui à coletividade o direito de apresentar projetos de lei ou propor a revogação de uma lei (BRASIL, 1987a, p. 13).

Foi a partir dessa manifestação que o direito de iniciativa popular passou então a ser objeto de discussão no processo constituinte.

Essa mesma matéria também foi objeto da Subcomissão do Poder Legislativo, uma vez que a regulamentação da iniciativa dos projetos de lei é de competência dessa esfera do poder. Igualmente, na fala de um dos membros dessa Subcomissão, Jorge Hage, tem-se claro que a possibilidade de iniciativa popular na CF de 1988 é algo pioneiro na história constitucional do país:

Questões como iniciativa popular, tribuna livre, sessões ampliadas com participação da sociedade, na linha de sessões especiais, algo mais estruturado e mais sistemático, parece-me devem constar obrigatoriamente de nossas preocupações, se queremos um Legislativo mais moderno e que saia um pouco daquela mesmice de sempre (BRASIL, 1987b, p. 17).

Essa inovação não foi bem recebida por todos os constituintes que compunham essas Subcomissões. Alguns legisladores se mostraram totalmente desfavoráveis à prescrição do direito à iniciativa popular. A possibilidade de a coletividade atuar como autora foi encarada, por parte de alguns congressistas, como mais um complicador, outro concorrente que agravaria a fragilidade de um Legislativo que é dominado pelo Poder Executivo, sendo este o autor que mais consegue aprovar proposições legislativas. Além disso, alguns entenderam que esse instituto não se coadunava com o sistema representativo consagrado pela CF.

Nesse sentido, estão as seguintes declarações:

Creio ainda que exigirmos um número de assinaturas – 20 mil, 30 mil, 50 mil, – 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. Isso não seria **ilegível** que ninguém se nega a apresentar qualquer projeto de lei no Congresso. Portanto acho que a iniciativa – V. Ex.^a me perdoe – não é razoável, na medida em que ela diminui a força do próprio Parlamento não – que é pequena – ao mesmo tempo não surte efeito algum. Se qualquer cidadão chegar hoje em qualquer gabinete trazendo uma sugestão, ela será apresentada (BRASIL, 1987a, p. 13, grifo do autor).

Digo-o pessoalmente e não como Presidente do Comitê de Imprensa do Senado – faço questão de esclarecer este aspecto. V. Ex.^{as}. foram eleitos para ser os representantes do povo e assim, não se recusarão a apresentar uma emenda, se for justa. Esse negócio de encher o Congresso de ônibus de direita, de esquerda, de esquerda-volver para pressionar, causar medo no Deputado, para agarrá-lo na saída

para colocar garimpeiro jogando papel em cima de mesa de Deputado, não é comigo. A característica da representação popular é o voto. Uma vez que os Deputados foram votados, que os grupos procurem seus representantes, converse, apresentem suas propostas e os façam endossá-las (BRASIL, 1987b, p. 144).

Outro ponto relacionado à iniciativa popular que provoca discussões até os dias de hoje é a quantidade de assinaturas exigidas para a apresentação do projeto; tal tema já era objeto de discussão desde aquele momento. O Presidente da Subcomissão que tratou dos direitos políticos, ao mesmo tempo em que apresenta o instituto da iniciativa popular, faz menção à necessidade de se definir um número mínimo de assinaturas, como condição para que o exercício dessa prerrogativa fosse viável, porque caso não houvesse esse requisito, chegariam diariamente inúmeras propostas, atravancando o trabalho do Poder Legislativo. Maurílio, então, sugere que o número de assinaturas seja igual à metade da quantidade de votos que um partido necessita para existir legalmente (BRASIL, 1987a, p. 13). Parece interessante e lógico esse pensamento, uma vez que equipara esse conjunto de cidadãos aos partidos políticos, considerando aquele também uma forma de representação da sociedade. Ademais, estabelece diferenciação ao determinar que iniciativa popular seja exercida por metade do número de pessoas necessário para se criar a mais tradicional organização social de representação política, dado que o agrupamento no primeiro caso é temporário, e sem ambições políticas, enquanto que os partidos tendem à perenidade e objetivam o exercício dos poderes estatais.

Contudo, também houve muitas críticas à exigência de assinaturas. Essa objeção se baseou na dificuldade de se cumprir determinação formal de mesmo tipo para a apresentação de Emendas Populares no período na Constituinte, uma vez que exigiam trinta mil assinaturas e o apoio de três associações. Zizia Valadares assim se posiciona:

Por exemplo, o Regimento da Assembléia Nacional Constituinte. Isso é brincadeira até de mau gosto – pedir trinta mil assinaturas e de mais três entidades associativas, cada assinatura acompanhada do nome completo do eleitor, endereço, dados identificadores do seu título de eleitor para a apresentação de projetos. Isso não é permitir a participação popular, muito pelo contrário, isso é cercear o Congresso Nacional (BRASIL, 1987a, p. 16).

Opositores à iniciativa popular apontavam esse requisito como um dos motivos pelos quais não deveria haver a previsão desse direito, uma vez que seria praticamente inexecutável.

Ao final, quando as Comissões, das quais eram parte as Subcomissões aqui citadas, apresentaram seus Anteprojetos, optaram por abarcar a iniciativa popular, e decidiram por estabelecer o requisito das assinaturas. Porém, foram além, expandindo esse instituto. Em ambos os documentos apresentados, além da iniciativa popular de lei também incluíram a

possibilidade de os cidadãos proporem emenda à Constituição. Foi no Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes, responsável por regular o Poder Legislativo, que expressamente se determinou que a proposição deveria ser assinada por 0,3% do eleitorado nacional, sendo esse número distribuído por, no mínimo, cinco Estados, e com não menos do que 0,1% dos eleitores de cada um destes.^{29 30}

Cabe ressaltar que no anteprojeto apresentado pela Subcomissão de Direitos Políticos, antes da elaboração do anteprojeto da sua respectiva Comissão, o número de assinaturas exigidas era bem inferior, quinze mil para lei e trinta mil para emenda à Constituição, ademais da prescrição do caráter prioritário para a tramitação de propostas de iniciativa popular (BRASIL, 1987a). Ainda nesse sentido, no documento apresentado pela Subcomissão do Poder Legislativo havia também a previsão de entidades da sociedade civil poderem iniciar o processo legislativo (BRASIL, 1987b). Porém, ambas as propostas não foram aprovadas, portanto, inexistindo nos anteprojetos das Comissões.

Considerando agora a fase final do processo constituinte, quando já se tem concluído um projeto de Constituição, algumas modificações são realizadas em relação ao que haviam determinado os textos dos Anteprojetos apresentados pelas Comissões aqui mencionadas. Estes foram objeto de alterações via emendas dos próprios constituintes e também por consequência de emendas populares. Cabe expor aqui que existiram três projetos de Constituição, sendo o terceiro aquele que desencadeou a CF em vigor.

A primeira versão reproduzia as prescrições estabelecidas pelas Comissões, ou seja, a iniciativa popular de lei e de emenda, além dos supracitados requisitos estabelecidos pela Comissão da Organização dos Poderes, e acrescentou a possibilidade da população requerer a realização de referendo, o referendo popular.³¹ Em decorrência das emendas sugeridas e aceitas, a segunda versão do projeto da Constituição não mais prescrevia o direito de iniciativa de emendas constitucionais, e, ai além, elevando a porcentagem de assinaturas de 0,3% para 1% do eleitorado nacional. Após essas modificações não houve mais novidades, sendo a iniciativa popular disciplinada na terceira versão do projeto da Constituição como se encontra prescrita até hoje, não possibilitando à coletividade propor emenda à Constituição e

²⁹ Anteprojeto Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-69.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

³⁰ Anteprojeto Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

³¹ Projeto de Constituição (A). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-253.pdf>>. Acesso em: 11/2014.

devendo o projeto de lei ser assinado por 1% do eleitorado brasileiro, dispersos em, no mínimo, cinco Estados, com não menos de 0,1% do eleitorado de cada um.³²

Importante frisar que foram as Emendas Populares de números 22 e 56³³ - e uma única oferecida por constituinte³⁴ - que colocaram no debate sobre a iniciativa popular de lei esse requisito de 1% do eleitorado. Lendo os documentos disponibilizados pela Câmara dos Deputados sobre o processo constituinte, somente se encontra nessas Emendas a proposta de dever ser esse o número de assinaturas. Até então, os constituintes não haviam proposto quantidade acima de 0,3% do eleitorado brasileiro. É inconcebível pensar que a intenção dos proponentes dessas Emendas Populares tenha sido dificultar o exercício do direito à iniciativa de projeto de lei. Entretanto, mesmo que acidentalmente, acabou trazendo para o debate uma sugestão mais exigente do que as apresentadas até então pelos próprios constituintes.

2. A REGULAMENTAÇÃO DA INICIATIVA POPULAR DE LEI

Neste tópico será apresentado como esse direito de participação no processo legislativo, consagrado constitucionalmente, está regulamentado e estruturado no ordenamento jurídico brasileiro. Esse conteúdo é elementar porque permitirá problematizar as Comissões de Legislação Participativa como efetivas melhorias em relação à Iniciativa Popular, facilitando a participação social.

A Iniciativa Popular de lei está disciplinada pela Constituição Federal, pela Lei nº 9709/98, e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados. É cabível aqui explicitar que essa modalidade de iniciativa não se encontra disciplinada também no RISF porque é na Câmara que os PL's de iniciativa popular devem ser entregues, além de ser esta a Casa onde sua tramitação será iniciada. Inicialmente, será aqui explicitada como a Carta Magna e o RICD preveem essa forma de participação. Essa escolha de iniciar a elaboração por esses dois regulamentos se justifica pelo fato de esses serem as disposições que primeiramente disciplinaram a Iniciativa Popular. A Lei nº 9709/98, além de ter sido criada somente após dez

³² Projeto de Constituição (C). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-314.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

³³ Emendas populares (p. 22 e 56). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-227.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

³⁴ Emendas oferecidas em Plenário (p. 561). Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255.pdf. Acesso em: 10 nov. 2014.

anos das demais, praticamente nada acrescenta ao que já prescrevia os outros dois documentos. Portanto, somente ao final deste item será abordada essa lei, apenas a fim de documentar sua existência.

Atualmente, esse mecanismo de participação assim se estrutura:

1 Legitimidade para propor: qualquer pessoa; podendo as organizações da sociedade civil atuar como patrocinadoras dos projetos (art. 252, III do RICD).

2 Requisitos: 1 - os projetos de lei deverão ser subscritos 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, devendo ser, após cumpridos esses requisitos, apresentados à Câmara dos Deputados; 2 - as listas devem conter além das assinaturas, o nome completo legível, o endereço, e o número do título de eleitor, devendo essas listas ser organizadas por Município e Estado, conforme formulário padronizado pela Mesa da Câmara (atualmente, é possível obtê-lo no portal eletrônico oficial da Casa); 3 - o projeto apresentado também deverá ser instruído com documento da Justiça Eleitoral que informe os eleitores alistados em cada Unidade da Federação; 4 - as proposições de iniciativa popular devem ser projetos de leis complementares ou ordinárias, não sendo admitido apresentar propostas das outras espécies legislativas elencadas na própria CF (art. 61, § 2º da CF; art. 252, *caput*, I, II e III do RICD).

A verificação do cumprimento dos requisitos prescritos será feita pela Secretaria-Geral da Mesa, onde o projeto é protocolizado (art. 252, IV do RICD).

No tocante aos requisitos enumerados, a exigência da coleta de uma quantidade de assinaturas que represente 1% do eleitorado, o que atinge a casa dos milhões, em cinco ou mais Estados, pode representar grande obstáculo ao direito de iniciativa popular. Conforme já alertava alguns constituintes, como se verificou nas manifestações já transcritas neste trabalho, o cumprimento dessa exigência é bastante difícil não somente pelo fato quantitativo, mas também porque conseguir essas assinaturas é financeiramente custoso, dado haver a necessidade de se buscar pessoalmente assinaturas de eleitores em vários locais do país. Portanto, somente grupos bastante organizados da sociedade, e que detêm condições econômicas poderão efetivamente usufruir dessa prerrogativa. Assim, faz-se adequada a conclusão de Teixeira (2008, p. 43): “Os cidadãos e minorias sem representação parlamentar seriam bruscamente tolhidos de seu direito de exercício da soberania popular.”

Relevante destacar também o fato de não poder a coletividade apresentar propostas de emenda à Constituição. Em relação a resoluções e decretos legislativos, é mais difícil se pensar em sustentar a possibilidade da iniciativa popular, dado que a reserva de iniciativa

nesses casos é instrumento elementar à efetivação da independência do Poder Legislativo conferida pelo art. 2º, *caput* da CF. No caso de leis delegadas e de medidas provisórias, é incoerente se pensar na iniciativa popular, uma vez que são espécies legislativas criadas especificamente com o objetivo de garantir ao Poder Executivo a possibilidade de interferir no processo de elaboração das leis. Assim, se aos eleitores fosse permitido apresentar essas modalidades legislativas, desconfiguradas estariam essas espécies. Contudo, em relação a emendas à Constituição, sendo o povo o titular do poder, inclusive constituinte, totalmente lógico se mostra a possibilidade de iniciativa popular para esse tipo legislativo.

Em verdade, com base nesse raciocínio, seria plausível defender a iniciativa popular de qualquer espécie legislativa, dado ser o povo o titular do poder, qualquer que seja este.

Outro ponto, também relativo aos requisitos apresentados, e que se faz pertinente ser problematizado aqui é a constatação de que tanto na CF como no RICD a iniciativa popular é caracterizada como apresentação de projeto de lei, vide arts. 61, § 2º da CF e 252 do RICD. Essa afirmação é de extrema relevância, uma vez que determina que a iniciativa deve ser proposta sob forma de PL, disposta em artigos, parágrafos, incisos, assim como se exige dos congressistas, o que foi exposto no capítulo I. Nesse sentido a Iniciativa Popular pode se efetivar em duas formas: a formal ou articulada, segundo a qual a proposta deve ser apresentada como um projeto de lei, como é o caso do Brasil; e a não-formal ou não-articulada, que não necessita estar em forma de texto legislativo. (RIBEIRO, p. 21) (SILVA, 2003, p. 14) O que cabe ser salientado aqui é que qualquer deputado ou senador possui auxílio de assessoria técnica para assim formalizar a proposta, não desfrutando de mesma consultoria os eleitores quando optam por apresentar um projeto de lei.

Deve-se mencionar ainda que o RICD contém um dispositivo impedindo que um projeto de iniciativa popular seja rejeitado por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa (art. 252, IX do RICD). Contudo, ainda assim se faz necessário aos proponentes enviarem proposição no formato de um PL. Não obstante, o fator mais relevante é que a maior parte da população não detém conhecimento técnico do direito, o que pode desencadear textos de PL que apresentem vícios de constitucionalidade não em sua totalidade, no objeto central, mas em determinadas disposições, podendo inviabilizar a continuidade de seu processamento. Portanto, esse requisito pode ser encarado como um fator limitador do exercício do direito de iniciativa popular.

3 Forma de apresentação: 1 - pessoalmente, à Secretaria-Geral da Mesa.

4 Matéria: deve tratar apenas de um assunto; exigência inclusa somente em 2004, pela introdução do inciso VIII no art. 252 do RICD.

Cumpridos os requisitos supracitados, e sendo aceita a proposição, o projeto inicia sua tramitação. Segundo prescrição do art. 252, VI do RICD, os PL's de iniciativa popular tramitarão como os demais dessa categoria. Entretanto, uma leitura atenta do Regimento dessa Casa torna evidente que o processamento dos projetos de iniciativa popular apresenta particularidades, como ver-se-á a seguir.

2.1 TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR

Inicialmente, designa-se um Deputado que atuará como autor, exercendo os poderes ou atribuições que tem qualquer autor de proposição legislativa. A escolha desse deputado deve respeitar o nome do deputado indicado pelo primeiro signatário do projeto de iniciativa popular, conforme dita as regras regimentais da Câmara (art. 252, X do RICD). Como ver-se-á mais adiante, a possibilidade do cidadão eleger quem será o deputado que atuará como ator é primordial ao prosseguimento da tramitação do projeto.

A primeira particularidade da iniciativa popular em relação à tramitação padrão dos PL's é o fato desse ser um dos três casos para os quais o Regimento Interno da Câmara prescreve a instauração da Comissão Geral. Esta se caracteriza pela transformação da sessão da Câmara a fim de que sejam ouvidas outras pessoas que não somente os próprios deputados, como é a regra das sessões plenárias. Portanto, nesse momento, qualquer signatário ou o deputado indicado pelo autor poderá usar da palavra por 30 minutos, conforme dita o art. 91, III do RICD. Vale salientar que há no próprio regimento uma inconsistência, visto que no art. 252, VII, esse tempo é de 20 minutos, e segundo o art. 91, § 2º, é de 30 minutos.

A participação direta do primeiro signatário do PL não se resume a esse momento da instauração da Comissão Geral, deflagrando outra especificidade do processamento dos projetos de iniciativa popular. O art. 252, VII do RICD prescreve que nas Comissões ou em Plenário o primeiro signatário ou o deputado que atua como autor tem direito de se manifestar quando seu projeto estiver sendo discutido. A conjunção “ou” utilizada na expressão “qualquer signatário ou deputado indicado” merece atenção, uma vez que sua utilização denota alternativa, ou seja, que não serão garantidos aos dois tal direito, mas somente a um deles. Em se tratando de um mecanismo que visa à participação social no processo legislativo, e considerando o dado anterior de que o primeiro signatário escolhe um congressista para cumprir as atribuições de autor, é mais contundente entender que nos momentos em que o

projeto é discutido caberá ao primeiro signatário escolher se será ele ou quem foi por ele indicado que usará da palavra.

Contudo, deve-se salientar que a função do autor no processo legislativo não se resume a debater sua proposição nas Comissões e no Plenário. Como foi exposto no capítulo I, o autor pode requerer que a sua proposição seja incluída na Ordem do Dia se as Comissões não se manifestarem no prazo determinado pelos regimentos das Casas; solicitar o adiamento de discussão; pode se manifestar quando a proposição está sendo votada; além de poder interpor recurso face à declaração de prejudiciabilidade ou rejeição do PL apresentado. Sobre essas outras atribuições o primeiro signatário não tem o direito de escolher exercê-las ou não. Da combinação dos incisos VII e X com o art. 252 do RI depreende-se que as atribuições e poderes concedidos ao autor de um projeto de lei pelo Regimento Interno serão executados pelo deputado escolhido pelo primeiro signatário, sendo sua opção se fazer presente somente quando se for discutir sua proposta.

Além de determinar a instauração da Comissão Geral, os projetos de iniciativa popular também fazem parte do rol das cinco exceções quando se trata do arquivamento das proposições no final da legislatura, o que foi mencionado no capítulo I. Assim, as propostas de iniciativa popular não são arquivadas, permanecem tramitando independentemente da renovação dos componentes da Casa. Esse aspecto, assim como a escolha de qual deputado figurará como autor do PL, é elementar para que seu processamento não acabe esquecido.

Finalmente, há o fato dos projetos de lei de iniciativa popular constarem no conjunto daqueles que tramitam “com prioridade” (art. 151, II do RICD). Como já explicado no primeiro capítulo desta pesquisa, a prioridade implica em inclusão da proposição, após esta já haver sido apreciada pelas Comissões, na Ordem do Dia da sessão seguinte, posteriormente à votação das que são processadas em regime de urgência (art. 158 do RICD). Entretanto, diante das possibilidades que os Regimentos das Casas prescrevem que permitem impedir a estagnação ou lentidão da tramitação, essas garantias se mostram insuficientes (FLEURY, 2006, p. 97).

Tem-se, portanto, que a forma como a iniciativa popular está disciplinada, simultaneamente, assegura aos cidadãos garantias importantes à tramitação das proposições legislativas, e limita esse direito, prescrevendo exigências que são verdadeiros obstáculos ao seu exercício. A possibilidade do primeiro signatário participar dos debates nas Comissões e no Plenário é de suma importância, uma vez que como autor deve poder se manifestar quando o seu projeto é discutido, podendo evitar modificações que desconfigure sua proposição. Nesse mesmo sentido também está a garantia do cidadão poder eleger qual deputado deve

atuar como autor do seu projeto quando ele não possa atuar, pois caso a nomeação um congressista que tenha pouca ou nenhuma afinidade com o tema do projeto pode ser determinante para o seu arquivamento ou estagnação do seu processamento. Dessa forma, haver a possibilidade dos autores se posicionarem sobre os rumos do projeto de sua autoria é imprescindível para não comprometer a participação social (TEIXEIRA, 2008, p. 44). Tem-se, assim, que a iniciativa popular possibilita a participação social não apenas no ato da iniciativa, mas também nas emendas, não propondo alterações, mas defendendo o seu projeto nas Comissões e no Plenário.

Cabe ainda acrescentar que o fato de ser o PL de iniciativa popular exceção à regra do arquivamento no final da legislatura, e da sua tramitação ser do tipo “com prioridade” serem aspectos positivos para a iniciativa popular, ainda que insuficientes. Como aponta Azevedo, citada no capítulo I, a proposição pode ser esquecida, devendo haver pressão por parte dos interessados para que isso não ocorra.

Concomitantemente, outros pontos aqui abordados limitam a sua execução desse direito de iniciativa. A quantidade de assinaturas exigidas; o fato da iniciativa dever ser apresentada sobre a forma de um projeto; a questão de não poder apresentar proposta de emenda à Constituição; os signatários não poderem exercer outras atribuições elementares ao andamento processual que são garantidas aos autores dos PL's; e o fato de não haver regras que estabeleçam um regime mais célere de tramitação dessas propostas, são fatores que enfraquecem o potencial desse mecanismo de participação social.

Assim vejamos como se estruturam as Comissões de Legislação Participativa, a fim de poder esclarecer se estas apresentam melhorias em relação à iniciativa popular.

2.2 A INICIATIVA POPULAR NA LEI Nº 9709/98

Em relação ao conteúdo da Lei nº 9709/98, que versa sobre a Iniciativa Popular, esta não acresce qualquer conteúdo que a CF e o RICD já não previa, uma vez que essa lei é posterior aos outros diplomas aqui considerados. Paulo Bonavides (2001, p. 60), ao abordar o interregno temporal entre a consagração desse direito pela CF e sua regulamentação - após dez anos - pela referida lei, argumenta que houve inconstitucionalidade por omissão por parte dos legisladores.

O que é interessante destacar aqui são os dados colhidos no relatório do PL que desencadeou essa lei. Analisando todos os projetos que foram pensados ao principal, PLS

(projeto de lei do Senado) 5/91³⁵, e que, portanto, serviram de base para a formação da referida lei, é possível verificar que praticamente apenas dois dos nove PL's que tramitaram em conjunto para a formação da Lei nº 9709/98 inovaram em relação ao que já determinava a CF em relação à iniciativa popular. Esses PL's, o 4/91³⁶ e o 3876/93³⁷, ampliavam os atores que poderiam propor um projeto, incluindo entidades filantrópicas, sindicais, comunitárias. Contudo, o mais relevante aqui é o segundo PL, que em seu texto previa o que hoje faz a Comissão de Legislação Participativa da Câmara e do Senado: oferecimento de pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais, de associações, sindicatos e demais instituições representativas da sociedade civil. Além disso, em substitutivo ao PL 3876/93, o então deputado José Genoíno acrescenta que os projetos de lei de Iniciativa Popular tramitariam em regime de prioridade.

Entretanto, o relator não absorve essas propostas fundamentando ser de competência de cada Casa regular como esta abrir-se-á à participação da sociedade. Assim, pode-se afirmar que a regulamentação do instituto da Iniciativa Popular poderia ter sido mais completo, o que tornaria dispensável a criação de outros mecanismos como a CLP e a CDH.

3. OS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR

Após a apresentação do arcabouço legal que rege a iniciativa popular, este tópico tem como objetivo verificar como esse instrumento de participação popular vem se concretizando desde a consagração desse direito com a promulgação da Constituição de 1988 até o ano de 2013. Essa verificação dar-se-á pela realização de estudos de todos os projetos de lei de iniciativa popular apresentados desde 1988 até o último dia de 2013.

Esse estudo objetiva, primeiramente, caracterizar os projetos apresentados, indicando quem foi seu proponente e a matéria sobre a qual versa. Em seguida, buscar-se-á informações que possibilitem verificar se as proposições cumpriram os requisitos formais das assinaturas e de serem apresentados na forma de projeto de lei, além de averiguar se foi concedido aos proponentes indicar o deputado que atuaria como autor. Após tais constatações, sua tramitação será analisada a fim de diagnosticar se esta ocorreu conforme os ditames

³⁵ Diário do Congresso Nacional de 23/11/1991, p. 415 ss. Acesso em: 23 abr. 2014.

³⁶ Diário do Congresso Nacional de 23/11/1991, p. 415 ss. Acesso em: 23 abr. 2014.

³⁷ Diário da Câmara dos Deputados de 10/08/1996, p.22343 ss XX. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10AGO1996.pdf#page=63>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

específicos prescritos no RICD, sendo estes: a constituição de Comissão Geral, a garantia do primeiro signatário se manifestar em Plenário e nas Comissões, e o seu não arquivamento ao final da legislatura. Finalmente, a investigação voltar-se-á a constatar em qual estágio da tramitação se encontra, verificando qual(is) a(s) razão(ões) para a estagnação do processamento ou para que a proposição chegasse à etapa final do processo.

Para tanto, primeiramente foi realizado um levantamento de quantos e quais foram os projetos de lei de iniciativa popular apresentados desde 1988 até o último dia de 2013. Esse intento se efetivou por meio de uma consulta direta à Câmara dos Deputados. A partir dos dados disponibilizados pelo órgão e, baseado nas informações disponibilizadas nos portais oficiais da Câmara e do Senado e nas entrevistas concedidas pelos atores sociais envolvidos na tramitação desses PL's, foi construído o estudo empírico proposto.

Porém, a resposta enviada pela Câmara dos Deputados trouxe uma informação que faz necessário apresentar ressalvas quanto ao objetivo proposto no início deste item. No documento, vide Anexo 9, os projetos de iniciativa popular não são assim referidos. Fala-se em: “*PROPOSIÇÕES ADOTADAS (Proposições adotadas por parlamentares ou sugestões recebidas pela CLP, mas com origem em iniciativa popular)*”. Como complementa o órgão em sua resposta, para que tramitem de imediato, as proposições são apresentadas por deputados que passam a figurar como autores. O principal empecilho para que as proposições tramitem como projetos de lei de iniciativa popular é a dificuldade em se conferir a autenticidade das assinaturas, justificativa apresentada já no primeiro projeto desse tipo, em 1992³⁸. Em decorrência dessa impossibilidade de conferência - o que inviabilizaria a apresentação o projeto, dado que esse é um requisito a ser cumprido para a apresentação deste - os deputados “adotam” a proposição, que, então passa a tramitar em seu nome.

Assim sendo, à primeira vista, não seria pertinente verificar os itens mencionados no início deste tópico, dado que não tramitam como projetos de iniciativa popular, mas sim como proposições comuns, de deputados, com o diferencial de terem sido originados a partir da iniciativa da sociedade. Entretanto, essa conclusão não se sustenta quando se estuda a tramitação do primeiro projeto “com origem em iniciativa popular”, a atual Lei nº 11.124/05³⁹. O processo descrito no portal oficial da Casa aponta que houve a instauração da Comissão Geral, e que treze pessoas participaram desta, sendo essa uma das peculiaridades do

³⁸ Diário do Congresso Nacional. Brasília, 08.04.1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08ABR1992.pdf#page=51>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

³⁹ Tramitação PL 2.710/92. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 01 dez. 2014.

processo legislativo da lei de iniciativa popular. Diante disso, o fato de não tramitarem como PL de iniciativa popular não permite afirmar se o seu processamento respeitou ou não as determinações regimentais e constitucionais específicas do instituto. Portanto, o estudo foi realizado seguindo a formatação que havia sido apresentada anteriormente.

A seguir apresentar-se-á o resultado apresentado pelas investigações empreendidas; cabe destacar que o estudo da tramitação desses projetos focará mais o seu processamento na Câmara. Essa escolha se fundamenta no fato de que, como as proposições de Iniciativa Popular são apresentadas à esta Casa, o Senado atua somente como revisor. Nos casos em que a tramitação nesta outra Casa apresentar algum dado relevante à compreensão da proposição estudada, será então mencionado.

3.1 PL 2710/92

Esta proposição versou sobre a Criação do Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia. Patrocinado pelo Movimento Popular de Moradia, foi apresentado no dia 19/01/1992, sendo a primeira proposta legislativa com origem em iniciativa popular.

A partir das informações disponibilizadas no Diário oficial do Congresso, a proposta, apresentada na forma de um projeto de lei, reuniu mais de oitocentas mil assinaturas, distribuídas entre eleitores de dezoito Estados. Entretanto, no mesmo documento, tem-se a informação de que não foi possível verificar se os eleitores inscritos estavam em condição regular, porque o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) possuía o cadastro de somente um terço do eleitorado.⁴⁰

De acordo com os dados da tramitação contidos no portal da Câmara, mesmo não tendo sido possível conferir o atendimento ao requisito das assinaturas, instaurou-se a Comissão Geral. Desta, não participaram apenas um dos subscritores, como prescreve o regimento, mas sim treze pessoas.⁴¹ Entretanto, nas discussões realizadas nas Comissões e também quando o Plenário se reuniu para discutir o projeto antes de sua votação, não houve manifestação de qualquer signatário, dispositivo que é garantido pelo RICD.

⁴⁰ Diário do Congresso Nacional. Brasília, 08.04.1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08ABR1992.pdf#page=51>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

⁴¹ Tramitação PL 2.710/92. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 01 dez. 2014.

A tramitação desse projeto perdurou por treze anos. O PL foi convertido em lei, Lei nº 11124/05, somente no ano de 2005. Ao se acompanhar sua tramitação, verifica-se que não houve arquivamento da proposição. Em relação à lentidão de seu processamento, cabe destacar o fato de ter permanecido somente na Comissão de Desenvolvimento Urbano por quase quatro anos. Observando o que dita o RICD, conforme visto no capítulo I, as Comissões - nos casos das proposições em regime de prioridade, como o é a iniciativa popular - têm o prazo de dez dias para apresentar a matéria que está sob sua análise. Além disso, mesmo estando pronta para ser votada (Ordem do Dia) desde setembro de 2001, só o foi em junho de 2004, com várias votações adiadas, o que se modificou após requerimento de urgência apresentado, nesse mesmo mês e ano, por um conjunto de Líderes.

O mesmo aconteceu no Senado; o projeto estava na CCJC há dez meses, quando então um grupo de Líderes requereu a urgência de sua tramitação, acelerando-a.⁴²

3.2 PL 4146/93

Este projeto teve como objetivo caracterizar como crime hediondo chacinas realizadas por esquadrões de morte. A leitura dessa proposição permite concluir que esta não teve origem em iniciativa popular. O PL em questão foi resultado de iniciativa do Poder Executivo. A iniciativa popular adentra nesse projeto na forma de uma emenda sugerida por um deputado em resposta ao documento que, sob a liderança da novelista Glória Perez e com a assinatura de mais de um milhão e trezentas mil pessoas, pediu a inclusão do homicídio qualificado - tentado ou consumado - no rol dos crimes hediondos.⁴³

Ao se verificar seu processamento, não há qualquer menção àquelas características prescritas ao PL de iniciativa popular. Não houve a instauração de Comissão Geral e nem a manifestação de qualquer signatário.

O principal aspecto desse projeto é a celeridade do seu processamento. Da sua apresentação à sua sanção não decorreu um ano. Entre a data que passou a figurar na Ordem do dia e a sua Discussão não se passou sequer um dia. Depois, entre o dia em que passou a

⁴²Tramitação PL 2.710/92. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=68396>. Acesso em: 01 dez. 2014.

⁴³ Diário do Congresso Nacional. Brasília, 25.03.1994. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12OUT1993.pdf#page=35>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

contar na Ordem do dia para Votação e a sua realização foram menos de dois meses.⁴⁴ Porém, apesar dessa celeridade chamar a atenção, especialmente quando se compara essa tramitação com a anterior, não houve sequer pedido de urgência. Indo além, houve até mesmo desrespeito ao prazo regimental para as Comissões emitirem seu parecer, demorando a CCJC aproximadamente cinco meses, quando se estipula dez sessões; lembrando que há sessão todos os dias. No Senado, a proposição foi discutida e votada em menos de dois meses⁴⁵. A questão é que, neste caso, as determinações dos Regimentos foram menos desrespeitadas.

3.3 PL 1517/99

A proposição, apresentada na forma de projeto de lei, foi patrocinada pela Comissão Brasileira Justiça e Paz e pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, com o apoio de mais de sessenta entidades, entres estas o Movimento Contra Corrupção Eleitoral (MCCE)⁴⁶. O PL tinha como matéria a cassação do registro do candidato que doar, oferecer ou prometer bem ou vantagem pessoal em troca do voto. Contudo, no Diário da Câmara há menção expressa ao não cumprimento da quantidade de assinaturas para que o projeto se enquadre no instituto da iniciativa popular. Entretanto, a proposição foi aceita sob o argumento de que era preciso colocar em tramitação o quanto antes este projeto, a fim de que o anseio da sociedade fosse acolhido o mais rapidamente.

Apesar de não tramitar como iniciativa popular, na entrevista realizada com um dos membros do MCCE, o qual participou da proposição deste projeto, vide Anexo 5, ele deixa claro que houve participação de representantes da entidade quando o projeto foi discutido nas Comissões, como prescreve o RICD, apesar de, no Plenário, terem sido convidados apenas para assistir. Além disso, disse que puderam escolher os deputados que atuariam como autores da proposição que apresentaram.

Se a celeridade da conversão do projeto em lei, a Lei nº 9840/1999, chamou atenção no caso anterior, neste é ainda mais impressionante, dado que entre a apresentação e a sanção

⁴⁴ Tramitação PL 4146/93. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

⁴⁵ Tramitação PL 4146/93. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=22214>. Acesso em: 23 jun. 2014.

⁴⁶ Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, 13.09.1999. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15SET1999.pdf#page=173>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

decorreu menos de dois meses.⁴⁷ No Senado, o processamento do projeto se deu em três dias⁴⁸. Um ponto é essencial para entender essa agilidade em ambas as Casas: houve requerimento de urgência por parte dos congressistas alterando o tipo de tramitação do projeto.

3.4 PL 7053/06

Este projeto objetiva a retirada do benefício relativo à fixação de pena para crime continuado quando se tratar de crime hediondo, tortura, genocídio; proíbe a apelação em liberdade para o condenado por esses crimes e por tráfico de drogas, bem como o indulto para o crime de tortura; e revoga o protesto por novo júri. Assinado por mais de um milhão e duzentos mil eleitores, teve como iniciador o “Movimento Gabriela Sou da Paz”.⁴⁹ Apresentado sob a forma de um projeto de lei, este tramita apensado ao projeto de lei nº 4911/2005.⁵⁰

Não há no detalhamento da tramitação qualquer menção à instauração de Comissão Geral ou à manifestação de signatários. Contudo, em entrevista, vide Anexo 4, um dos membros do Movimento, Carlos Santiago, afirmou que a ele foi dado o direito de nomear um deputado que atuaria como autor da proposição. Inclusive, o entrevistado diz que eles perderam muito com a não reeleição deste deputado. Ademais, afirma que acompanharam alguns andamentos do processo.

O projeto ainda se encontra em tramitação. Entre as causas de sua estagnação está o fato de já ter sido arquivado duas vezes. Como foi evidenciado no capítulo I, as proposições de iniciativa popular não podem ser arquivadas. Ainda que tramite em conjunto, essa garantia não poderia ser suprimida. De acordo com o art. 143, III, § único do RICD, o regime especial de tramitação de uma proposição será estendido às que a esse estejam apensadas. Pode-se

⁴⁷ Tramitação do PL 1517/99. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>. Acesso em: 27 jun. 2014.

⁴⁸ Tramitação do PL 1517/99. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=222>. Acesso em: 27 jun. 2014.

⁴⁹ Tramitação PL 7053/06. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=324689>>. Acesso em: 27 jun. 2014.

⁵⁰ Tramitação PL 7053/06. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=324689>>. Acesso em: 27 jun. 2014.

inferir, assim, que, como o processamento da iniciativa popular possui particularidades, deveriam ser as suas regras as regentes da tramitação desses PL's apensados.

Sublinha-se que o projeto está na CCJC da Câmara desde junho de 2008. Desde então, os últimos atos de sua tramitação foram o arquivamento e posteriormente, o desarquivamento.

3.5 PL 1472/07

Este projeto teve como sua propulsora a Associação Comercial de São Paulo (ACSP), que o apresentou com o apoio de mais de um milhão e meio de assinaturas.⁵¹ A proposta, sob a forma de PL, teve como objetivo a determinação de medidas que efetivassem o direito dos consumidores de serem informados acerca dos impostos que incidem sobre mercadoria e serviços, seja por meio de nota fiscal ou painel eletrônico visível no momento da compra.

Verificando sua tramitação, não se encontra menção à instauração de Comissão Geral ou à manifestação de signatário em Comissões e no Plenário. Em entrevista, vide Anexo 3, o Dr. Marcel Solimeo, que acompanhou todo o processo, afirma que eles entregaram a proposição com as assinaturas ao Senado, uma vez que se mostraram receptivos ao PL. Portanto, desde o início este passou a tramitar como proposta de autoria de senadores.

Após pouco mais de cinco anos, transformou-se na Lei nº 12741/2012. Porém, como afirmou o entrevistado, o projeto tramitou rapidamente no Senado, mas na Câmara não ocorreu o mesmo, até que o deputado Guilherme Campos - que era ex-presidente da Associação Comercial de Campinas à época - assumiu a relatoria do PL. Ressalta-se o fato de o projeto ter ficado somente na Comissão de Finanças e Tributação por quase dois anos, apesar de um pedido de urgência - não aprovado - e vários requerimentos para sua inclusão na ordem do dia desde 2010, o que só aconteceu em 2012.

3.6 PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR (PLP) 518/09

Este projeto de lei complementar teve como seu iniciador o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. A intenção do propositor era instituir a chamada "Ficha Limpa", obrigatória para os candidatos nas eleições em todos os níveis, aumentando para oito anos o

⁵¹ Tramitação PL 1472/07. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=40695&tp=1>>. Acesso em: 27 jun. 2014.

período de inelegibilidade e suspendendo a exigência do trânsito em julgado nos casos em que a representação for julgada procedente pela Justiça Eleitoral.

Conforme consta no documento de apresentação da proposta, apresentada sob forma de PL, esta chegou à Câmara acompanhada de mais de um milhão e trezentas mil assinaturas.⁵² Entretanto, a conferência das assinaturas não foi realizada, como afirma Luciano Caparroz, vide Anexo 5, e assim o projeto, como os demais aqui apresentados, foram “adotados” por congressistas, não sendo processado como PL de iniciativa popular. Apesar disso, este mesmo entrevistado declarou que o MCCE participou das discussões nas Comissões, e a eles foi concedido o direito de escolher quem gostariam que assumisse a proposição como autor. Contudo, não houve criação de Comissão Geral, tendo sido eles convidados a assistirem à discussão em Plenário.

O projeto de lei complementar em questão foi arquivado. Porém, não em decorrência do término da legislatura. O PLP tramitou, desde seu início, apensado ao projeto 168/93, e com a aprovação deste, o PLP 518/09 foi declarado prejudicado.⁵³ O conteúdo da proposição apresentada pelo MCCE foi acrescido ao PLP 168/1993, como uma das vinte e oito emendas oferecidas a este, sendo a de número 21, do deputado Índio da Costa. Assim, com a aprovação do PLP 168/93, não havia mais razão para o prosseguimento da tramitação do PLP 518/09.

3.7 PLP 321/2013

Este projeto de lei complementar teve como iniciadores o Conselho Nacional de Saúde e o Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública. A proposição foi apresentada com quase um milhão e novecentas mil assinaturas, com a finalidade de que ao menos dez por cento das receitas correntes brutas da União devessem ser destinadas ao financiamento da saúde.⁵⁴

Porém, diferentemente do que ocorreu com os demais projetos, neste caso não foi um ou mais deputados que “adotaram” o PLP em questão. Essa proposição, apesar de

⁵² Tramitação PLP 518/09. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=712625&filename=Tramitacao-PLP+518/2009>. Acesso em: 27 jun. 2014.

⁵³ Tramitação PLP 518/09. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>>. Acesso em: 27 jun. 2014.

⁵⁴ Tramitação PLP 321/2013 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1120659&filename=Tramitacao-PRL+1+CLP+%3D%3E+SUG+89/2013+CLP>. Acesso em: 23 jun. 2014.

inicialmente ser um projeto de lei de iniciativa popular, foi transformada em Sugestão, e por conseguinte, enviada à CLP (Sugestão 89/2013). Assim sendo, somente após aprovada por esta Comissão é que passou a tramitar como projeto de lei. Essa configuração permite inferir que essa nova forma de lidar com os projetos de lei com origem em iniciativa popular se mostra mais desvantajosa, dado que são convertidos em Sugestão e somente se forem aprovados pela CLP é que voltarão ao *status* em que chegaram à Casa, o de projeto de lei.

Atualmente, a proposição em questão se encontra apensada ao PLP 123/2010, apesar de haver sido apresentado requerimento solicitando a desapensação, o qual, entretanto, foi indeferido pelo fato de, realmente, as matérias de ambas as proposições serem conexas.⁵⁵ Até o final do ano de 2013 estava tramitando na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

4. CONCLUSÃO ACERCA DOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR

O estudo dessas proposições permite concluir que a Iniciativa Popular de lei ainda não se concretizou. Apesar de a Câmara classificar essas proposições como materializações desse direito constitucional, o que se verificou pelos casos estudados é que, desde 1992, quando a primeira proposição foi apresentada nesse molde, até os dias atuais, o Estado não possui meios que permitam verificar se esses projetos cumpriram os requisitos elementares para sua apresentação junto à Casa. Não é possível conferir a autenticidade dos signatários das proposições; o mesmo Poder Legislativo que estabeleceu tais exigências, não está preparado para verificar seu cumprimento. Parece que o Congresso foi surpreendido, pois não contavam com a capacidade de mobilização da sociedade. Portanto, pode-se afirmar que até hoje não houve, efetivamente, um projeto legislativo de Iniciativa Popular.

Em todos os casos analisados, o que ocorreu foi a adoção, por um congressista, da proposta apresentada pela sociedade civil. A ineficácia desse direito é evidenciada pela irregularidade como cada um dos projetos aqui analisados foram tratados pelos parlamentares em relação ao cumprimento dos requisitos constitucional e regimentalmente prescritos: recebimento de projeto de iniciativa popular pelo Senado, quando a Câmara é a Casa competente para tanto; aceitação de projeto sem a quantidade de assinaturas exigida; e,

⁵⁵ Tramitação PLP 321/2013 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589775&ord=1>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

principalmente, com o envio de um projeto de iniciativa popular para tramitar como uma Sugestão na CLP.

Cumprir citar que, lendo as três entrevistas realizadas, é possível afirmar ser realmente complexo obter a quantidade de assinaturas requisitadas. Mesmo no caso do PL sobre a compra de votos, com o apoio de mais de sessenta entidades, bem como na proposta apresentada pela ACSP, que contou com o apoio de várias associações, o trabalho foi árduo. Destaca-se o fato de a resposta do membro do “Movimento Gabriela Sou da Paz” permitir inferir que para organizações civis de minorias, o desafio é ainda maior, especialmente por conta dos gastos financeiros.

Essa dificuldade pode também ser uma das razões que expliquem o fato de a maior parte dos proponentes ser organizações com alcance nacional e/ou de maior porte. Considerando os casos analisados, o “Movimento Gabriela Sou da Paz” pode ser a exceção, dado ser uma organização criada pela família de uma vítima da violência urbana, sem penetrabilidade nacional, e não gozando de uma estrutura mais robusta. O caso da escritora Glória Perez não pode ser considerado uma exceção à regra, uma vez que, apesar de ser uma cidadã, goza de uma condição privilegiada, por ser conhecida nacionalmente, graças ao fato de ser uma escritora da maior rede de televisão do país. As demais organizações são bem estruturadas e com atuação ampla, geograficamente falando.

Outro aspecto que as entrevistas permitem constatar é que o fato de a iniciativa popular no Brasil ser da modalidade formal, elemento que pode sim ser encarado como um limitador. Nas respostas dadas pelos entrevistados que representaram a ACSP e o “Movimento Gabriela Sou da Paz”, tem-se evidente que buscaram apoio técnico-jurídico para a construção de seus projetos. Mesmo que não esteja claro nas respostas fornecidas pelo MCCE, o fato de o entrevistado ser advogado - especialista em Direito Eleitoral, e de ter sido ele um dos redatores dos projetos dos quais participou o Movimento - denota também a presença de técnicos na elaboração da proposição.

Diante desse cenário, em que a etapa inicial - a do atendimento aos requisitos - não é concretizada, seria despropositado avaliar como se deu as tramitações desses projetos. Não é possível exigir que sigam o trâmite proposto pelo Regimento Interno da Câmara, quando nem projeto de iniciativa popular podem ser considerados.

Contudo, o estudo evidencia que o mecanismo produziu um processo legislativo mais participativo, independentemente das constatações anteriores. Atendo-se aos fatos relatados, torna-se possível afirmar que esse mecanismo possibilitou que outros representantes adentrassem o Congresso, defendendo interesses, como o dos consumidores e da população

carente de habitação, além de perspectivas como as propostas relacionadas ao Direito Penal. A importância da participação popular é ainda reforçada quando se verifica que a Iniciativa Popular introduz na pauta de discussões temas, direitos que não estavam no horizonte dos parlamentares - como a proposta sobre moradia popular - ou que dificilmente seriam alvo de projetos propostos por eles - como as leis que versaram sobre direito eleitoral, não se enquadrando naquelas razões para se criar uma lei apresentadas no tópico que abordou a Legística. Ilustrando com perfeição esse fato tem-se a “Lei da Ficha Limpa”, que retirou do estágio de estagnação apresentado desde o ano 1993 uma proposta sobre um tema extremamente relevante, mas que não é de interesse da maioria dos congressistas, fato comprovado pelo esquecimento do projeto. Finalmente, salienta-se o fato de a participação popular ser realmente importante em romper com a soberania da maioria.

Ademais, é oportuno mencionar aqui o fato de ficar também evidente o caráter cívico das movimentações em torno da construção de uma proposta de Iniciativa Popular, a educação política. A busca efetuada para se conseguir as assinaturas com certeza informou, no mínimo, mais de um milhão de pessoas sobre o tema da proposta, ademais de ter introduzido questões no debate público. Isso é evidenciado pelas entrevistas, nas quais todos afirmam que os projetos foram elaborados com a participação de várias entidades. Nesse sentido, também está a resposta de Carlos Santiago, vide Anexo 4, na qual ele afirma que muitos não assinavam porque gostariam que o projeto defendesse a legalização da pena de morte, à qual o Movimento por ele liderado não é favorável, ou seja, esse processo estimulou a discussão sobre questões políticas importantíssimas.

Entretanto, ao mesmo tempo em que deflagrou esses aspectos positivos, o estudo evidenciou que o processamento da Iniciativa Popular é extremamente dependente dos congressistas, o que torna incontestemente a classificação dos institutos participativos como semidiretos, pertencentes ao 4º grau de participação, conforme a categorização proposta por Gomes, a qual foi apresentada no capítulo II. Considerando o conjunto investigado tem-se claro que são as atuações dos deputados e senadores que definirão se e como o projeto tramitará. Nos casos em que o processo perdurou mais tempo, foram os requerimentos dos parlamentares - seja pedindo urgência, inclusão na Ordem do Dia e até o desarquivamento - que impediram que as proposições fossem esquecidas. Da mesma forma, foi a atuação mais ágil dos congressistas - seja nas Comissões ou na inclusão do projeto da Ordem do Dia, discutindo-o e votando-o - o diferencial dos casos em que o processamento se deu de forma mais célere. Portanto, a possibilidade de escolher quem atuará como relator se mostra importantíssima, dado que ele poderá ser determinante, seja propulsionando a tramitação ou

condenando-a à estagnação. O depoimento de Carlos Santiago, vide Anexo 4, corrobora essa conclusão, quando afirma que a saída do Deputado Antônio Carlos Biscaia foi negativa para eles, ou quando o representante do MCCE, vide Anexo 5, diz que indicou deputados de vários partidos para figurarem como autores, denotando assim ser menor a chance de o PL ter sua tramitação comprometida.

Essa constatação também evidencia a importância da participação dos proponentes ao longo do processo. Essa garantia, primeiramente, assegura que não sejam realizadas modificações que desconfigurem o projeto apresentado, como fica claro quando Luciano, vide Anexo 5, afirma que participaram das discussões nas Comissões e tinham limite para aceitar as alterações propostas. Mas, além desse aspecto, a participação do proponente também pode ser um meio de evitar a estagnação do processamento, pressionando os congressistas, uma vez que não podem apresentar requerimentos solicitando urgência, como o pode o Presidente da República em seus projetos, conforme visto no capítulo I, ou outros tipos de requisições que exijam dos deputados e senadores o cumprimento dos prazos processuais.

Diante desse cenário, tem-se evidenciado que o instituto da Iniciativa Popular apresenta suas limitações. A exigência de assinaturas, o fato de a proposição dever ser apresentada sob forma de um projeto de lei e a inexistência de mecanismos que permitam aos proponentes desatrapalhar a tramitação. Entretanto, concomitantemente, a forma como está estruturado esse mecanismo também apresenta suas virtudes. As conclusões apresentadas permitem aferir que a possibilidade de escolha de quem será o deputado que atuará como autor, de se poder participar das discussões nas Comissões e no Plenário, e a prescrição regimental que impede o arquivamento no final da legislatura dos projetos de iniciativa popular, são direitos elementares para o processamento das proposições originadas na sociedade. Esses são meios que permitem resguardar a intenção do proponente em relação às transformações que a proposição venha a sofrer quando discutida e votada na Casas, e, principalmente, permitem escolher quem será o congressista que figurará como autor, o que se mostrou o principal diferencial do processamento das proposições.

CAPÍTULO V – A CLP E A CDH

Neste capítulo o foco será o estudo dessas duas Comissões. O objetivo é o mesmo ansiado no estudo da Iniciativa Popular. Primeiramente, será apresentado o processo de criação das Comissões, tendo como base para tanto a tramitação e os documentos desta disponibilizados pelos portais oficiais das Casas. Em seguida, serão estudadas as regras que os disciplinam, o que será efetuado por meio da análise do Regulamento Interno da CLP e do Ato nº 01 de 2006 da CDH. Posteriormente, será construído um estudo empírico do funcionamento da Comissão do Senado, a fim de se verificar como tem se dado seu funcionamento, desde sua criação até o ano de 2013, sempre tendo como referência para tanto o que foi constatado no estudo institucional realizado anteriormente. Ademais, será criado um tópico que dedicar-se-á a evidenciar as diferenças entre esses dois mecanismos, uma vez que, apesar de terem origem em um interesse comum, ou seja, facilitar a participação social, estão estruturados de formas distintas.

A partir dessa construção será possível, então, elaborar uma conclusão acerca do potencial e das limitações desses mecanismos na concretização da participação social no processo legislativo.

Cumpra aclarar que o estudo empírico dos institutos não abarcará a CLP. Essa escolha tem como motivação inicial a questão temporal, dado o prazo estabelecido para a execução da presente pesquisa. Ademais, há muitos estudos que se voltaram a compreender o funcionamento da CLP, o que não se verifica em relação à CDH. A Câmara possui um Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) onde muitas são as pesquisas desenvolvidas com a finalidade de compreender o funcionamento dos órgãos da Casa, e a CLP, por ser um destes, é objeto de vários estudos neste referido centro, além daqueles estudos acadêmicos desenvolvidos especialmente por cientistas sociais. Diante da existência dessas pesquisas e visando a elaborar uma pesquisa mais completa, ao longo da construção empírica sobre a CDH - quando os dados forem analisados - será realizado um diálogo com um desses estudos. O cientista político Rony Gleison da Silva Coelho (2013), em sua dissertação de Mestrado, investigou o funcionamento da CLP desde sua criação até o ano de 2011, sendo esse o estudo mais completo encontrado sobre a Comissão em questão. Portanto, a pesquisa empírica deste trabalho fará menções às descobertas de Coelho, relacionando-as com as encontradas na análise da CDH.

A escolha pela CDH se deu com base no fato de que seus resultados despertam mais interesse a um estudo sobre a desobstaculização da participação social na elaboração

legislativa. Enquanto na CLP as duas sugestões que conseguiram se tornar leis têm como autor a Associação dos Juízes Federais (Ajufe), vide Anexo 9, na CDH a sugestão que logrou o mesmo êxito é de autoria da Associação em Defesa do Autista (Adefa). Essa constatação faz destacar a CDH, uma vez que está evidente o fato de a segunda organização gozar de muito menos poder de influência do que a primeira, denotando ser o resultado apresentado pela CDH mais interessante a um trabalho que investiga a facilitação da participação social, a fim de que esta não seja um direito cuja implementação se limite às organizações sociais de maior porte e/ou poder de influência.

1. COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

No dia 02 de maio de 2001, a Mesa da Câmara apresentou o projeto de resolução nº 151, que criava a Comissão de Legislação Participativa (CLP), a qual seria de caráter permanente. A proposta assinada pelo então presidente da Casa, o deputado Aécio Neves, tem sua justificativa baseada - conforme exposição do congressista encontrada no “Diário da Câmara” de 05/05/2001⁵⁶ - em romper com o “descompasso” entre “as preocupações mais prementes do cidadão” e o que é discutido no Congresso. Pela leitura das transcrições da votação dessa proposta conclui-se que a criação desta Comissão constava no programa de campanha do deputado quando das eleições para a presidência da Casa. O congressista Fernando Coruja, do PDT/SC, assim expõe: “Estava no seu programa de ação: concordávamos com isso. Votamos, é claro, no Deputado Aloizio Mercadante, mas concordávamos com esse item de seu programa. É fundamental que V. Ex.^a esteja cumprindo esse aspecto do seu plano de campanha”⁵⁷, conforme consta no periódico oficial da Câmara.

Interessante notar o caráter incremental, porém, não inovador que a CLP apresenta, segundo o próprio deputado. A Comissão surge em um contexto de abertura da Câmara para a sociedade. Como argumenta o então deputado Aécio Neves, a existência da TV e da Rádio Câmara, inauguradas em 1998 e 1999, respectivamente, já representaram um grande avanço na busca por aproximar representantes de seus representados. Entretanto, o parlamentar salienta que a CLP é ainda mais importante, uma vez que possibilita ao cidadão participação

⁵⁷ Diário da Câmara dos Deputados de 31/05/2001, p. 18577. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAI2001.pdf#page=66>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

direta no processo legislativo, indo além da “comunicação unilateral” que os outros dois canais viabilizam.

Reforçando as afirmações do então presidente da Casa, tem-se o fato de no mesmo ano, em 2001, também ter sido criada a Ouvidoria, como se comprova pela consulta da resolução que a instaurou. Ademais dessa inovação, a instauração da Comissão tem como objetivo eliminar barreiras que dificultavam a utilização do mecanismo da iniciativa popular, estabelecendo requisitos mais simples para que a população participe do processo legislativo. Como afirma Aécio Neves⁵⁸:

O projeto complementa com perfeição o instrumento constitucional da iniciativa popular, sobretudo, ao retirar as muitas barreiras que tornaram este último um mecanismo de difícil acesso à população. As exigências de subscrição de no mínimo um por cento da população nacional, distribuído por, pelo menos, cinco Estados, para que a iniciativa popular possa ser exercida no âmbito da Câmara, praticamente inviabilizaram este instrumento de participação popular no processo legislativo.

Entretanto, o deputado aponta o fato de que um instrumento como esse não é novidade, seja no Brasil ou mesmo no mundo. De acordo com ele, ao menos por três vezes o parlamento brasileiro já teve as chamadas Comissões de Petições, criadas com esse mesmo objetivo. Além disso, cita a Comissão de Petições do Parlamento Europeu como exemplo de “versão moderna” desse canal de participação.⁵⁹

A tramitação do projeto de resolução que instituía a CLP se desenvolveu de forma bastante acelerada, em especial quando se considera os padrões dos lapsos temporais do processo legislativo brasileiro. Desde sua proposição até sua aprovação foram apenas 29 dias. Após quinze dias da apresentação do projeto, os líderes, autores da proposição, solicitaram urgência para a deliberação, o que foi aprovado rapidamente. Em seguida, neste mesmo dia, após a manifestação favorável dos deputados, o projeto de resolução foi votado.⁶⁰

A votação da proposta que criou a CLP não alcançou unanimidade. Apesar de não ser possível contabilizar quantos e quem se posicionou a favor ou contra, uma vez que a votação foi simbólica, dentre as manifestações orais, transcritas no “Diário da Câmara”⁶¹, encontra-se como voz dissonante o posicionamento do deputado Gerson Peres, do PPB/PA. Em meio às

⁵⁸ Diário da Câmara dos Deputados de 05/05/2001, p.18533. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAI2001.pdf#page=66>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

⁵⁹ Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, 31/05/2001, p.25570. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31MAI2001.pdf#page=334>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

⁶⁰ Tramitação PRC 151/2001. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28321>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

⁶¹ Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, 31/05/2001, p.25571. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31MAI2001.pdf#page=334>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

manifestações de pleno apoio à instituição da Comissão, o congressista coloca em dúvida a constitucionalidade do projeto.

A fundamentação para tal afirmação reside, segundo ele, no fato de ser o Brasil uma democracia representativa, e o cenário naquele momento, ainda sem a existência da CLP, já ser bastante adverso aos representantes eleitos, uma vez que sofrem com a concorrência do Poder Executivo, que “...legisla 70%, 80% sobre a competência privativa dos Deputados.” Diante dessa realidade, Gerson conclui que a CLP enfraquecerá ainda mais a atividade dos congressistas eleitos, dado que receberão muitos projetos, os quais assumirão preponderância na apreciação por conta da pressão popular, fazendo com que as propostas dos parlamentares tenham “importância secundária”. Portanto, o deputado pediu para que o projeto de resolução fosse retirado da pauta para ser melhor analisado, apontando que a votação estava se dando às pressas, sem o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. De acordo com Gerson:

[...] retire de pauta esse projeto, a fim de avaliarmos com mais responsabilidade e não transformemos esta Casa num reservatório de iniciativas populares aqui formalizadas. [...] Vamos ter problemas muito sérios, inclusive entre nós, ao ver na pauta dos trabalhos iniciativa de meia dúzia de pessoas, interessadas em determinadas situações, em detrimento dos originários de parlamentares e investigados pelas Comissões Técnicas.⁶²

Como se pode perceber, a manifestação desse deputado segue a mesma linha daqueles que se manifestaram contra a inclusão da iniciativa popular na CF durante a Assembleia Constituinte, como se viu no início deste capítulo.

O autor da proposição, o deputado Aécio Neves, rebateu as críticas. Além de destacar que o deputado Mendes Ribeiro Filho, do PMDB/RS, analisou a proposta e concluiu pela sua constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, esclareceu também que a CLP não é um atalho:

[...] as Comissões Permanentes - a ideia é essa - funcionariam, como no Parlamento Europeu, de forma extremamente positiva, como comissão de triagem, feita por parlamentares, que enviariam as matérias que recebessem parecer favorável à tramitação normal, adequada, inclusive na maioria das vezes acoplada a projetos de Parlamentares.⁶³

⁶² Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, 31/05/2001, p.25571. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31MAI2001.pdf#page=334>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

⁶³ Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, 31/05/2001, p. 25569. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31MAI2001.pdf#page=334>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

E, realmente, é assim que se configura a CLP. Após a aprovação do projeto, a agora então resolução 21/2001 incluiu no Regimento Interno da Câmara a existência de mais uma Comissão permanente. Ao lado da Iniciativa Popular de lei, das petições, das representações, e da audiência pública, o envio de sugestões pelos cidadãos passa a ser parte do Título VII do RICD, “Da participação da sociedade civil”.

Nesse conjunto normativo, as atribuições da CLP vêm assim disciplinadas:

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 XII 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 de 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.⁶⁴

No mesmo ano da criação, mais especificamente em 12/09/2001, foi aprovado um conjunto de normas para regular os trabalhos, o que foi denominado Regulamento Interno da CLP⁶⁵. Este já foi alterado por duas vezes, nomeadamente pelas Resoluções Internas nº 01 de 2004, e nº 01 de 2008. Assim, desde o seu início a Comissão de Legislação Participativa já tinha seu funcionamento organizado por regras, o que gera maior segurança na relação que será estabelecida com os legitimados a apresentarem sugestões. Os proponentes destas ficam cientes de quais eram os seus deveres, as obrigações dos parlamentares para com eles, além de estarem cientes das normas que conduziriam a tramitação da sugestão, desde a iniciativa até a decisão de sua aprovação ou arquivamento.

Atualmente, conforme seu Regulamento Interno (RICLP), a CLP tem como arcabouço as seguintes regras:

1 Legitimidade para propor: 1 - associações, 2 - órgãos de classe, 3 - sindicatos, 4 - entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos.

⁶⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, Resolução nº17 de 1989.

⁶⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa, de 2001.

Não são aceitas sugestões cujos autores sejam órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, excetuados aqueles com participação paritária da sociedade civil; e organismos internacionais (art. 3º do RICLP).

2 Requisitos para apresentar a sugestão: 1 - apresentar o registro dos atos constitutivos da entidade no competente cartório, ou em órgão do Ministério do Trabalho, 2 - documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva e dos responsáveis, judicial e extrajudicialmente, pela entidade, à época da sugestão, 3 - ata da reunião em que se deliberou sobre a sugestão de iniciativa legislativa, pareceres técnicos, exposições e apresentações de propostas, nos termos de seu estatuto (art. 2º do RICLP).

3 Formas de apresentação: 1 - papel impresso, datilografado ou manuscrito, 2 - disquete, CD, 3 - sistema de correspondência postal, 4 - correspondência eletrônica, ou por meio de *fac-símile* (art. 2º, § 2º do RICLP).

4 Tipos de sugestão: 1 - proposta de emenda à Constituição, 2 - projeto de lei complementar, 3 - projeto de lei ordinária, 4 - projeto de decreto legislativo, 5 - projeto de resolução, 6 - projeto de consolidação, 7 - requerimento solicitando a realização de audiência pública, 8 - requerimento solicitando depoimento de autoridade ou cidadão que possa contribuir para os trabalhos da Comissão, 9 - requerimento de informação a Ministro de Estado, devidamente fundamentado, 10 - requerimento de convocação, devidamente fundamentado, das autoridades mencionadas no art. 50 da Constituição Federal, 11 - requerimento de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, devidamente fundamentado, 12 - indicação sugerindo aos Poderes Executivo ou Judiciário a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva, 13 - emenda às proposições, 14 - emenda ao projeto de lei do plano plurianual, será denominada Sugestão, 15- emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias, 16 - emenda ao parecer preliminar do projeto de lei orçamentária anual, 18 - emenda ao projeto de lei orçamentária anual (art. 4º RICLP).

Após se verificar o cumprimento dos requisitos formais, a sugestão então será distribuída pelo Presidente da Comissão para ser analisada por esta. Importante destacar que o regulamento estipula em dez sessões o prazo para a Comissão apresentar seu parecer. Concluindo pela admissibilidade, a sugestão passa a tramitar como sendo de autoria da Comissão, e tramitará como um PL comum.

A CLP promoverá e observará, quando couber, a adequação formal da sugestão para assegurar-lhe as mínimas condições de redação e técnica que a habilitem a tramitar. Caso haja

matéria análoga ou conexa à sugestão já em análise na Casa, esta será distribuída por dependência, determinando-se seu apensamento.

Outro ponto muito relevante é que a Comissão deverá informar as entidades proponentes da sugestão a data e o horário em que sua proposta será discutida, bem como a conclusão do parecer do Relator. O presidente da Comissão poderá conceder a palavra ao representante legal da entidade ou procurador especificamente designado, pelo prazo de cinco minutos, prorrogável uma única vez por igual período. Além disso, a Comissão manterá as entidades informadas acerca da tramitação de sua sugestão.

2. A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E A DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CDH)

No dia 08/11/2001, a então senadora Marina Silva apresentou à Casa um projeto de Resolução no qual propunha a criação, no âmbito do Senado, de uma Comissão de Legislação Participativa, inspirada no modelo já existente na Câmara. Conforme se constata pela leitura da justificativa e do conteúdo dessa proposição, fica evidente que Marina se inspira no instituto criado pelos deputados. Não sendo prolixa, a senadora defende a tese de que um canal como essa Comissão pode: “...contribuir para melhorar a imagem desgastada da Casa [...] estimular os grupos organizados a apresentarem sugestões legislativas, o que certamente contribuirá para democratizar a participação popular no processo legislativo.”⁶⁶ A autora dessa proposição argumenta que os institutos previstos pela Constituição, sendo estes o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular têm sido subutilizados. Portanto, vislumbra na Comissão uma forma de estímulo para que o trâmite de criação legislativa seja mais participativo.

O processo de aprovação dessa proposta, entretanto, não reproduziu a mesma agilidade apresentada no caso da Câmara. A tramitação do projeto de resolução 57/2001 (PRS) se deu em um ano. Inicialmente, foi apensado ao projeto de resolução 81/99, o qual propunha um conjunto de alterações ao Regimento Interno do Senado. Marina Silva então requereu - e teve aprovado - o pedido de desapensamento⁶⁷. Essa ação da senadora pode ter

⁶⁶ Diário do Senado Federal, do dia 09/11/2001, p. 28106. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=09/11/2001&paginaDireta=28107>>. Acesso em 12 abr. 2014.

⁶⁷ Tramitação do PRS 57/2001. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=48896>. Acesso em: 12 abr. 2014.

evitado a postergação do trâmite do seu projeto, uma vez que o PRS 81/99⁶⁸ já havia sido proposto em 1995, porém, não foi dado andamento a ele. O fato desse projeto já possuir vários objetos poderia dificultar a aprovação da criação da Comissão, caso houvesse tramitado anexado. Não tendo havido requerimento para ser processado em regime de urgência, o projeto de Marina recebeu parecer favorável tanto da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e da Comissão Diretora, sendo aprovado em 2002.

Ao contrário do que aconteceu durante a deliberação para criação da CLP, no Senado não houve qualquer manifestação oral contra a criação da Comissão, ou qualquer questionamento sobre a constitucionalidade do projeto.

Em 2005, a Comissão passa por uma significativa alteração, em virtude da Resolução n° 1 de 2005⁶⁹. Ainda não existente no âmbito dessa Casa, instituiu-se uma Comissão de Direitos Humanos que foi unida à, até então, Comissão de Legislação Participativa, passando a ser denominada Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, a CDH. Contudo, não houve qualquer alteração em relação às competências da antiga CLP. Ocorreu somente um acréscimo de atribuições, específicas para garantir e promover os direitos humanos.

Um ano após essa modificação, em 2006, sob a presidência do Senador Cristóvão Buarque, foi criado e promulgado o “Ato da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa n° 01”, com o objetivo de estabelecer “regras para o recebimento e tramitação das sugestões legislativas e demais assuntos da Comissão...”.

Até então, a Comissão era regida pelas disposições existentes no Regimento Interno da Casa, trazidas pela Resolução 64 de 2002, reproduzida abaixo:

Art. 102 - E. A Comissão de Legislação Participativa compete opinar sobre:
 I – sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional;
 II – pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas no inciso I.
 § 1º As sugestões legislativas que receberem parecer favorável da Comissão serão transformadas em proposição legislativa de sua autoria e encaminhadas à Mesa, para tramitação, ou devolvidas às comissões competentes para o exame do mérito.
 § 2º As sugestões que receberem parecer contrário serão encaminhadas ao arquivo.

⁶⁸ Tramitação PRS 81/99. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=48896>. Acesso em: 12 abr. 2014.

⁶⁹ Resolução n° 1 de 2005 do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2005.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

§ 3º Aplicam-se às proposições decorrentes de sugestões legislativas, no que couber, as disposições regimentais relativas ao trâmite dos projetos de lei nas comissões, ressalvado o disposto no § 1º, **in fine** (NR).

Para a reflexão da questão da participação social no processo legislativo, imprescindível se faz analisar como a CDH encontra-se regulamentada atualmente. Vigendo sob as regras do ato nº 01, a Comissão assim se caracteriza⁷⁰:

1 Legitimidade para propor (art. 5º do ato regulamentar): 1- as associações; 2 - as fundações; 3 - as organizações religiosas; 4 - os partidos políticos sem representação no Congresso Nacional; 5 - os organismos de classes, de empresas ou pessoas físicas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, sem fins lucrativos e não sujeitos à falência, constituídos para prestar serviços aos seus associados; 6 - as entidades científicas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, sem fins lucrativos; 7 - ideias propostas por qualquer cidadão via portal “e-cidadania” que obtiverem mais de 20.000 votos serão transformadas em sugestão, portanto, nesse caso poderá ser pessoa física quem apresenta um tema no portal, e recebendo o número de aderências exigido, tornar-se-á sugestão; 8 - os participantes do projeto “Parlamento Jovem”.

Não podem atuar como autores: 1 - as pessoas jurídicas de direito público interno, com exceção das entidades científicas mantidas pelo Estado; 2 - as pessoas jurídicas de direito público externo, os Estados estrangeiros e todas as pessoas que forem regidas pelo direito internacional público; 3 - as sociedades empresárias (art. 6º do ato regulamentar).

2 Requisitos para apresentar a sugestão: 1 - registro dos atos constitutivos no competente cartório de registro civil de pessoas jurídicas; 2 - documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva e os responsáveis, judicial e extrajudicialmente, pela entidade, à época da Sugestão; 3 - deverão observar as formalidades da Lei Complementar 95 de 1998, combinado com o disposto no Título XIV, que tratam da elaboração e redação das leis, e do recebimento de documentos pelo Senado, respectivamente; 4 - deverão observar o requisito de pertinência temática com a atividade da entidade, com exceção dos partidos político sem representação no Congresso Nacional, e do Conselho Federal da OAB e suas Seccionais, por deterem legitimação ativa universal em virtude de sua atuação (arts. 7º e 8º do ato regulamentar).

3 Tipos de sugestão: não serão admitidas as Sugestões, dentre outros motivos: 1 - rejeitadas na mesma Sessão Legislativa; 2 - que vise emendar projeto em tramitação no

⁷⁰ Ato da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa nº01, de 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comissoes/CDH/AtoRegulamentarCDH.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2014.

Senado Federal; 3 - que vise à Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (art. 11 ato regulamentar).

Aprovada, o Presidente da Comissão, em ato discricionário, distribuirá a sugestão. O então relator deverá verificar a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade, além do mérito. Como resultado, pode concluir pela admissibilidade ou inadmissibilidade da proposta. Sendo aprovada, tramitará como os demais PL's, sem qualquer especificidade.

3. DIFERENÇAS ENTRE AS COMISSÕES

Considerando os pontos verificados no estudo das duas Comissões: Legitimados para propor; Requisitos; Tipos de sugestões; e Tramitação serão agora apresentadas as diferenças entre as Comissões aqui estudadas.

No que se refere àqueles legitimados a apresentarem sugestões, a CDH apresenta um rol mais numeroso. Partidos políticos sem representação no Congresso, organizações internacionais que possuam sede no Brasil, os eleitos a participarem do “Parlamento Jovem”, e as ideias bem votadas no portal “e-Cidadania” são incrementos da CDH em relação a quem pode propor sugestão quando comparada com a CLP.

Quando o aspecto estudado são os requisitos, há também distinções. O ato regulamentar da CDH estabelece a necessidade de pertinência temática (exceto para aqueles sujeitos que, segundo o regulamento, têm legitimidade universal). Além disso, há a necessidade da sugestão estar de acordo com a boa técnica legislativa e condicionar o seu juízo de admissibilidade aos critérios de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. A pertinência temática, realmente, não é uma exigência da CLP, assim como as sugestões não necessitam estar de acordo com as normas acerca da técnica legislativa. Já em relação aos critérios para sua aprovação, ainda que não esteja explícito no regulamento da CLP, certamente esses também serão considerados pelos relatos que decidiram pela aprovação ou arquivamento da sugestão. Como visto no capítulo I, a avaliação desses requisitos ocorre para todas as proposições que chegam às Casas.

Tratando agora dos tipos de sugestões, há também diferenças. A CLP apresenta um rol taxativo, enquanto a CDH adota o critério da exclusão, elencando tipos de sugestões que são proibidas. Considerando-se ambas, conclui-se que o que as distingue nesse caso é o fato de, via CDH, não ser possível apresentar sugestões que visem emendar projeto em tramitação no

Senado Federal e aquelas que objetivem criar Comissão Parlamentar de Inquérito. Na Comissão da Câmara, esses dois tipos de sugestões constam entre os tipos possíveis.

Por último, em relação à tramitação a diferença está na prescrição existente no regulamento da CLP que assegura ao Presidente a possibilidade de conceder ao proponente prazo de cinco minutos para manifestação, além de mantê-lo informado sobre a tramitação de sua sugestão. Tais garantias a CDH não prevê.

Em reação aos prazos definidos pela CLP, apesar de não constar no ato regulamentar, a CDH também estabelece tempo para a tramitação das sugestões. O RISF estipula que as Comissões, com exceção da CCJC, têm o prazo de quinze dias úteis para cumprir os deveres em relação à matéria a eles submetida, como se viu no capítulo I. Portanto, sendo a CDH uma Comissão, esse prazo também é aplicável a ela.

Esse cenário permite concluir que em ambas há restrições e ampliações quando comparadas entre si. Considerando o que é mais relevante para esse trabalho, ou seja, a facilitação da participação social, tem-se que na CDH o rol de legitimados é maior. Já em relação aos tipos de sugestões, a CLP é mais permissiva. Talvez a grande diferença resida na exigência das sugestões apresentadas à CDH deverem estar de acordo com a boa técnica legislativa, o que não é exigência da CLP.

Portanto, quando da elaboração da conclusão do estudo comparativo entre as Comissões e a Iniciativa Popular, serão realizadas as ressalvas em relação a essas distinções.

4. A CDH

Este tópico será dedicado a verificar quais os resultados apresentados pela CDH desde seu surgimento até o final do ano de 2013, tendo sempre como base as determinações regulamentares apresentadas no item que se dedicou ao estudo desta Comissão. Toda a construção a ser empreendida aqui basear-se-á no levantamento que consta no Anexo 1 desta pesquisa. Aquela Tabela foi elaborada a partir dos dados disponibilizados pela própria Comissão em seu portal eletrônico, além de pesquisas na internet a fim de se obter dados em relação às organizações civis que apresentaram sugestões.

Assim, elegeu-se as seguintes unidades de análise para a realização desse estudo empírico: Autor, Relator, Ementa da sugestão, Data de Apresentação, e Tramitação. A escolha da unidade Autor é de extrema importância para entender se a Comissão, efetivamente, possibilitou uma maior abertura do Congresso frente ao instituto da Iniciativa Popular. O

elemento Ementa servirá para constatarmos quais as matérias foram inseridas no debate parlamentar via CDH, além de verificar como a participação popular pode ser essencial para a elaboração de leis mais bem informadas, conforme concepção trazida pela Legística. Tanto a Data quanto a Tramitação permitirão verificar como tem se dado o processamento das sugestões, permitindo entender: se estão sendo cumpridos os prazos regimentais apresentados neste capítulo e no primeiro; os arquivamentos e aprovações, e quais as suas causas; e se efetivamente a CDH ampliou o rol de gêneros legislativos que o representante pode propor em relação à Iniciativa Popular de lei. Por fim, tem-se a escolha da categoria Relator a fim de se verificar se o congressista assume nesse mecanismo a mesma importância na definição do processamento da sugestão que se verificou no estudo da Iniciativa Popular.

4.1 OS AUTORES

Inicialmente, ao se observar os autores proponentes verifica-se que há dentre estes alguns que não se enquadram nas categorias dos legitimados a apresentarem sugestões segundo os ditames do Regulamento Interno da CDH. Enquadram-se nessa situação o Ministério Público, dado ser esta pessoa jurídica de direito público interno, e o Dr. Antônio Ivanir, que é pessoa física; ambas as sugestões vindo a ser arquivadas.

Cabe ainda destacar as duas citações da CDH como autora. Em outras sugestões, apesar da CDH figurar como proponente na consulta realizada no portal oficial da Casa, ao se acessar os documentos digitalizados dessas sugestões, constatou-se um erro, dado que, no documento, constava uma organização civil como aquela que havia apresentado a sugestão. Contudo, nesses dois casos em questão, não foi possível fazer a mesma análise, visto que as cópias digitalizadas dessas sugestões não se encontram disponíveis no portal oficial do Senado.

Voltando-se agora aos demais, aqueles que são legitimados para tanto de acordo com o rol disposto no art. 5º do ato regulamentar da Comissão, quais sejam: as associações; fundações; organizações religiosas; partidos políticos sem representação no Congresso; organismos de classes, de empresas e pessoas físicas com forma e natureza jurídica próprias; e entidades científicas, tem-se trinta e sete diferentes organizações civis. A partir de pesquisa realizada nos portais dessas organizações e observando suas nomenclaturas, diagnosticou-se que desse conjunto de trinta e sete não há qualquer partido político, fundação ou organização religiosa. A grande maioria se enquadra no grupo dos organismos de classe, somando-se vinte

e cinco do total. Duas são entidades científicas, e o restante, ou seja, doze, enquadram-se na categoria geral das associações. Interessante notar aqui que Coelho (2013, p. 149), ao estudar a CLP, obtém o mesmo resultado. Os tipos de organizações que mais recorreram à CLP, de 2001 a 2011, foram os sindicatos e as associações profissionais.

Visando a obter uma análise mais aprofundada dos autores das sugestões, detalhar-se-á esse último conjunto, a categoria geral das associações. Com base na classificação elaborada por Queiroz (2011, p. 27) para o estudo que realizou sobre a CLP, as organizações civis, quanto às suas áreas de atuação, podem ser divididas em três grupos: 1 - Ação Social e Promoção da Cidadania, que abarca as organizações do terceiro setor voltadas à defesa de causas sociais, promoção de estudos, desenvolvimento, capacitação e cidadania; e 2 - Ação Comunitária: entidade com atuação restrita a municípios e pequenas localidades; e 3 - Classista. Como as pertencentes à esta terceira categoria já constam no grupo das organizações sindicais apresentado no parágrafo anterior, a partir dessa categorização tem-se que nove das doze associações pertencem ao primeiro grupo, sendo três de Ação Comunitária.

Observando os nomes dos autores, um dado interessante surge: a considerável parcela de associações e organizações de classe com alcance regional ou até mesmo local, que dificilmente conseguiriam apresentar um PL de iniciativa popular. A Associação Comunitária do Chonin de Cima, Associação dos pequenos Agricultores de Itapicuri, Associação Tangarense de Empregadas Domésticas, Associação em Defesa do Autista, Associação Pankararu Fonte da Serra, Associação Hermelindo Miquelace, entre outros, provavelmente não conseguiriam angariar as assinaturas requisitadas para a apresentação de um projeto de iniciativa popular. Se para organizações de maior porte - algumas até mesmo com penetração nacional - foi árduo conseguir o total de apoiadores necessário, como se verificou no estudo da Iniciativa Popular, para essas de menor porte e com alcance mais restrito, o trabalho é ainda mais penoso.

Esse cenário permite afirmar que a CDH desobstaculizou o instituto da iniciativa popular. Essa variedade de autores, além de ser alguns deles associações e órgãos de classe regionais ou locais, deflagra a concretização de uma efetiva abertura do processo legislativo aos representantes não-formais, não-eleitorais, conforme classificação apresentada no capítulo III. Com exceção da Ordem dos Advogados do Brasil, nenhum dos trinta e sete autores que aparecem na primeira coluna da referida Tabela do Anexo 1 havia figurado entre os proponentes de leis de iniciativa popular.

Nesse sentido de uma avaliação positiva da CDH, vale destacar o Programa Jovem Senador e a sugestão advinda do portal “e-Cidadania”. Esse primeiro mecanismo fomenta a

participação política de jovens brasileiros, o que é primordial para a construção de uma democracia. O programa em questão é uma forma de educação política daqueles que serão os futuros eleitores e partícipes diretos das atividades estatais.

O “e-cidadania”, via o canal “e-legislação”, concretiza a iniciativa popular com apoio advindo das assinaturas digitais. Atualmente, as sugestões que angariarem mais de vinte mil apoiadores, automaticamente serão enviadas à CDH. Até o final de 2013, somente a sugestão indicada na referida Tabela havia alcançado essa condição. Porém, no ano de 2014, quatro sugestões que se originaram por esse mecanismo passaram a tramitar na CDH, sendo estas: regulamentação das atividades de *marketing* de rede; regular o uso recreativo, medicinal e industrial da maconha; direito de porte de armas a cidadão devidamente qualificado; e regular a interrupção voluntária da gravidez dentro das doze primeiras semanas de gestação.⁷¹ Como apresentado no capítulo III, as novas tecnologias de informação e comunicação viabilizam esse “ambiente de conexão”, que facilita a divulgação e transmissão das ideias.

Concomitantemente, deve-se notar que a maioria dessas trinta e sete organizações apresentou sugestão apenas uma vez. Deste total de organizações, somente sete apresentaram duas ou mais sugestões. Esse diagnóstico pode ser entendido como algo natural, uma vez que tais organizações não tenham pretensões legislativas em larga escala. Entretanto, isso pode também denotar que houve um desestímulo por parte dessas organizações devido aos resultados que suas sugestões apresentaram, sendo muitas arquivadas e outras tantas em tramitação há anos. Além disso, a CDH não garante ao proponente o direito de participar do momento em que sua sugestão é discutida, e também não assume a responsabilidade de mantê-lo informado sobre a tramitação desta, direitos assegurados pela CLP, como visto no item que as comparou.

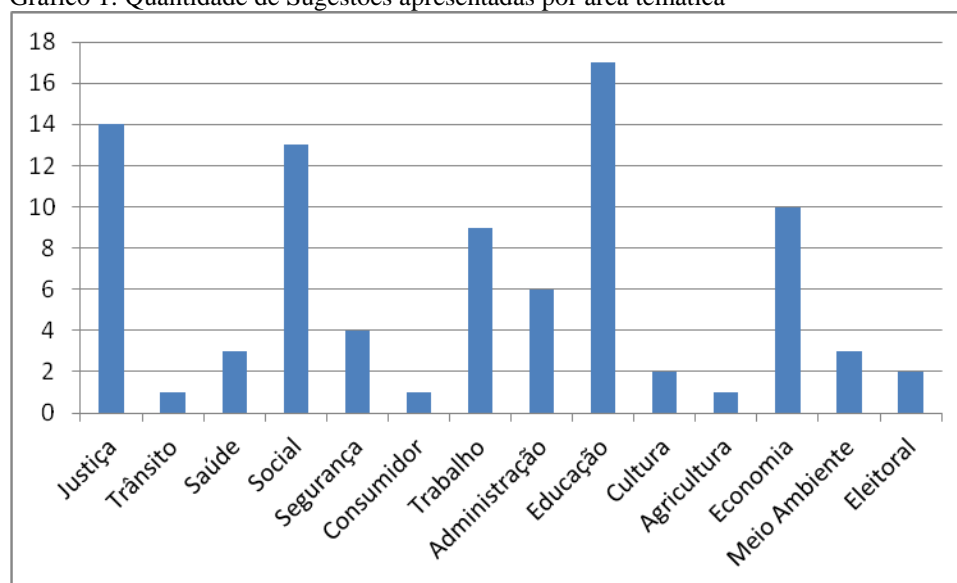
Contudo, o mesmo resultado foi verificado por Coelho (2013, p. 150) ao estudar a CLP. Do total de noventa e cinco organizações que enviaram sugestões de projetos legislativos, sessenta e três apresentaram somente uma sugestão. Assim, pode-se inferir que a hipótese do desestímulo devido ao fato de os autores não receberem informações sobre a tramitação de suas sugestões pode ou não fazer sentido ou mesmo, ser pertinente; porém, apesar de haver essa previsão no regulamento da CLP, na prática, isso pouco ou não ocorre.

⁷¹ “Ideias legislativas – proponha a sua”. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/ecidadania/principalideia>>. Acesso em: 13 dez. 2014.

4.2 AS EMENTAS

Com base nas ementas contidas na terceira coluna da Tabela supracitada, as sugestões foram divididas por área temática. As categorias expostas são as mesmas apresentadas pela Câmara dos Deputados sobre o balanço de sua atuação legislativa no último ano, acrescentando-se as áreas Meio Ambiente e Eleitoral.⁷² Assim, tem-se a seguinte configuração:

Gráfico 1: Quantidade de Sugestões apresentadas por área temática



Fonte: Elaboração própria realizada a partir de dados existentes nas Ementas de cada Sugestão disponível no portal oficial do Senado. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/Consulta.asp?>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

Observando o Gráfico 1 é possível afirmar que, em relação aos temas abordados, a CDH apresentou um cenário bastante diverso. Refletindo a diversidade dos autores, vários são os interesses ali albergados pelas Sugestões. O destaque é para a área da Educação. Verificando a Tabela apresentada no Anexo 1 com as sugestões enviadas à Comissão, conclui-se que a maior parte das sugestões dessa área temática foi apresentada via Programa Jovem Senador, o “autor” mais ativo da CDH. Interessante notar também que áreas geralmente vistas como conflitantes, como Social e Economia, principalmente, porque

⁷² “Conheça os principais projetos aprovados pela Câmara dos Deputados em 2014”. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/479737-CONHECA-OS-PRINCIPAIS-PROJETOS-APROVADOS-PELA-CAMARA-DOS-DEPUTADOS-EM-2014.html>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

atendem a interesses de setores diversos da sociedade, apresentam números equilibrados quando comparadas entre si.

Essa diversidade também é encontrada por Coelho (2013, p. 117), com sugestões que versavam desde esporte e lazer à administração pública. Os dados obtidos por ele apontam para a prevalência de duas áreas temáticas nas sugestões enviadas à CLP, quais sejam: Trabalho, e Direito Penal e Processual Penal. Ainda que não tenha sido utilizado o mesmo tipo de classificação, é possível verificar que nesse aspecto há diferenças entre os resultados encontrados.

Ainda abordando a questão do conteúdo das sugestões, sejam estas para alterar lei existente ou produzir nova, é possível constatar na maior parte dos casos que seu conteúdo guarda relação direta com a realidade vivenciada pelos membros das organizações que são as suas autoras. Ilustrando essa constatação tem-se, por exemplo, os próprios participantes do Programa Jovem Senador. Sendo eles estudantes, suas sugestões, preponderantemente, abordam temas relacionados à Educação. Esse mesmo diagnóstico pode ser feito em relação à grande parcela das sugestões, como a apresentada pelo sindicato dos Corretores de Imóveis de Brasília, Associação Nacional dos Petroleiros Pedevistas, Federação Única dos Petroleiros, Associação em Defesa do Autista, Associação dos Pequenos Agricultores de Itapicuri, entre outros.

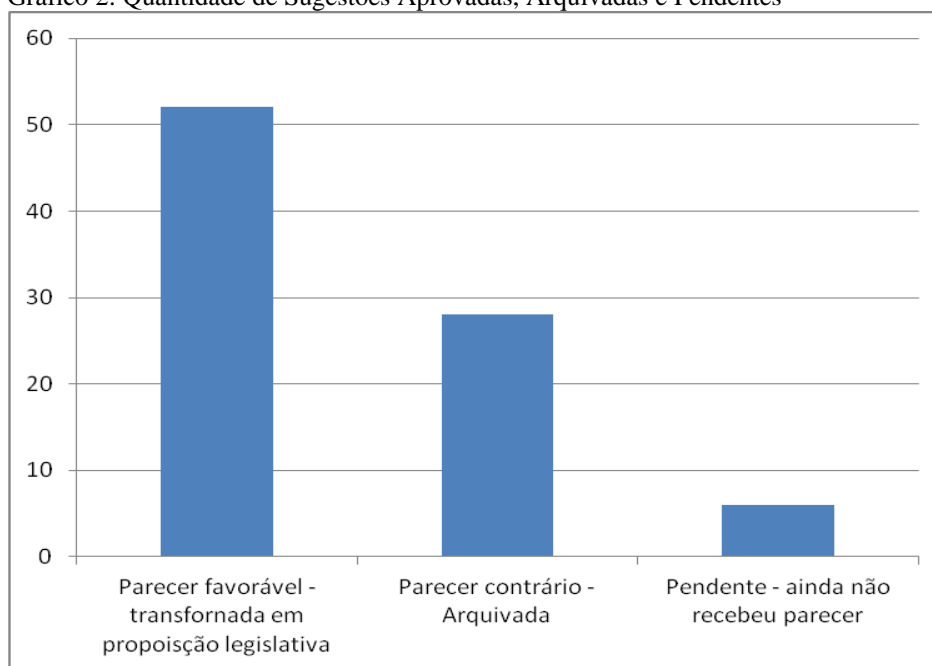
Esse diagnóstico reitera o argumento da Legística de que a participação popular é de extrema valia para se produzir leis mais eficazes, ao trazer para o debate do processo legislativo quem conhece a realidade sobre a qual a lei incidirá, o “elemento fático”. A partir da experiência vivenciada é que as sugestões se corporificam.

Concomitantemente, essa constatação também corrobora o que foi exposto no capítulo III, sobre a necessidade da existência do Estado, ainda que haja participação social. Como ficou evidente, via de regra, as organizações civis se baseiam em causas específicas, pragmáticas e não se ocupam de questões mais principiológicas, mais abstratas.

4.3 ADMISSIBILIDADE X ARQUIVAMENTO

Com base nos dados levantados, e observando a última coluna da Tabela apresentada no Anexo 1, tem-se a seguinte configuração em relação ao juízo de admissibilidade das sugestões apresentadas:

Gráfico 2: Quantidade de Sugestões Aprovadas, Arquivadas e Pendentes



Fonte: Elaboração própria com base em dados das tramitações de cada Sugestão disponibilizadas no portal oficial do Senado. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/Consulta.asp?>>. Acesso em: 12 mai. 2014.

Cabe explicitar que o total de Sugestões aprovadas e convertidas em proposições legislativas é de 51. Contudo, uma Sugestão se desmembrou em dois projetos, o que explica o fato da soma deste e dos gráficos seguintes resultar em 52 e não 51.

Esse gráfico permite afirmar que a maior parte das sugestões foi aprovada pelo plenário da Comissão, transformando-se em proposições legislativas, especificamente, mais de sessenta por cento das sugestões.

O mesmo não encontra Coelho (2013, p. 86) quando estuda todas as Sugestões recebidas pela CLP de 2001 a 2011. Segundo informações constantes em sua pesquisa, das 637 sugestões recebidas, 261 foram aprovadas, 332 arquivadas e 44 ainda permaneciam pendentes de parecer da Comissão.

De antemão, cabe sublinhar que a presente pesquisa trabalho não entende ser a aprovação das sugestões a variável que denotará se a CDH é uma instituição bem ou mal sucedida. A importância da consideração desse aspecto nesta pesquisa é com a finalidade de se entender o porquê do arquivamento das sugestões.

Em relação ao número de Arquivamentos, faz-se notável, ao se observar a Tabela do Anexo 1 que, a partir de 2007, passa a ter um maior equilíbrio e, posteriormente, uma prevalência da conversão em proposição em relação ao arquivamento. Do ano de início do funcionamento da CDH até 2004, o percentual de sugestões convertidas - em relação ao total de sugestões enviadas - foi de quarenta por cento. Considerando agora o interregno de 2005 -

quando a Comissão se transforma em CDH - a 2013, esse número é alterado para setenta e cinco por cento. Esse diagnóstico não permite construir uma única hipótese. Contudo, uma questão salta aos olhos. Como já foi mencionado no tópico que abordou a origem dessa Comissão, em 2005, esta passa a ser também de Direitos Humanos e não somente de Legislação Participativa. Essa modificação pode ser o fator que melhor explica a alteração do percentual de sugestões que passam a ser convertidas em proposições.

Essa inferência se pauta, primeiramente, na afirmação do secretário da CDH, Anexo 8. Ele destaca que, quando a Comissão passa a ser de Direitos Humanos, o perfil dos membros componentes desta também é modificado. O entrevistado diz que: “Os presidentes, a partir do Senador Cristovam Buarque tinham, ou têm suas biografias ligadas aos direitos humanos e participaram efetivamente dos avanços constitucionais desta matéria, inclusive como constituintes, da mesma forma, na composição da Comissão tem aumentado os Senadores com interesse na matéria.” Assim, faz-se possível elaborar a compreensão de que essa alteração pode ter produzido efeitos no tocante à análise das sugestões.

Mas essa hipótese não se sustenta somente na fala do secretário da CDH. Analisando a tramitação das sugestões, como se pode verificar na coluna que contém as informações sobre esse elemento, tem-se que os pareceres das sugestões apresentam grau considerável de subjetividade. Em alguns casos, a constatação de vícios - sejam estes de constitucionalidade, de regimentalidade ou de outra espécie - levam a sugestão a ser arquivada. Porém, outras sugestões - também problemáticas em relação a esses aspectos - são aprovadas e se convertem em proposições. Sugestões como a da Associação em Defesa do Autista, a do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado, e a do Programa Jovem Senador que proíbe a utilização de sacolas plásticas pelos estabelecimentos comerciais, foram apresentadas com vícios, contudo, estes foram sanados pelo relator ou aprovados como estavam, deixando às Comissões essa análise. Ao mesmo tempo, sugestões como as do Conselho Nacional de Defesa Social de Estrela do Sul - a que regulamenta a possibilidade de perda de bem móvel por abandono ou ausência de função social, e a que propõe uma ouvidoria para assuntos judiciais - foram arquivadas porque continham vício de constitucionalidade. Há ainda, o caso em que uma sugestão foi inadmitida porque foi proposta em forma de PL e a matéria exige emenda à Constituição - sugestão que visava fixar obrigação dos Municípios em colaborar com as medidas de segurança pública - enquanto outras, mesmo apresentando essa incorreção no pedido, foram admitidas, e o próprio relator realizou a alteração, como no caso da sugestão da Associação Comunitário do Chonin de Cima que propôs o estabelecimento do voto facultativo e da não aplicação de sanções a eleitores faltosos.

Em se mostrando tão importante a figura do senador, especialmente daquele que será relator da sugestão, faz-se imprescindível lembrar que o ato regulamentar da CDH atribui ao Presidente da Comissão a distribuição das sugestões entre os seus membros. E, sobre esse aspecto, o secretário da CDH entrevistado (Anexo 8) afirma que esse ato do Presidente é discricionário.

Indo além, sobre o arquivamento, a questão da subjetividade em relação a quem é o relator influencia no encaminhamento também dessas sugestões inadmitidas. Em alguns casos, mesmo após ser arquivada por algum vício, o relator atua para não permitir que a sugestão seja esquecida. Além de outras, tem-se inadmissão da sugestão enviada pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, que, como foi citado anteriormente, não pode apresentar sugestões. Porém, o relator, após concluir por seu arquivamento, encampou a matéria, a qual passou a tramitar como se fosse de sua autoria.

Outro aspecto que merece ser aqui destacado é o interregno temporal entre a sugestão ser apresentada e a sua conversão em projeto. Observando as duas últimas colunas da Tabela do Anexo 1, relacionando a data de apresentação com o ano em que a sugestão se tornou PL ou PEC, tem-se claro que em muitos casos esse lapso é de, no mínimo, um ano, chegando a ser até mesmo de quatro anos, como ocorre no caso da sugestão enviada pela organização Instituto Todos à Bordo em 19/05/2008, que somente se converte em PL no ano de 2012. Aqui vale lembrar que o RISF, assim como o da Câmara, estabelece prazo limite para que uma proposição permaneça nas Comissões. No caso do Senado, esse prazo seria de quinze dias úteis, como se viu no capítulo I, tempo que é excedido na maioria dos casos, mesmo entre aqueles que a sugestão se converte em PL ou PEC no mesmo ano de sua apresentação.

Um dos motivos que pode ser apontado como explicação desse descumprimento é a alternância de relatores. Como se verifica na segunda coluna da Tabela contida no Anexo 1, em vários casos, há mudança do senador que atua como relator da sugestão. Ressalva-se o fato de algumas dessas modificações serem somente a fim de substituir o relator que não se fez presente no momento da apreciação do seu voto. Porém, na maioria dos casos, é efetivamente a alteração do relator. Isso pode ser nocivo porque quando se tem a mudança do senador, inicia-se novamente a avaliação da sugestão.

Nesse sentido, vale acrescentar aqui uma informação que poder ser verificada quando se acessa os relatórios anuais que o próprio Senado divulga sobre suas atividades.⁷³ Desde o ano em que inicia seu funcionamento, a grande maioria das reuniões da CDH é extraordinária.

⁷³ Relatório Anual da Presidência. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/resenha/default.asp>>. Acesso em: 02 dez. 2014.

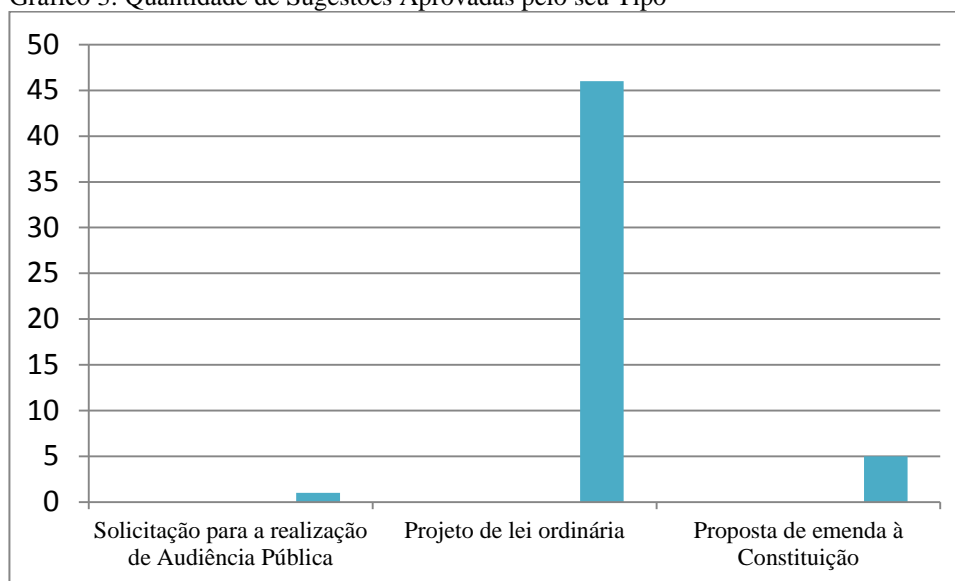
No ano de 2014, por exemplo, não ocorreu - segundo informações constantes no relatório - qualquer reunião ordinária. Durante todo o ano de 2004, houve somente três reuniões da CDH, e todas extraordinárias. Contudo, cabe apontar que, ao longo dos anos, a quantidade de reuniões feitas pela Comissão foi sendo aumentada, sem, entretanto, modificar a preponderância da modalidade extraordinária sobre a ordinária. Portanto, esse pode ser outro aspecto que explique a não concretização das avaliações das sugestões no prazo regimental, uma vez que, como foi explicitado no capítulo I, as reuniões extraordinárias, para ocorrerem, necessitam ser convocadas pelo Presidente ou por um dos senadores, deflagrando, novamente, a dependência do fator subjetivo para o processo se desenvolver.

A partir da análise das sugestões de projetos legislativos apresentadas à CLP, Coelho (2013, p. 114) conclui que o tempo médio para a conversão de uma sugestão em proposição é de aproximadamente vinte meses, ou seja, também desrespeitando os ditames do regulamento que prescreve o prazo de dez sessões. Em seu trabalho, o autor também menciona o fato de haver poucas reuniões e da diminuição do número de membros dessa Comissão ao longo dos anos.

4.4 TIPOS DE SUGESTÕES APROVADAS

Abordou-se nos parágrafos anteriores as sugestões que se convertem em PEC's. Esse aspecto chama a atenção para outro ponto a ser analisado quando se trata do funcionamento das Comissões. Como foi apresentado nos tópicos que as descreveram, estas não restringem aos projetos de lei ordinária e complementar o tipo de proposição que pode ser apresentado pela sociedade. No caso particular da CDH, até o final de 2013, foram apresentadas sugestões que se converteram nos seguintes tipos de proposições:

Gráfico 3: Quantidade de Sugestões Aprovadas pelo seu Tipo



Fonte: Elaboração própria com base em dados das tramitações de cada Sugestão disponibilizada no portal oficial do Senado. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/Consulta.asp?>>. Acesso em: 12 mai. 2014.

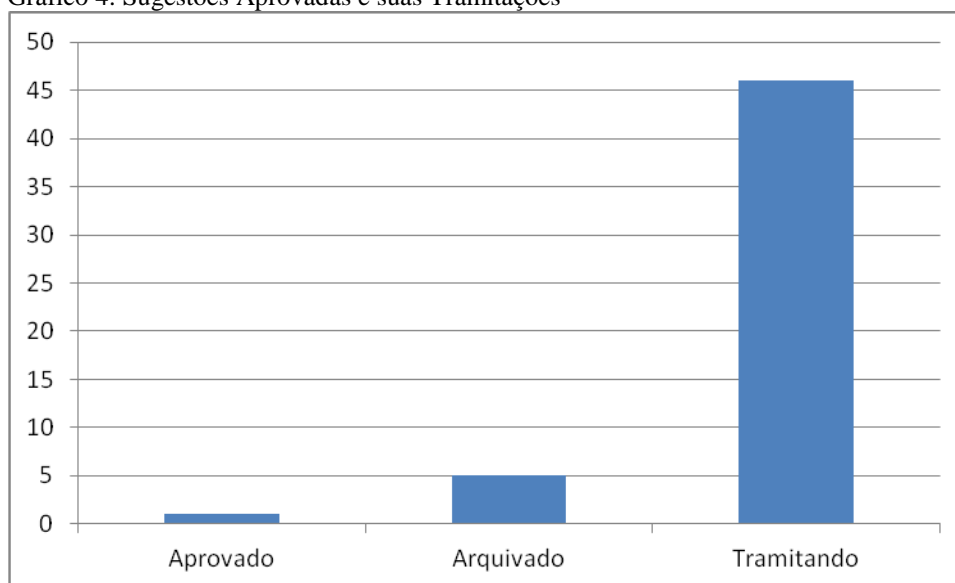
Como se observa neste gráfico, via CDH foram apresentadas propostas de emenda à Constituição, o que é inadmissível pelo instituto da iniciativa popular, como se viu no capítulo I. O fato de não ser a organização proponente que figurará como autora da sugestão, mas sim a própria Comissão, amplia-se a variedade dos tipos legislativos que podem ser propostos, abarcando também resoluções, decretos e PEC's. A CDH, ou os senadores que aprovam a sugestão, é quem ocupará o lugar de autor, afastando assim inconstitucionalidade ou antirregimentalidade. Como se viu no capítulo I, os congressistas são legitimados a iniciar o processo dessas outras espécies legislativas, o que não é garantido aos cidadãos.

No caso da CLP, essa variedade é amplificada. Segundo dados da pesquisa de Coelho (2013, p. 85), nesta Comissão foram recebidas sugestões de projeto de decreto legislativo, de lei complementar, de resolução, de emenda à Constituição, de emenda à projeto de lei, entre outros.

4.5 SUGESTÕES APROVADAS E SUAS TRAMITAÇÕES

Pela última coluna da Tabela apresentada no Anexo 1, verifica-se que quase a totalidade das sugestões que se converteram em projetos de lei e de emenda não chegaram até a fase final da tramitação, tendo sido arquivadas, ou ainda, encontrando-se em tramitação. O gráfico a seguir ilustra os dados levantados em relação a esse ponto:

Gráfico 4: Sugestões Aprovadas e suas Tramitações



Fonte: Elaboração própria com base em dados das tramitações de cada Sugestão disponibilizada no portal oficial do Senado. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/Consulta.asp?>>. Acesso em: 12 mai. 2014.

Do total de 51 aprovadas, quatro foram arquivadas. Quando se estuda com mais detalhamento os motivos desse arquivamento, conclui-se que três dessas, ou seja, a quase totalidade teve como causa do arquivamento o final da legislatura. Essa constatação torna importante lembrar que as proposições recebidas via Iniciativa Popular se encontram entre as exceções do arquivamento no final da legislatura, como se verificou no capítulo I.

De acordo com este gráfico, a maioria dos projetos e propostas ainda permanecem em tramitação. Esse fato não denota preocupação quando se pensa que o processo legislativo, em geral, é longo. Contudo, estabelecendo uma conexão entre a última coluna e as regras regimentais apresentadas no início desta pesquisa, torna-se incontestável que, na maior parte dos casos, o que se verifica é o inadimplemento dos prazos determinados pelo RISF. A sugestão enviada pela Associação Comunitária do Chonin de Cima, versando sobre voto facultativo, aguarda desde 02/2011 nomeação de relator na CCJC; lembrando que esta Comissão tem estabelecido o prazo de vinte dias úteis para cumprir todas as suas atribuições, fato que se repete na maioria dos casos.

Além do descumprimento dos prazos pelas Comissões, há também duas proposições que há anos aguardam ser incluídas na Ordem do Dia. Como foi apresentado no capítulo I, é o Presidente da Casa que organiza a agenda do mês, colocando a matéria para ser discutida e votada. Mais uma vez, tem-se a dependência do fator subjetivo, ou seja, a atuação do senador, para poder dar andamento ao processo.

Essa também é a realidade documentada por Coelho (2013, p. 133). O Gráfico 11, elaborado pelo autor, evidencia que do total de 176 sugestões que se converteram em proposições legislativas, uma se transformou em lei, dezesseis foram arquivadas, e o restante ainda tramita, sendo que a maioria, nesse caso, encontra-se nas Comissões Temáticas.

Das 51 sugestões que se transformaram em proposições legislativas na DCH, apenas uma teve sua tramitação completada, vindo a ser inclusive, aprovada. A sugestão enviada pela Associação em Defesa do Autista foi apresentada à CDH no ano de 2010, sendo transformada em PL no mesmo ano, e transformada em lei em 2012. Esses fatores a tornam particular a ponto de ser objeto de um estudo de caso que almeja compreender como tal sugestão conseguiu se diferenciar das demais e ter seu processamento completado. Ressalta-se não ser o fato de ter sido aprovada e convertida em Lei que a faz peculiar em relação ao conjunto de sugestões analisadas até aqui, mas, sim, a constatação de que essa sugestão apresentou tramitação que seguiu-se até o último ato do processo legislativo, quando a maioria está sendo processada há muito tempo, e outras, foram arquivadas.

4.6 LEI Nº 12.764/12, A LEI BERENICE PIANA

Este tópico dedicar-se-á ao estudo da Sugestão nº 01 de 2010, encaminhada à CDH e proposta pela Associação em Defesa do Autismo (Adefa). O estudo em questão será concretizado com base na entrevista realizada com Berenice Piana, vide Anexo 2, a idealizadora e principal ator social desse processo legislativo, além da análise da tramitação e dos pareceres disponibilizados no portal oficial do Senado.

A trajetória da Lei nº 12.764/12 se inicia em 2009, portanto, antes da apresentação da sugestão pela associação. Como se verifica consultando o portal da Casa⁷⁴, nesse ano Berenice Piana procurou o senador Paulo Paim pedindo-lhe para que o autismo fosse tema de discussão e regulamentação tuteladora naquela Casa. O senador então solicitou à CDH a realização de audiência pública sobre a matéria, o que ocorreu em novembro de 2009, com a presença de membros da Adefa, além de especialistas sobre o tema, representantes de outras organizações civis que militam nessa área, e de uma representante do Ministério da Saúde.

⁷⁴ Especialistas pedem mais investimento público no tratamento do autismo. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2009/11/24/especialistas-pedem-mais-investimento-publico-no-tratamento-do-autismo>>. Acesso em: 28 jun. 2014.

Vale ressaltar aqui, que Berenice, em sua entrevista, afirma ter procurado outro senador antes de buscar por Paulo Paim, tendo sido ignorada por aquele. Então, enviou *e-mails* a vários outros, incluindo Paim, que foi o único a lhe responder. Ademais, Berenice destaca que assistindo à TV Senado percebeu na figura do senador uma pessoa que poderia ser sensível à causa pela qual milita. Observa-se aqui a importância da existência desses canais que viabilizam a participação política, em suas variadas formas, conforme apresentado no capítulo II.

Durante essa reunião, ficou evidente a necessidade da criação de uma legislação que tivesse como objeto a garantia de direitos aos autistas. E foi o próprio senador Paulo Paim que se manifestou no sentido de dever ser o projeto dessa lei de autoria da própria sociedade, e apresentado à CDH. Desde esse momento, ele se comprometeu a pedir para si a relatoria dessa sugestão de PL, quando esta chegasse à Comissão. Paim afirmou durante audiência não haver pessoas melhores para tratarem do assunto do que aqueles que estavam ali, dado o fato de eles vivenciarem essa realidade.

Assim ocorre. Berenice Piana apresentou a sugestão. Primeiramente, cumpre destacar a informação dada por ela em sua entrevista na qual afirma que somente se utilizou da Adefa para propor a Sugestão, porque como pessoa física não poderia fazê-lo, segundo as normas que regem a CDH. Berenice salienta que contou com o auxílio de outros pais de autistas nessa empreitada, nenhum atuando em nome da associação, uma vez que esta deixou de existir ainda durante processamento do projeto. Ou seja, é possível afirmar que foram esses pais quem iniciaram, - e, especialmente ela, Berenice - aqueles que atuaram durante toda a tramitação, representando os interesses dos autistas, e não a Adefa.

A questão da representação aqui ganha importância. Por conta dessa informação, fica mais premente a necessidade em se rever a questão de atrelar a representação a agrupamentos, sejam esses partidos, associações ou outra modalidade. Reforçando o anteriormente dito, Berenice é considerada uma referência no assunto - sendo requisitada por familiares de autistas nas redes sociais, que lhe pedem conselhos sobre como agir - além de continuar se aprofundando no assunto e proferir palestras pelo país.

Analisando a sugestão, é possível verificar que o fato de ter sido elaborada por pais de autistas, realmente, foi um grande diferencial. Essa afirmação é sustentada pela comparação que pode ser realizada entre o texto que foi apresentado por Berenice⁷⁵ e o PL 1813/2011⁷⁶,

⁷⁵ Redação Final Sugestão 01/2010, Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=92246&tp=1>>. Acesso em: 17 abr. 2014.

que também versava sobre o autismo. A quase totalidade deste está centrada na questão do tratamento do autista, dos serviços de saúde aos quais eles teriam direito. Não que essa não seja uma questão de suma importância, contudo, como se verifica pelas manifestações na audiência pública realizada em 2009 e na que foi realizada já em 2011⁷⁷, as necessidades dos autistas vão além.

Na sugestão tem-se, primeiramente, a equiparação do autista ao deficiente, o que já estava assegurado pelo fato de o Brasil ser signatário de uma Convenção da ONU sobre essa temática, porém, na prática, como afirma Berenice, isso não era reconhecido. Além disso, há também a preocupação com a necessidade de alimentação específica para o autista, o que foi salientado por uma biomédica - especialista no assunto - a qual estava presente na audiência. Outro ponto é a questão da educação, devendo haver um preparo das escolas, e, mais do que isso, a não adoção de um único modelo, dado que há variações de autismo. Essa afirmação foi evidenciada por um autista que participou de uma das audiências, dado ser ele graduado em dois cursos, enquanto alguns relatos apresentavam realidades de autistas que não conseguiram acompanhar o ensino regular. Aliado à educação, a sugestão enviada por Berenice também assegura o direito ao trabalho, uma vez que há autistas aptos para tanto, porém, enfrentam muita dificuldade de se inserirem no mercado.

No texto apresentado por Berenice também há previsão de que os planos de saúde ofereçam atendimento específico aos autistas. E, nesse ponto, reforça-se a afirmação anterior de ser um diferencial a elaboração do PL por quem vivencia a realidade. Foi com base na Lei nº 12.764/12, que uma juíza do Rio de Janeiro⁷⁸ obrigou um plano de saúde a garantir a um autista tratamento domiciliar (*home care*), terapias auxiliares, além do custeio de medicamentos e fraldas. Essa decisão evidencia que os responsáveis pelos autistas encontravam resistência por parte dos planos de saúde em relação ao atendimento das necessidades específicas deles. Caso essa lei não tivesse sido criada por pais de autistas, esse ponto não teria sido considerado, como se prova verificando o PL supracitado, o qual não fazia qualquer menção a esse aspecto. Essa decisão sustenta o entendimento de a participação de quem experiencia a realidade é essencial no momento de produção das leis, tornando-as,

⁷⁶ Projeto de lei 1813/2011>. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=898676&filename=PL+1813/2011>. Acesso em: 22 jun. 2014.

⁷⁷ Ata de audiência pública realizada em 31/03/2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/disc/listaDisc.asp?s=000070/11>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

⁷⁸ Justiça obriga plano de saúde a fornecer tratamento a criança autista. Disponível em: <<http://oab-rj.jusbrasil.com.br/noticias/100307144/justica-obriga-plano-de-saude-a-fornecer-tratamento-a-crianca-autista>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

assim, mais propensas a serem realizáveis. Como afirma Fabiana de Menezes, a participação social traz o “elemento fático” para o processo legislativo.

Ainda em relação à elaboração da Sugestão, Berenice afirmou que cumprir os requisitos exigidos pelo regulamento da CDH não foi tarefa difícil. O ponto destacado por ela como complicador foi o fato de ter que viajar para Brasília várias vezes para entrar em contato com os consultores do Senado que a ajudavam na elaboração do projeto de lei. Piana disse que, para a construção deste, contou com o apoio de uma defensora pública e de um advogado. Essa fala de Berenice reforça a dificuldade de quem não possui conhecimento jurídico em apresentar uma proposta na forma de projeto de lei; o que já foi apresentado tanto quando se estudou a Iniciativa Popular, como na investigação da CDH.

Considerando então a tramitação, as repostas de Berenice sobre o desenrolar do processo são ainda mais reveladoras. Conforme já apresentado em tópicos anteriores, a CDH não possui em seu Regulamento qualquer previsão que permita a participação do autor da Sugestão após sua apresentação. Apesar de não haver oficialmente essa possibilidade, a partir das afirmações da entrevistada, é possível afirmar que ela acompanhou toda a tramitação, encontrando formas de atuar também nas fases posteriores ao oferecimento da proposição.

Já na apresentação da Sugestão, quando esta vai ser avaliada pela CDH, Piana participa. Conforme disse na entrevista, para chamar a atenção à proposta e pedir sua aprovação, utilizou-se da Internet, das palestras que realiza, entre outros, para pedir às pessoas que enviassem *e-mails* aos senadores, o que aconteceu de forma maciça, segundo ela. Além disso, afirmou ter ido pessoalmente à Casa falar com os congressistas, defendendo a importância da aprovação de sua sugestão.

Seguidamente, quando a sugestão se converteu em PL, Berenice permaneceu articulando uma movimentação para conseguir a aprovação da proposta e, por conseguinte, sua conversão em lei. Ela permaneceu em contato com os servidores do Senado que a informavam horário e data das votações que envolvessem sua sugestão, para que assim pedisse apoio a outras pessoas. Solicitava que enviassem muitas mensagens aos congressistas pedindo para que colocassem o PL em pauta, e o aprovassem.

Esse apoio e mobilização podem ser comprovados pela menção na tramitação do PL, constante no portal do Senado⁷⁹, do recebimento pelas Casas de manifestações de apoio da OAB do Rio de Janeiro, da Defensoria Pública de São Paulo e da Câmara dos Vereadores de Erechim.

⁷⁹ Tramitação do PLS 168/2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=99929>. Acesso em: 03 de abr. 2014.

Quando o projeto vai para a Câmara, após ser aprovado pelo Senado, Berenice prossegue acompanhando e participando. Ela disse ter conversado diretamente com o presidente dessa Casa, o qual indicou a ela - e a um grupo de pais que tinham ido ao Congresso - acrescentar uma penalidade na lei, para assim conseguir suplantar o bloqueio que as medidas provisórias exerciam para a entrada em pauta do projeto. E, assim ela o fez. Além disso, houve a ajuda de outro militante, que juntamente com ela e outro pai, entraram em contato com os deputados Hugo Leal e Mara Gabrilli, pedindo para que eles os ajudassem, requerendo urgência na tramitação, o que foi conseguido. Segundo Berenice, ela e mais dois pais entravam em contato com esses parlamentares praticamente todos os dias.

Conseguida a aprovação, Berenice afirma que houve mudanças em relação à proposta inicial, mas isso já era esperado, porque foram alterações que consertaram vícios de constitucionalidade, além da não aceitação da penalidade proposta já ser esperada, uma vez que só a acrescentou como estratégia para incluir o PL na pauta de votações. O principal incômodo que ela aponta no tocante às modificações diz respeito aos vetos recebidos, que, segundo Piana, poderiam ter sido evitados.

Cabe destacar aqui que Paulo Paim é citado por várias vezes durante a entrevista. Berenice sempre sublinha a importância do apoio dele para a aprovação do PL: “O verdadeiro envolvido na causa, no assunto autismo, foi, repito, o Senador Paulo Paim, o tempo todo!”

Esses dois últimos parágrafos corroboram diagnósticos já realizados anteriormente: a importância dos congressistas na aprovação desses projetos de autoria dos membros da sociedade.

Entrando a lei em vigor, Berenice faz um balanço positivo em relação a todo o processo. Ela diz que toda essa mobilização retirou o autismo do anonimato, conscientizando as pessoas. Ademais, aponta que esse cenário torna as pessoas mais exigentes da necessidade do poder público cumprir com as obrigações impostas por essa Lei: “Como houve um dedo de cada um nesse processo dolorido e ao mesmo tempo carregado de esperança, claro que todos agora não vão descansar enquanto a lei não for cumprida.”

Nesse sentido, cabe citar a criação de um centro especializado no tratamento de autistas no município de Itaboraí, onde vive Berenice. Conforme declara em sua entrevista, a existência da lei foi importantíssima para essa conquista.

Acompanhando Berenice Piana na rede social *Facebook*, é possível inferir que ela permanece lutando, agora, principalmente, em torno da regulamentação do diploma legal. O objetivo dela agora é alterar a regulamentação da lei que foi editada pelo Executivo no final

do ano passado. Piana critica duramente o conteúdo desta, afirmando que aquele conteúdo significa um retrocesso em relação às conquistas alcançadas pela Lei nº 12.764/12.

O estudo deste caso lança luz ao funcionamento da CDH, mas vai além, corroborando aspectos teóricos abordados no início deste trabalho. No que se refere à CDH, tem-se clara a necessidade de que a participação proporcionada por esse mecanismo se expanda para as outras fases processuais, em especial, na fase de Emendas, quando o projeto é discutido e colocado em pauta. Como ficou evidente neste estudo de caso, é necessário que haja canais possibilitadores da manutenção do contato entre o autor e a Casa. Mesmo que o PL tramite como sendo de autoria da Comissão, o real autor deste é a organização civil proponente da sugestão, que deve ter o direito de participar das demais etapas do processo legislativo, como ocorre nas proposições em geral, vide capítulo I, e como assegura, parcialmente, o instituto da Iniciativa Popular.

Além disso, este caso reforça outros pontos já tratados por este trabalho, quando se analisou os mecanismos individualmente: a dificuldade de se apresentar proposição sob forma de PL, e a dependência em relação aos deputados e senadores para que a tramitação ocorra.

5. CLP E CDH COMO “INSTITUTIONAL BY-PASS”

Investigando o processo de surgimento destes institutos, infere-se que ambos foram concebidos como alternativas para suplantar o embaraço que a legislação existente até então impunha à participação social no processo legislativo. Essa análise contextualizada da criação das Comissões as enquadra no que a professora Mariana Prado (2011) conceitua como “institutional by-pass”. Segundo sua construção teórica, a expressão em questão visa explicar construções institucionais que nascem com o objetivo de solver os aspectos negativos apresentados pelas instituições, porém de difícil resolução pelos países em desenvolvimento, onde os obstáculos para a modificação por vias “tradicionais”, com a inserção de novas políticas e regras em ambientes já institucionalizados, se mostra complicada. São quatro as características apontadas pela autora que caracterizam uma solução como “by-pass”: 1- a instituição tradicional é mantida; 2- cria um caminho alternativo, através do qual o governo ofereça serviços ou dispense a utilização de atividades governamentais por parte dos usuários; 3- tenta ser mais eficiente ou funcional que a instituição tradicional; 4- modifica algum ponto específico do sistema e não este no seu todo.

Corroborando o anteriormente argumentado, tanto a CLP, quanto a CDH se adequam a essa teoria. As Comissões: 1- não eliminaram as formas de participação direta presentes na Constituição, e reguladas pela Lei 9709/98, atuando simultaneamente; 2- são criações através das quais o governo viabiliza o garantido direito de participação política, até então pouco utilizado; 3- o objetivo dos institutos, como está expresso nas justificativas dos projetos de resolução que originaram as Comissões, é facilitar e ampliar a participação social no âmbito do Legislativo, em comparação com a baixa eficácia dos canais tradicionais; 4- as Comissões não atuam de forma a alterar a defasagem do cumprimento do direito de participação em toda a abrangência que a Constituição trata do tema, mas apenas atua sobre a participação social no processo legislativo.

6. CONCLUSÃO ACERCA DAS COMISSÕES

O estudo institucional das duas Comissões e o empírico da CDH, com os acréscimos sobre o funcionamento da CLP a partir dos estudos realizados por Coelho (2012), permitem elaborar algumas conclusões sobre esses dois mecanismos. Baseado na forma como foi estruturada a apresentação institucional de ambos, ou seja: Legitimidade para propor; Requisitos; Tipos de Sugestões e Tramitação, aqui será empreendida uma análise que conflui os dados da investigação regimental e empírica.

Verificando o Regulamento da CLP e o Ato que rege o funcionamento da CDH, em ambos tem-se que as organizações civis são os legitimados a apresentarem sugestões. Cumpre aclarar aqui que a última vai além, realizando uma conexão com outras formas de participação existentes nas Casas, incluindo a possibilidade das proposições dos participantes do “Programa Jovem Senador” e das ideias legislativas que tiverem mais de vinte mil apoiadores - via o canal eletrônico “e-legislação” - também se tornarem Sugestões. Ainda que o estudo empírico da CDH acuse a existência de proposições oriundas dessas outras duas formas de participação, são as organizações civis os principais autores das Sugestões. Isso permite inferir que esses mecanismos estão alinhados à ideia de povo como sendo a sociedade toda e não apenas os eleitores, conforme foi apresentado no capítulo II, uma vez que organizações civis não são eleitores, assim como podem não ser os seus membros.

Os requisitos exigidos pelas Comissões permitiram que uma ampla quantidade de organizações participasse do processo legislativo. O fato de ser a comprovação da existência

da organização e da deliberação desta em favor da apresentação da Sugestão as exigências para o autor enviar suas sugestões, pode ser entendido como um importante fator que desencadeou esse cenário. A quantidade de autoras atinge, no período analisado, quase quarenta diferentes organizações na CDH, e na CLP mais de noventa; sendo interessante constar aqui que, nas duas Comissões, as organizações de classe foram as que mais enviaram sugestões. Vale destacar o fato de haver nesse conjunto muitas organizações civis de menor porte, com atuação geograficamente mais restrita, sendo regional ou até mesmo municipal, e não apenas aquelas mais bem estruturadas, com penetrabilidade até mesmo nacional.

Entretanto, apesar de ser considerável a quantidade de organizações civis que apresentaram sugestões, em ambos os casos, CLP e CDH, constatou-se que a grande maioria dessas autoras apresentou somente uma Sugestão. Esse dado é importante porque pode denotar desmotivação por parte dos proponentes, dado que a maioria das Sugestões ou são arquivadas ou permanecem tramitando por muito tempo. Deve-se salientar o fato de o regimento da CLP exigir que a organização seja informada sobre o processamento de sua Sugestão, porém, a pesquisa de Coelho (2013) não permite inferir se esse ditame é cumprido ou não; o que poderia diminuir os impactos da demora e o conhecimento da causa pela qual a Sugestão foi recusada.

Nesse ponto, uma importante observação deve ser apresentada. As proposições de iniciativa da sociedade não entram nas Casas como projetos ou propostas, mas sim como Sugestões. Somente se aprovadas pelas Comissões é que serão convertidas em projetos ou propostas. Tem-se, então, que a CLP e a CDH acrescentam um novo filtro à iniciativa da coletividade, além dos tradicionais que qualquer proposição enfrenta ao longo do processo legislativo, como aprovação pelas Comissões Temáticas e pelo Plenário, como visto no capítulo I.

Outro requisito exigido por ambas, o dever da Sugestão legislativa ser apresentada na forma de PL, pode ser considerado como um elemento que dificulta a participação social. Entretanto, tanto o estudo das Sugestões da CDH, como o estudo de caso, apontam no sentido de ser a elaboração de uma Sugestão sob a forma de um projeto de lei um complicador. Aprofundando a investigação das Sugestões arquivadas, foi possível verificar que algumas delas são rejeitadas porque foram apresentadas sob a forma de projeto de lei ordinária quando deveriam ser propostas sob a forma de emenda à Constituição, ou de decreto legislativo. No estudo de caso, Berenice Piana, em sua entrevista, vide Anexo 2, deixa claro que necessitou de auxílio de técnicos do Senado, defensores públicos e advogados para elaborar sua Sugestão.

Mais do que exigência formal, o desconhecimento jurídico da maior parte da sociedade também limita sua participação quando se exige a apresentação sob a forma de um PL. Em algumas Sugestões, vícios de constitucionalidade ou regimentalidade que não afetam o objeto central da Sugestão, mas parte desta, desencadeiam seu arquivamento. Essa constatação não ocorre somente na CDH, mas também na CLP (COELHO, 2013, p. 130).

Quando o foco se volta aos tipos de Sugestões, a ampla variedade de espécies que podem ser apresentadas, tanto via CLP, quanto via CDH, resulta em um cenário também bastante diverso no tocante às modalidades de sugestões, com Sugestões de resolução, decreto legislativo, emenda à Constituição e PL's. O fato de não serem apresentadas como projetos ou propostas, mas sim como Sugestões, que, se aprovadas, tornar-se-ão proposições de autoria de congressista ou da própria Comissão, viabiliza a possibilidade da sociedade apresentar Sugestões de várias espécies legislativas. Deputados, senadores e Comissões são titulares do direito de propor emenda à Constituição, decreto legislativo, resolução e emendas à PL, assim, não há inconstitucionalidade.

Finalmente, em relação à tramitação, nos estudos das duas Comissões se chegou à mesma conclusão: a grande maioria tem seu processamento bastante demorado. Essa constatação vale tanto para a tramitação da Sugestão, quanto para o projeto ou proposição no qual se converteram as Sugestões aprovadas. Seja na CLP ou na CDH, os prazos dos Regimentos Internos das Casas e dos regulamentos que regem as Comissões são descumpridos; a grande maioria das proposições está há anos tramitando. Na Comissão da Câmara, assim como na do Senado, somente uma Sugestão se tornou lei nos mais de dez anos analisados nesta presente pesquisa.

O estudo desse caso exitoso na CDH e das Sugestões em geral desta mesma Comissão evidencia que as figuras dos congressistas que lidarão com a Sugestão são determinantes. O relator da Sugestão é decisivo em relação ao destino desta, se será aprovada ou arquivada. A depender deste, a avaliação será mais ou menos compreensiva com o desconhecimento jurídico da maioria da sociedade, o que influenciará em sua rejeição ou não. Em relação às Sugestões transformadas em proposições, essa dependência não apenas continua, mas vai além, abrangendo os demais congressistas, dado que no processo legislativo são muitos os atores políticos envolvidos, e deles é dependente o andamento deste. Assim, mostra-se necessário ampliar a participação social para além do momento da apresentação da Sugestão, passando a gozar dos poderes que têm os autores dos projetos e propostas em geral, como visto no capítulo I e III, desemperrando o andamento processual. A CLP possui prescrição nesse sentido, sendo esta, contudo, muitíssimo limitada, facultando ao Presidente da

Comissão o direito de o autor se manifestar por cinco minutos quando sua proposta é discutida.

CONCLUSÕES FINAIS

Considerando como fator limitante da participação social via Iniciativa Popular a exigência da coleta de milhões de assinaturas por, no mínimo, cinco Estados, e com não menos do que 0,1% dos eleitores de cada um destes - como apontou um dos autores do projeto de resolução que criou a primeira dessas Comissões - pode-se afirmar que as Comissões de Legislação Participativa facilitaram a participação social no processo legislativo. Os requisitos exigidos para a apresentação de proposições pela sociedade realmente foi facilitado, sendo necessária somente a comprovação da existência da organização civil que figura como autora da Sugestão e, no caso da CLP, também a confirmação de que a proposição oferecida pela entidade foi aprovada por seus membros. Em todas as entrevistas realizadas com pessoas envolvidas nos projetos de lei de Iniciativa Popular já encaminhados à Câmara, ficou claro a dificuldade em preencher esse requisito prescrito para a utilização deste instrumento de participação.

Mesmo sendo penoso conseguir colher a quantidade exigida de assinaturas, o estudo empírico sobre os projetos de Iniciativa Popular apresentados até o ano de 2013 evidencia que em seis dos sete casos esse requisito foi cumprido. Todos entrevistados são muito claros ao afirmar que obter o número de apoiadores exigido é difícil. Entretanto, nenhum desses projetos tramitou como sendo de Iniciativa Popular, uma vez que não houve conferência das assinaturas pela Secretaria Geral da Câmara. Em seis dos casos, um congressista - ou um grupo deles - “adotou” o projeto de Iniciativa Popular para que ele pudesse tramitar, já que como não foi verificada a autenticidade das assinaturas, passou, então, a ser considerado como de autoria de um parlamentar. No único caso em que isso não ocorreu, o projeto de Iniciativa Popular foi convertido em Sugestão e enviado à CLP. Assim, tem-se que, até o ano de 2013, a Iniciativa Popular ainda não havia se concretizado.

Verificando a tramitação desses projetos, constata-se que não há unidade entre os processamentos destes. Apesar de haver regras que disciplinam esse instrumento de participação social, em cada caso a tramitação se deu de uma forma, dado que não adentraram ao legislativo como efetivamente projetos de Iniciativa Popular.

Ainda sobre este instituto, cabe ressaltar que a maior parte desses projetos com origem popular tem como protagonistas organizações civis de maior porte, com alcance geográfico amplo; e ainda assim, necessitaram do apoio de outras entidades para conseguirem alcançar os mais de um milhão de assinaturas. Esse resultado já era suscitado por constituintes no momento da definição de como seria disciplinada a Iniciativa Popular. A única dessas

proposições que efetivamente teve como iniciador um cidadão foi aquela elaborada pela novelista Glória Perez, pessoa conhecida nacionalmente em decorrência de seu trabalho na maior empresa de telecomunicação do país, portanto, gozando de uma condição que a faz exceção em relação aos demais membros da sociedade.

Essa não mais exigência de assinaturas possibilitou que organizações civis de pequeno porte, com alcance regional ou até mesmo municipal pudessem sugerir proposições legislativas, o que dificilmente seria possível se tivessem que apresentar a assinatura de mais de 1% do eleitorado nacional. Através desses dois canais de participação política, representantes não eleitorais puderam ser parte do processo de produção legislativa.

A entrada desses novos atores possibilitou que membros da sociedade se manifestassem sobre temas que já eram matéria de proposições dos próprios congressistas, haja vista as Sugestões e projetos de Iniciativa Popular que tramitaram ou ainda estão sendo processados apensados a outros já existentes nas Casas. Simultaneamente, a participação social incluiu na pauta de discussões do Legislativo assuntos que até então não haviam despertado o interesse dos deputados e senadores. O estudo das Sugestões enviadas às Comissões reforçam ainda mais o potencial da participação social no tocante à inclusão de novas pautas nas Casas legislativas. Muitas das Sugestões se tornaram projetos de lei que tramitam autonomamente, o que pode evidenciar o ineditismo daquela matéria na Câmara e Senado, sendo o caso dos direitos do autistas um desses exemplos, dado que até então não havia qualquer proposição no Senado que tratava dessa questão.

Também assim atuaram os projetos de Iniciativa Popular, ainda que não tenham tramitado como tal. O PL de autoria da Associação Comercial de São Paulo - que regulou um direito do consumidor até então não objeto de proposição dos representantes eleitos - e os projetos que versaram sobre direitos políticos, também não haviam sido, até então, objeto de proposição de um congressista.

O levantamento de dados realizado, o estudo dos projetos de lei de Iniciativa Popular apresentados até 2013, e o estudo de caso da Lei Berenice Piana evidenciam a importância do “elemento fático” trazido por quem vivencia a realidade para a elaboração legislativa e a importância de acrescentar outros atores no debate político. Ademais de enriquecer a discussão com dados da realidade vivenciada, eles também inserem matérias que dificilmente seriam alvo dos próprios congressistas, seja pela ausência de representantes eleitos que as introduzam - como os que abordam direitos de pescadores e pequenos agricultores, enviados via CDH - ou por desinteresse, como os que versam sobre direitos políticos, dado que afetam seus interesses diretos.

Nesse sentido, as entrevistas realizadas com os atores sociais evidenciaram que esses mecanismos de participação política causam efeitos positivos na educação política. A movimentação necessária para construir a proposição a ser apresentada informa a população e, muitas vezes, até mesmo fomenta o debate de questões relevantes, como se verificou, por exemplo, no caso do PL de Iniciativa Popular que objetiva alterar a legislação penal, que reacendeu o debate sobre pena de morte, e a divulgação garantida ao assunto sobre direito dos autistas por consequência da campanha realizada em busca de apoio da sociedade para a aprovação da Sugestão enviada à CDH.

Indo além, como foi evidenciado quando se realizou o estudo institucional e empírico das Comissões, além destas retirarem o requisito das assinaturas, ampliaram as possibilidades de participação social no processo legislativo. Por meio desses canais, a sociedade pode apresentar não somente projeto de lei ordinária e complementar, como ocorre na Iniciativa Popular. Por conta da proposição poder ser oferecida sob a forma de uma Sugestão, que, se aprovada se converte em projeto ou proposta de autoria da própria Comissão de Legislação Participativa, a sociedade pode oferecer proposições de outras espécies legislativas - como a de emenda à Constituição - sem consubstanciar uma inconstitucionalidade, já que a CF não permite a Iniciativa Popular dessas espécies legislativas. Tanto na CLP quanto na CDH há PEC's que foram originadas de Sugestões das organizações civis.

Entretanto, uma análise mais detalhada desses mecanismos, especialmente considerando as investigações empíricas, permite concluir que as Comissões são inovações incompletas. Estas apresentam limitações que não permitem afirmar que são inovações que facilitaram a participação social no processo legislativo. Não são somente as assinaturas que obstaculizam a inserção da sociedade na produção legislativa. Além disso, o modelo de democracia semidireta pelo qual optou o Estado brasileiro, exige que outros aspectos sejam considerados quando se vai criar mecanismos que visem efetivar a participação social no Legislativo.

Outro aspecto da Iniciativa Popular considerado dificultador da participação social não foi suplantado pelas Comissões estudadas. Assim como no instituto mais tradicional, a Sugestão deve ser apresentada sob forma de projeto ou proposta, a Iniciativa Popular formal, o que pode ser um obstáculo para a sociedade se tornar parte do processo legislativo. O cumprimento desse requisito é difícil para a maioria das pessoas, uma vez que não possuem o conhecimento técnico necessário para elaborar um texto organizado em artigos, parágrafos, incisos e alíneas. Além disso, a adequação do conteúdo das proposições ao ordenamento jurídico vigente também é complexo, dado ser imprescindível o conhecimento deste para

tanto, o que exige conhecimento jurídico. Essa constatação é denotada nas entrevistas realizadas sobre os projetos de Iniciativa Popular e sobre a Lei Berenice Piana. Em todos esses casos, verificou-se que houve auxílio técnico para a elaboração da Sugestão ou proposição.

Ademais de não haver suplantado esse aspecto, as Comissões apresentam limitações que a Iniciativa Popular não possui. Como se verificou ao longo da pesquisa, os mecanismos de participação social são semidiretos, ou seja, não eliminam os representantes políticos de seu funcionamento. A Iniciativa Popular e as Comissões de Legislação Participativa assim também estão estruturadas. Entretanto, ao contrário das Comissões, a Iniciativa Popular está regulamentada de forma a garantir aos proponentes dos projetos de lei o direito de participarem das outras fases do processo legislativo, e não somente do ato da Iniciativa. Por esse mecanismo, o autor tem o direito de indicar qual deputado ele quer atuando em seu nome durante a tramitação do projeto que apresentou. Também assegura ao primeiro signatário do PL de Iniciativa Popular o direito de se manifestar quando o seu projeto for discutido nas Comissões e no Plenário. Acresce-se a essas garantias o fato de o projeto de Iniciativa Popular ser uma das exceções de arquivamento ao final da legislatura.

Todas essas prerrogativas se mostraram altamente essenciais para que as proposições legislativas originárias da sociedade não fossem esquecidas ou arquivadas. Em todos os casos nos quais o processo legislativo foi completado - independentemente de ter sido a proposição aprovada ou não - a figura de ao menos um congressista foi essencial. Como os membros da sociedade não se fazem presentes em todos os momentos da tramitação, a figura de um congressista, que, utilizando-se de prerrogativas das quais somente eles gozam, foi decisiva para que Sugestões e proposições não ficassem estagnadas ou até mesmo não fossem arquivadas por conta do decurso do tempo. O processo legislativo estabelece prazos para a realização da maioria dos seus procedimentos, entretanto, os mecanismos que possibilitam as exigências do cumprimento destes, somente podem ser utilizados, preponderantemente, pelos deputados e senadores. Assim, eles são elementos essenciais para o andamento processual.

Contudo, as Comissões não preveem a possibilidade da participação social para além da Iniciativa, o que pode ser um fator que limita um mecanismo participativo semidireto. Tanto na CLP e quanto na CDH não há essas garantias que, pelos estudos empíricos, mostraram-se indispensáveis ao êxito de instrumentos de participação política de Estados que optam por democracia semidireta.

Mesmo a Iniciativa Popular assegurando essas prerrogativas, os estudos empíricos mostram que se faz necessário um processo legislativo ainda mais participativo. Aos membros

da sociedade deve ser garantido o direito de participarem do processamento das proposições de sua autoria, podendo também exigir o cumprimento dos prazos processuais, requerer urgência da tramitação, solicitar o desarquivamento dos projetos e propostas, entre outros direitos que somente possuem os congressistas e, em alguns casos, o Presidente da República.

Nesse mesmo sentido, faz-se necessário possibilitar também que os membros da sociedade possam se manifestar sobre proposições das quais não sejam autores. Sendo eles os interessados sobre as matérias que são discutidas nas Casas do Legislativo, têm o direito de apresentar seus posicionamentos, dado ser esse um Estado democrático, e ser inerente à ideia de processo o direito ao contraditório. Vale ressaltar aqui que a CLP prescreve esse direito.

Cumprir destacar também que, via Comissões, as proposições são apresentadas como Sugestões e não como projetos e propostas. A necessidade de aprovação daquelas pelas Comissões para que se convertam nestes introduz uma nova etapa no processo legislativo das proposições de autoria da sociedade. Como se verificou no estudo empírico da CDH, e igualmente, detectou-se na investigação sobre a CLP, essas Comissões não funcionam com a constância e com a formação que deveriam segundo os seus regulamentos, cabendo destacar que, ao longo dos anos, esse cenário vem melhorando. Dessa forma, podem ser as Comissões mecanismos menos eficientes, uma vez que adicionam um novo ato no processo legislativo das proposições apresentadas pelos membros da sociedade.

Ainda comparando os mecanismos de participação objeto de estudo desta pesquisa, cabe destacar que as Comissões restringiram às organizações sociais a legitimidade para apresentar Sugestões. Como ficou evidente no estudo de caso da Lei Berenice Piana, e reforçado pelo estudo teórico sobre participação, a participação via representação também pode se dar por indivíduos, pessoas físicas, como ocorre na Iniciativa Popular. Este instituto não apresenta essa limitação, uma vez que permite a qualquer cidadão apresentar projeto de lei e às organizações civis os patrocinarem.

Uma ressalva sobre este ponto também indica o que pode ser um meio de aprimorar a participação social no processo legislativo. A CDH, via o canal virtual “e-Legislação”, permite a qualquer indivíduo apresentar uma proposição que, se apoiada - via assinatura digital, por vinte mil pessoas - será transformada em Sugestão e enviada à Comissão.

Mais do que uma exceção, esse mecanismo aponta para a potencialidade das novas tecnologias de comunicação e informação auxiliarem na concretização do direito da sociedade participar da vida política. O ambiente virtual facilita a conexão das pessoas, a circulação de informações, e a construção de uma arena de debate. Assim, utilizando as TIC's é possível facilitar a coleta de assinaturas, mas, principalmente, viabilizar um processo legislativo mais

participativo. Por meio da Internet, torna-se mais fácil a manifestação do(s) autore(s) das proposições nas demais fases do processamento, e não apenas na Iniciativa, sem a necessidade de se deslocar, o que foi colocado por alguns dos entrevistados como um empecilho.

Dessa forma, mesmo considerando as diferenças existentes entre as Comissões estudadas, pode-se concluir que estas são inovações institucionais limitadas, dado que reproduzem limitação apresentada pela Iniciativa Popular e não prescrevem garantias que são essenciais aos instrumentos participativos semidiretos, como são os existentes no Legislativo brasileiro, o que faz o mecanismo mais tradicional.

Este estudo permite depreender que não seria necessário criar um novo mecanismo de participação social para o processo legislativo. A Iniciativa Popular se mostra mais completa e adequada ao modelo semidireto da democracia brasileira que as Comissões aqui estudadas. Possibilita a atuação tanto de organizações civis como cidadãos; assegura a participação não somente no ato da Iniciativa, mas ao longo do processo, nos momentos em que o projeto apresentado é discutido nas Comissões e em Plenário; permite ao proponente eleger qual deputado quer que atue como autor quando ele não se fizer presente, figura que os estudos empíricos mostraram ser determinante, dado o fato de muitos atos do processo legislativo que garantem o cumprimento de exigências regimentais, assegurando assim o andamento processual, só podem ser praticados por parlamentar; não admite que a proposição seja arquivada, uma das principais causas de estagnação ou exclusão da tramitação de proposições, como se verificou principalmente no estudo da CDH; e garante que a proposição seja ofertada como PL e não Sugestão, o que elimina a inclusão de um novo filtro para a proposição além daqueles já existentes no processo legislativo comumente.

Em relação às mudanças que as Comissões trouxeram e que reverberaram positivamente ampliando a participação, com a não exigências do requisito das assinaturas e a possibilidade de se apresentar sugestões que não apenas de projeto de lei, é possível alterar o instituto da Iniciativa Popular para que este permita essa facilitação e incremento, não necessitando a criação de um novo mecanismo. Seria mais interessante aprimorar esse instituto mais tradicional, diminuindo a quantidade de assinaturas exigida e/ou permitindo que a coleta se dê virtualmente, como ocorre via canal “Ideias Legislativas” no portal “e-Cidadania” do Senado, o que pode se dar por alteração do Regimento Interno da Casa, uma vez que este diploma disciplina como deverão ser apresentadas as assinaturas exigidas. No tocante à possibilidade de se apresentar Sugestões de outros tipos legislativos, especialmente PEC’s, uma proposta de emenda pode modificar o texto constitucional garantindo a possibilidade da Iniciativa Popular de outras espécies legislativas.

Finalmente, faz-se importante mencionar o aspecto da necessidade da proposição ser apresentada em forma de projeto de lei, o que é exigido tanto pelas Comissões como pela Iniciativa Popular. Mostra-se mais pertinente a exclusão dessa necessidade, haja vista o obstáculo à participação que isso pode representar, como denotaram os estudos empíricos que permitiram evidenciar a necessidade de auxílio técnico para a elaboração das proposições, e/ou a disponibilidade dos parlamentares em corrigir vícios que estas apresentam quando chegam às Comissões. Dessa forma já funciona o citado mecanismo “Ideias Legislativas”, uma vez que, como indica o próprio nome do canal, não se faz necessário apresentar projeto de lei ou proposta de emenda, mas sugestões sobre matérias que podem ser objetos destes, os quais serão elaborados pelos congressistas. Porém, essa desobrigação implica na garantia de que o autor da proposição possa participar das fases de elaboração do projeto ou proposta pelo congressista, a fim de que seu objetivo não seja desconfigurado por quem vai transformar sua ideia em proposição.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Curso de Direito Constitucional. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ALMEIDA, Débora Rezende de Almeida. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol. 28, n. 82, pp.45-66, 2013.

ANASTASIA, Fátima; CASTRO, Mônica Mata Machado de; NUNES, Felipe. De lá para cá: As condições e as instituições da democracia depois de 1988. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (Orgs.). *A Democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. 1 ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária: A Perda do Mandato Parlamentar*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e accountability. *Lua Nova: São Paulo*, n. 55-56, p. 85-103, 2002.

ARAÚJO, Cicero. “Representação, soberania e a questão democrática”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (1): 47-61, 2009.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público: função de controle do Parlamento*. São Paulo: Saraiva, 2012.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. 2009. 152 fl. Tese de Doutorado. USP, São Paulo, 2009.

AVRITZER, Leonardo. “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. *Dados*, 50 (3): 443-464. 2007.

AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. *Prática do Processo Legislativo – Jogo parlamentar*. São Paulo: Atlas, 2001.

BENEVIDES, Maria Victoria de M. *A cidadania Ativa*. São Paulo, Editora Ática, 1991.

BERNARDI, Jorge. *O processo legislativo brasileiro*. Curitiba: Ibepex, 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 1ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BORBA, J. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. *Revista Sociedade E Estado*, 27(2), 2012, p. 263–288.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORDENAVE, Juan E. Dias. O que é Participação. 7ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.

BRANDÃO, L. C. 2011. Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular. São Paulo, 328 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

BRELAZ, G.; ALVES, M. A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). Revista de Administração Pública, v. 47, p. 803-826, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo administrativo federal: comentários à lei n. 9.784, de 29/1/1999. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. Controle judicial e processo legislativo: a observância dos regimentos internos das casas legislativas como garantia do estado democrático de direito. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASSEB, Paulo Adib. Processo Legislativo. Atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em rede. Trad. Roneide Venancio Majer. 12 ed. v.1 São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2009.

CASTIGLIONE, Dario & WARREN, Mark E. "Rethinking democratic representation: eight theoretical issues". Annals of Rethinking Democratic Representation Workshop, University of British Columbia Press: 1-21. 2006.

CAUPERS, João. Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de uma disciplina metódica da legislação. Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, Portugal, n. 35, p. 5-87, out.-dez. 2003.

CELLARD, Andre. "A análise documental". In Pires, Alvaro et ali. A Pesquisa Qualitativa. Enfoques Epistemológicos e Metodológicos. Petrópolis, Ed. Vozes, 2008. p. 295-316.

CEPIK, Marco; EISENBERG, José. Internet e as Instituições Políticas Semiperiféricas. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (Org.). Internet e Política – Teoria e prática da Democracia Eletrônica. 1 ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

CHASIN, Ana Carolina da Matta; PRADO, Mariana Mota. How Innovative was the Poupatempo Experience in Brazil? Institutional Bypass as a New Form as Institutional Change. In: Brazilian political Science review, 2011. págs. 11-34.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e Democracia – o discurso competente e outras falas. 12 ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2007.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. Teoria geral do processo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

COELHO, Rony G. S. Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. Um estudo de caso da comissão de legislação participativa (2001-2011). Dissertação de Mestrado. UNICAMP Campinas, 2013.

CONSTANT, Benjamin. Escritos de política. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DAHL, Robert Alan. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: USP, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DANTAS, Humberto. O caráter essencial da educação política e o desenvolvimento da democracia no Brasil. Cadernos Adenauer, Educação política: reflexões e práticas democráticas, a. 11, n.3, 2010, p. 7-23.

DE MARCO, Eugenio. “Grupos de pressão”, procedimento legislativo e “realizabilidade” das leis. In: Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação. Oeiras: INA, n.17. out./dez. 1996. pp.41-62.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei - a elaboração legislativa. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v.7, n.12, p. 101-144, jan./jun. 2004.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. Curso de processo constitucional. São Paulo: Atlas, 2013.

DINAMARCO, Candido R. A instrumentalidade do processo. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ELIE, Michel. Internet e Desenvolvimento – Um acesso à informação com mais equidade? In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (Org.). Internet e Política – Teoria e prática da Democracia Eletrônica. 1 ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 7. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FLEURY, Sonia. Iniciativa Popular. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs). *Reforma política no brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 94-98.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. In: *Revista Fronteiras – estudos midiáticos*, VII, Setembro/Dezembro, 2005, pp. 214-222.

GUIBENTIF, Pierre. A produção do direito. Crítica de um conceito na fronteira entre a sociologia do direito e a ciência da legislação. In: *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, nº 7. Oeiras, INA, abr-jun 1993, p. 31-36.

HART, L. A. Hebert. *O conceito de Direito*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012.

HELD, David. *Models of democracy*. 3rd ed. Stanford, CA: Stanford University, 2006.

HOFSTADTER, R. *The idea of party system*. Berkeley: University of California Press. 1969.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. In: *Lua Nova* 2006, São Paulo, vol 67, pp. 49-103.

LEMONS, André. Cibercultura: alguns pontos para compreender a nossa época. In: Lemos, André; Cunha, Paulo (orgs). *Olhares sobre a Cibercultura*. Sulina, Porto Alegre, 2003, pp. 11-23.

LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy*. Yale University Press, 1999.

LOPES, Ana Maria D'Ávila Lopes. Acidadania na Constituição federal brasileira de 1988: redefinindo a participação política. In: *Constituição e democracia. Estudos em homenagem a J.J. Gomes Canotilho*. Paulo Bonavides, Francisco Gérson Marques de Lima e Faygá Silveira Bedê (coords.). São Paulo: Malheiros, 2006.

LOUSAO, Antoine, *A Participação Política e os Desafios da Inclusão Social, Aspectos Normativos da Teoria Democrática*, rev. *Diversitates* 2: 27-61, Rio de Janeiro: ed. Multifoco, 2009.

MAIA, Rousiley. “Representação política de atores cívicos: entre a imediatividade da experiência e discursos de justificação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27 (78): 97-112, 2012.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge, Cambridge University Press. 1997.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. O Apelo ao Legislador: Appellenstscheidung, na práxis da Corte Constitucional Alema. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 29, n.114, p 473-484, abr./jun. 1999.

MIRANDA, Jorge. Lei, Estado de Direito e qualidade das leis. Brevíssima nota. *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, 50, Out/Dez., 2009, pp.91-97.

PINTO, Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de C.Sociais*, nº. 54. 2004.

PIRES, Alvaro. *A Pesquisa Qualitativa. Enfoques Epistemológicos e Metodológicos*. Petrópolis, Ed. Vozes, 2008.

POLITO, André Guilherme. *Michaelis Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*. 1ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 2004.

QUEIROZ, Marcos Augusto de. Dez anos de CLP: legislação participativa ou participação legislativa? 2011. 50 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2011.

RIBEIRO, Hécio. A Iniciativa Popular como instrumento da democracia participativa. Disponível em: <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/helcioribeiro.pdf>. Acesso em: 11/2014.

SAWARD, Michael. "Governance and the transformation of political representation". In J. Newman: *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*, Bristol: Policy Press, 2005, pp. 179.196.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso. O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa, 2003. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/345/3.pdf>. Acesso em 01/2014.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Legística e Desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação*. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 9, p. 7-34, 2007.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da Legislação: formação e conhecimento da lei na Idade Tecnológica*. 2002. 342 fl. Tese de Doutorado. UFMG, Belo Horizonte, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008. BERNARDI, Jorge. *O Processo Legislativo Brasileiro*. 1 ed. Curitiba: IBPEX, 2013.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TEIXEIRA, Leandro Arantes. A iniciativa popular de lei no contexto do processo legislativo: problemas, limites e alternativas. 2008. 67 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização

em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2008.

TELLES JR., Goffredo. O povo e o poder: O conselho do Planejamento Nacional. São Paulo: Malheiros, 2003.

TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. 21^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? In: Lua Nova, 67, 2006, p. 191-228.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil - Parte Geral. v.1. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VERBA, S.; NIE, N. H. Participation in America - Political Democracy and Social Equality. Harper & Row Publishers: New York, 1972.

WALDRON, J. Law and Disagreement. Oxford: OUP. 1999.

YIN, Robert. Estudo de Caso. Planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. In: Lua Nova, 67, 2006, p. 139-190.

DOCUMENTOS ELETRÔNICOS CONSULTADOS

Associação Brasileira das Escolas de Legislativo e de Contas – Escolas. Disponível em: <<http://www.portalabel.org.br/escolas>>. Acesso em: 10 set. 2014.

Especial Família – o reconhecimento da união estável entre pessoas de mesmo sexo. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/385935-ESPECIAL-FAM%C3%8DLIA--O-RECONHECIMENTO-DA-UNI%C3%83O-EST%C3%81VEL-ENTRE-PESSOAS-DO-MESMO-SEXO-%2806%2706%27%27%29.html>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

Supremo reconhece união homoafetiva. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=178931>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

Desde julho de 2009, a proposta já está pronta para o 1º turno de votação na Câmara, após ter sido aprovada com o apoio de todas as centrais sindicais e em clima de festa na Comissão Especial da Jornada Máxima de Trabalho. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/480637-HA-20-ANOS-EM-ANALISE-NA-CAMARA,-REDUCAO-DA-JORNADA-DE-TRABALHO-AGUARDA-VOTACAO.html>>. Acesso em: 03 fev. 2015.

Plebiscito e Referendos. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

A face e os números do novo parlamento. Disponível em: <<http://m.congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-face-e-os-numeros-do-novo-congresso/>>. Acesso em: 01 mai. 2014.

Democracia Líquida em termos simples. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mOhxvhTqyRs#t=15>>. Acesso em: 01 fev. 2015.
O que é democracia líquida. Disponível em: <<http://partidopirata.org/o-que-e-democracia-liquida/>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

Partido Pirata (Suécia). Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Partido_Pirata_%28Su%C3%A9cia%29>. Acesso em: 01 fev. 2015.

Partido Pirata (Brasil). Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Partido_Pirata_\(Brasil\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Partido_Pirata_(Brasil))>. Acesso em: 01 fev. 2015.

Partido Pirata tem registro oficializado. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/link/partido-pirata-do-brasil-tem-registro-oficializado/>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

Anteprojeto Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-69.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

Anteprojeto Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

Projeto de Constituição (A). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-253.pdf>>. Acesso em: 11/2014.

Projeto de Constituição (C). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-314.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

Emendas populares (p. 22 e 56). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-227.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

Emendas oferecidas em Plenário (p. 561). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

Diário da Câmara dos Deputados de 10/08/1996, p.22343 ss XX. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10AGO1996.pdf#page=63>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

Diário do Congresso Nacional. Brasília, 08.04.1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08ABR1992.pdf#page=51>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

Tramitação PL 2.710/92. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 01 dez. 2014.

Diário do Congresso Nacional. Brasília, 08.04.1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08ABR1992.pdf#page=51>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

Tramitação PL 2.710/92. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 01 dez. 2014.

Tramitação PL 2.710/92. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=68396>. Acesso em: 01 dez. 2014.

Diário do Congresso Nacional. Brasília, 25.03.1994. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12OUT1993.pdf#page=35>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

Tramitação PL 4146/93. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

Tramitação PL 4146/93. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=22214>. Acesso em:
23 jun. 2014.

Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, 13.09.1999. Disponível em:
<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15SET1999.pdf#page=173>>. Acesso em:
23 abr. 2014.

Tramitação do PL 1517/99. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>.
Acesso em: 27 jun. 2014.

Tramitação do PL 1517/99. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=222>. Acesso em: 27
jun. 2014.

Tramitação PL 7053/06. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=324689>>.
Acesso em: 27 jun. 2014.

Tramitação PL 1472/07. Disponível em:
<<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=40695&tp=1>>. Acesso em: 27
jun. 2014.

Tramitação PLP 518/09. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=712625&filename=Tramitacao-PLP+518/2009>. Acesso em: 27 jun. 2014.

Tramitação PLP 518/09. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>>.
Acesso em: 27 jun. 2014.

Tramitação PLP 321/2013 Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1120659&filename=Tramitacao-PRL+1+CLP+%3D%3E+SUG+89/2013+CLP>. Acesso em: 23 jun. 2014.

Tramitação PLP 321/2013 Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589775&ord=1>>.
Acesso em: 23 jun. 2014.

Diário da Câmara dos Deputados de 31/05/2001, p. 18577. Disponível em:
<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAI2001.pdf#page=66>>. Acesso em:
28 abr. 2014.

Diário da Câmara dos Deputados de 05/05/2001, p.18533. Disponível em:
<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAI2001.pdf#page=66>>. Acesso em:
28 abr. 2014.

Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, 31/05/2001, p.25570. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31MAI2001.pdf#page=334>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

Tramitação PRC 151/2001. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28321>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, 31/05/2001, p.25571. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31MAI2001.pdf#page=334>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, 31/05/2001, p.25571. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31MAI2001.pdf#page=334>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, 31/05/2001, p. 25569. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31MAI2001.pdf#page=334>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

Diário do Senado Federal, do dia 09/11/2001, p. 28106. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=09/11/2001&paginaDireta=28107>>. Acesso em 12 abr. 2014.

Tramitação do PRS 57/2001. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=48896>. Acesso em: 12 abr. 2014.

Tramitação PRS 81/99. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=48896>. Acesso em: 12 abr. 2014.

Resolução nº 1 de 2005 do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2005.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

Ato da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa nº01, de 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comissoes/CDH/AtoRegulamentarCDH.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2014.

“Ideias legislativas – proponha a sua”. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/ecidadania/principalideia>>. Acesso em: 13 dez. 2014.

“Conheça os principais projetos aprovados pela Câmara dos Deputados em 2014”. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/479737-CONHECA-OS-PRINCIPAIS-PROJETOS-APROVADOS-PELA-CAMARA-DOS-DEPUTADOS-EM-2014.html>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

Relatório Anual da Presidência. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/resenha/default.asp>>. Acesso em: 02 dez. 2014.

Especialistas pedem mais investimento público no tratamento do autismo. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2009/11/24/especialistas-pedem-mais-investimento-publico-no-tratamento-do-autismo>>. Acesso em: 28 jun. 2014.

Redação Final Sugestão 01/2010, Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=92246&tp=1>>. Acesso em: 17 abr. 2014.

Projeto de lei 1813/2011>. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=898676&filename=PL+1813/2011>. Acesso em: 22 jun. 2014.

Ata de audiência pública realizada em 31/03/2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/disc/listaDisc.asp?s=000070/11>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

Justiça obriga plano de saúde a fornecer tratamento a criança autista. Disponível em: <<http://oab-rj.jusbrasil.com.br/noticias/100307144/justica-obriga-plano-de-saude-a-fornecer-tratamento-a-crianca-autista>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

Tramitação do PLS 168/2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=99929>. Acesso em: 03 de abr. 2014.

Assembleia Nacional Constituinte. Emendas Populares. Volume 1. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-230.pdf>>. Acesso em: 05/2015.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões) Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos, Coletivos e Garantias, 1987a.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões) Subcomissão do Poder Legislativo, 1987b.

LEIS CITADAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, Resolução nº17 de 1989.

BRASIL. Lei 9709 de 1998, 1998.

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno, Resolução nº93 de 1990.

BRASIL. Lei 10.826 de 2013, 2013.

BRASIL. Lei 2.527 de 2011, 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.610 de 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa, de 2001.

ANEXO 1

Autor	Relator	Ementa	Data de apresentação	Tramitação
Associação Comunitária do Chonin de Cima	Sérgio Cabral	Vedação à cobrança de assinatura básica pelas prestadoras de serviço telefônico e pelos serviços móveis	24/04/2003	PLS 91/04 - Direção do Consumidor - Arquivado em 04/02/2011 - 22/04/2010 reíra para tramitar em conjunto com o PLS 340/08 - Arquivado final de legislação
Associação dos Magistrados do Paraná - AMAPAR	Ney Suassuna	Alteração do CPC	09/09/2003	Projeto de lei do Senado (PLS) 387/03 - Arquivado após aprovação do PLS que reformula o Código de Processo Civil (CPC)
Associação Comunitária do Chonin de Cima	Sibá Machado	Assegura a realização de novo plebiscito para instalação de municípios aos distritos cujos processos foram iniciados antes da Emenda nº 15 de 1996, com as leis de criação obedecendo à legislação anterior	10/09/2003	Arquivado - parecer contrário à matéria
Associação para a Saúde Núcleo Salus Paulista	Leonar Quintanilha	Diretrizes para a assistência à crianças com quadro de desnutrição e outras providências	10/09/2003	Arquivado - parecer contrário à matéria
Associação Pequenos Agricultores de Itapicuru/BA	Garibaldi Alves	Implantação de projetos voltados para uma agricultura sustentável	10/09/2003	Arquivado - parecer contrário à matéria
Associação Comunitária do Chonin de Cima	Ney Suassuna	Criação do cadastro funcional das organizações não governamentais	10/09/2003	Arquivado - parecer contrário à matéria
Associação Comunitária do Chonin de Cima	Reginaldo Duarte	Autoriza o Poder Executivo a realizar as obras de implantação e pavimentação da BR-451 de MG	10/09/2003	Arquivado - parecer contrário à matéria
Associação Comunitária do Chonin de Cima	Garibaldi Alves	Criação de passe livre para idosos acima de 65 anos para transporte rodoviário municipal intermunicipal, estadual e interestadual	10/09/2003	Arquivado - parecer contrário à matéria
Dr. Antônio Ivamir Reinaldin	Renan Calheiros	Modificações CPC	10/09/2003	Arquivado - parecer contrário à matéria
Associação Cearense de Magistrados	Edison Lobão	Revogação arts. 54 a 61 do Código Civil	05/12/2003	Arquivado - parecer contrário à matéria
Conselho Federal dos Detetives Profissionais	Rodolpho Tourinho	Regulamenta o exercício da atividade de detetive profissional	05/12/2003	Arquivado - parecer contrário à matéria
Associação Tangarensense das Empregadas Domésticas	Aelton Freitas e Cristovam Buarque	Equiparação da doméstica com os demais trabalhadores	25/08/2004	PLS293/06, com o relator Cristovam Buarque - Arquivado fim da legislação
Associação Comunitária do Chonin de Cima	Eduardo Suplicy	Voto facultativo + não aplicação de sanções a eleitores faltosos	18/08/2005	PEC 28/08 - desde 04/02/2011 aguarda nomeação de relator na CCJC
Associação Capixaba de Supermercados	Edison Lobão	Sugere conceder imunidade tributária aos gêneros essenciais à alimentação básica + alterar a lei 5991/73, permitindo a comercialização de medicamentos cuja venda não dependa de prescrição	22/08/2005	PLS 146/06 e PEC 23/2006 - Arquivados pelo fim da legislação
Elo Social Brasil	Mozarildo Cavalcanti	Realização de referendo para que o povo escolha se continua o voto obrigatório ou se torna facultativo	31/01/2006	Arquivado - parecer contrário à matéria
Elo Social Brasil	Eduardo Amorim	Altera o ECA	31/01/2006	Arquivado - parecer contrário à matéria
Elo Social Brasil	Juvêncio da Fonseca	Obtenção de cópia dos autos aos juristicamente necessitados e criar o assistente de procuradoria	31/01/2006	Arquivado - parecer contrário à matéria
Associação Brasileira de Radiodifusores	Sérgio Zambiasi/ Mozarildo Cavalcanti	Permitir a compensação fiscal das emissoras de rádio e televisão pela cessão do horário gratuito em todas as modalidades de propaganda gratuita, divulgação gratuita de propaganda de plebiscito e referendo	13/07/2006	Arquivado - a matéria ficou sobrestada até a apreciação do PL que tratava da matéria, transformado na Lei 12.034/09.
Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco	Sibá Machado	Altera a lei 9342/97 para ampliar o prazo de isenção do adicional ao frete (AFRMM) para renovação da marinha mercante sobre as mercadorias cuja origem ou destino sejam as regiões norte e nordeste	15/02/2007	Arquivada - parecer contrário à matéria
CDH	Paulo Duque/ Flávio Ams	Normas para os plânjos no sistema jurídico	12/04/2007	Arquivamento e remessa ao STF e CNJ dando-lhes ciência do assunto
CDH	Cícero Lucena/Geraldo Mesquita Junior/ Leonar Quintanilha/ Flávio Ams	Normas gerais para publicidade de produtividade no âmbito judicial: 1- valor total dos elementos recebidos no ano anterior por cada cartório deverá constar do site oficial do Tribunal, e 2. todo tribunal deverá publicar na internet a produtividade de cada cara judicial	12/04/2007	PLS 441/2008 - Aguardando inclusão na Ordem do Dia desde 25/01/2011

Conselho de Defesa Social de Estreia do Sul	Sérgio Zambiasi	Regulamentação a possibilidade de perda de bem móvel por abandono ou ausência de função social	12/04/2007	Arquivado por antijuricidade
CDH	Marcelo Crivella	Realização de Audiência Pública para discutir modelo de assistência jurídica e judicial	12/04/2007	Aprovado e aguardando a Audiência ocorrer
Conselho de Defesa Social de Estreia do Sul	César Borges	Cria requisitos para o precatório, para evitar a indústria de precatório que tem se instalado no país	12/04/2007	Arquivada: óbice pelo mérito, faltando a oportunidade e conveniência indispensáveis à aprovação de PL - não há nada de ilegal na manifestação de vontade do cedente e do cessionário, conforme art. 286 CC
Conselho de Defesa Social de Estreia do Sul	Mário Couto/ José Nery	Ouvedoria para assuntos judiciais	12/04/2007	Arquivada por vício de constitucionalidade
Conselho de Defesa Social de Estreia do Sul	Gilvam Borges/ César Borges	Adequação temas de registro público (sobre emissão de certidão de óbito)	12/04/2007	Arquivado - parecer contrário à matéria
Conselho de Defesa Social de Estreia do Sul	Valter Pereira/ José Nery	Legitimidade no juízo especial: pessoas jurídicas sem fins lucrativos e os condôminos passem a ter legitimidade para propor no JE	12/04/2007	PLS 531/09, porém não para condôminos que já são contemplados no JEC - Aguardando designação de relator na CCJC em 12/2013
Conselho de Defesa Social de Estreia do Sul	Wellington Salgado de Oliveira	Amplia as hipóteses de ação declaratória	12/04/2007	Arquivada - juridicidade afetada
Conselho de Defesa Social de Estreia do Sul	Wellington Salgado de Oliveira	Fixa o obrigação dos Municípios em colaborar com as medidas de segurança pública	12/04/2007	Arquivada: exige alteração via PEC e não lei ordinária, já existem mais de 30 PEC's sobre o tema tramitando
Federação dos Trabalhadores Circulistas do RN	Jayne Campos	Anistia das multas por atraso de declaração do IR das entidades comunitárias e outras afins sem fins econômicos	08/05/2007	PLS 653 de 2007 - desde 13/06/2012 aguardando inclusão na Ordem do Dia
Associação Nacional de Gestão Pública	Valter Pereira	Sugere a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Gestão Pública	12/02/2008	Arquivada - parecer contrário à matéria
Federação de Futebol não Profissional da Bahia	Cristovam Buarque	Criação de legislação para a criação de áreas denominadas "Espaço Desportivo Comunitário" por meio do tombamento de áreas públicas que venham sendo utilizadas para prática do esporte, do lazer e do entretenimento por comunidades periféricas, ribeirinhas ou quilombolas, por período igual ou superior a cinco anos.	19/05/2008	PLS 486/09 de caráter autorizativo, sugerindo ao Poder Executivo, como forma de colaboração, a prática de ato de sua competência. Aguardando designação de relator desde 2009.
Instituto Todos à Bordo - um convite à cidadania	Geraldo Mesquita Júnior/ Paulo Pain/ Cristovam Buarque/ Vicentinho Alves/ Paulo Pain	Sugere legislação para a criação de uma Comissão de Indenização aos DENAEB - Descendentes de Negros Africanos Escravizados no Brasil, para que através desta Comissão sejam recebidos os pleitos de todos aqueles descendentes de negros africanos escravizados no Brasil	19/05/2008	PLS 432/12, porém com correções nos vícios de iniciativa. Aguardando designação de relator CCJC desde 06/2013
Ministério Público do RS	Gerson Camataz/ Cristovam Buarque	Requer a alteração da legislação de trânsito para que seja restringida a realização de provas ou competições desportivas, inclusive seus ensaios, em via aberta à circulação	19/05/2008	Arquivada porque o MP não tem legitimidade para propor, mas Cristovam encampou na forma do PLS 46/10
OAB SP	Paulo Pain	Sugere a alteração do Estatuto do Idoso com a finalidade de vedar a burra aos direitos dos idosos no atendimento preferencial.	16/03/2009	Arquivada porque já há no ordenamento brasileiro previsão
Federação única dos Petroleiros	Paulo Pain	Regulamentação para a Política Energética	26/08/2009	PLS 531/09 - aguardando designação do relator CCJ desde 21/09/2011
OAB DF	Paulo Pain	Modifica a Lei de Licitações e Contratos, e o Código Penal.	16/12/2009	PLS 218/10 - arquivado em 05/06/2012 por parecer contrário da CCJC
Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação	Paulo Pain	Dispõe sobre a jornada de trabalho dos empregados nas empresas de abate e processamento de carnes (frigoríficos) avícolas.	16/12/2009	PLS 436/2012 - Aguardando designação de relator desde 16/07/2013
Associação em Defesa do Autista	Flávio Arns/ Ana Rita	Institui o Sistema Nacional Integrado de Atendimento à Pessoa Autista e dá outras providências.	26/03/2010	PLS 168/10 - inconstitucional em algumas partes, mas sofre correções e passa a tramitar - tomou-se a Lei 12.764/12
Associação Pankararu Fonte da Senra e Associação Comunitária Ypytaw	José Nery/ Cristovam Buarque/ Paulo Davim	Cria o Conselho Nacional dos Direitos Indígenas.	21/05/2010	PLS 433/12 - constitucionalidade será analisada posteriormente - na CCJC
Federação dos Contabilistas nos Estados do RJ ES BA e outros	João Durval/ Gleisi Hoffmann/ Alairdes Oliveira	Sugere a alteração da legislação tributária nacional no sentido de eliminar as distorções do Sistema Tributário Nacional e desoneração da folha de salários das entidades sindicais.	13/12/2010	Arquivada porque a maioria das proposições está contemplada na reforma tributária e a desoneração dos sindicatos não se faz pertinente
União Planetária	Pedro Simon/ Angela Portela/ Paulo Pain	Cria a Autoridade Pública de Inclusão Social - APIS, a Organização Nacional de Inclusão Social - ONIS, os Nícticos de Inclusão Social - NIS, as Empresas de Inclusão Social - EIS outras providências.	22/03/2011	PLS 260/2012 - desde 13/07/2012 aguardando designação do relator
Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas	Paulo Davim	Dispõe sobre a autorização para desconto anual em folha de pagamento para entidades de aposentados e pensionistas.	25/03/2011	PLS 672/11 - encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados

Universidade FEVALE	Ataides Oliveira/ Marta Suplicy	Regulamenta o exercício da profissão de Quiropraxista.	27/06/2011	PLS 994/11 - aguardando Audiência Pública na CAS desde 2010
Instituto de Estudos Estratégicos para a Integração da América do Sul	Paulo Paum	Concede incentivos a projetos que favoreçam a integração regional na América do Sul.	27/09/2011	PLS 726/11 - passa a tramitar em conjunto com o PL 232/11 - matéria com a relatoria da Comissão de Relações Exteriores desde 07/2013
Programa Jovem Senador	Cristovam Buarque	Assegurar a presença de professores devidamente qualificados nas redes públicas de ensino	12/12/2011	PLS 629/12 - desde 29/08/12 pronta para a pauta na Comissão de Educação
Programa Jovem Senador	Ana Rita	Incluir programas de avaliação seriada anual nos processos seletivos das universidades públicas	12/12/2011	PLS 211/2012 - pronto para a pauta na Comissão de Educação desde 31/10/13
Programa Jovem Senador	Marta Suplicy	Incluir entre os princípios orientadores do dever do Estado com a educação a garantia de alocação de recursos orçamentários suficientes à consecução de padrão de qualidade do ensino	12/12/2011	PLS 184/12 - desde 13/12/12 pronto para a pauta na Comissão de Educação
Programa Jovem Senador	Sérgio Petecão / Vicentinho Alves/ Cyro Miranda	Dispor sobre a dedução de salário devedor junto ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior pelo exercício de função pública	12/12/2011	PLS 468/12 - 10/04/13 matéria com a relatoria Comissão de Assuntos Econômicos
Programa Jovem Senador	Aloysio Nunes Ferreira/ Casildo Maldaner	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a obrigatoriedade de realização de ciclos de debates sobre a realidade social e política, no ensino médio. (Parágrafo único do art. 20 da Resolução nº 42, de 2010)	12/12/2011	PLS 183/12 - deixando para as comissões temáticas a análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa - matéria com a relatoria da CE desde 05/2013
Programa Jovem Senador	Paulo Davim	Obrigar a contratação, pelo Sistema Único de Saúde, de profissionais de saúde recém-formados na rede pública de ensino	12/12/2011	desde 02/03/2012 matéria com a relatoria da CDH
Programa Jovem Senador	Mozartildo Cavalcanti/ Anibal Diniz	Dispõe sobre a assistência estudantil na educação superior para arcar com despesas de adolescentes carentes	12/12/2011	PLS 440/12 com ajustes na redação e pronto para pauta da Comissão de Educação desde 05/2013
Programa Jovem Senador	Ana Rita/ Paulo Davim	Dispor sobre a implantação de laboratórios de informática e de ciências nas escolas públicas de ensino fundamental e médio	12/12/2011	PLS 256/12 - matéria com a Comissão de Educação desde 2012
Programa Jovem Senador	Sérgio Petecão/ Magno Malta/ Paulo Davim	Tipificar o acesso não autorizado à rede de computadores ou sistema informatizado protegidos por expressa restrição de acesso	12/12/2011	PLS 516/2013 - anexado ao PLS 236/12 aguardando designação de relator na CCJC 12/2013
Programa Jovem Senador	Ivonete Dantas/ Magno Malta/ Eduardo Suplicy	Institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para dispor sobre a concessão de bolsa de qualificação profissional ao beneficiário do Programa Bolsa Família	12/12/2011	PLS 236/13 - arquivado pq a ausência de correspondente aporte adicional de receitas poderia ser danoso às finanças do FAT
Programa Jovem Senador	Clóvis Fecury/ Anibal Diniz	Dispor sobre a prevenção à violência nos estabelecimentos de ensino	12/12/2011	PLS 438/12 - 17/09/13 pronta para a pauta na Comissão de Educação
Programa Jovem Senador	Lauro Antônio/ Marta Suplicy/ Magno Malta/ Angela Portela	Estabelece diretrizes e bases da educação nacional, para determinar a inclusão, nos currículos do ensino fundamental e médio, do tema transversal cidadania	12/12/2011	PLS 515/13 - alteração pela técnica legislativa - aguardando designação de relator em 12/2013
Programa Jovem Senador	Casildo Maldaner/ Anibal Diniz	Inserir entre as condições de admissão do Programa Bolsa Família a exigência de rendimento escolar mínimo para aprovação	12/12/2011	PLS 435/12 - 28/08/13 pronta para a pauta na Comissão de Educação
Programa Jovem Senador	Angela Portela	Incumbir o sistema de ensino a identificar os estudantes de baixo rendimento e providenciar plano de recuperação	12/12/2011	PLS 467/12 com alterações, e matéria pronta para pauta na Comissão de Educação desde 06/2013
Programa Jovem Senador	Humberto Costa/ Angela Portela	Tornar obrigatório o ensino de língua estrangeira a partir da primeira série do nível fundamental	12/12/2011	PLS 235/13 - pronto para pauta na Comissão de Educação desde 08/2013
Programa Jovem Senador	Eduardo Suplicy/ Paulo Davim	Tornar obrigatória, na televisão, rádio, TV por assinatura e cinema, a veiculação de mensagens de cunho educativo e cultural, bem como de conteúdo de utilidade pública	12/12/2011	PLS 434/12 - matéria com a Comissão de Educação desde 03/2013
Programa Jovem Senador	Randolfe Rodrigues/ Paulo Davim	Determinar a inclusão da disciplina Princípios de Pedagogia no ensino médio	12/12/2011	PLS 261/12 - matéria com a relatoria da Comissão de Educação desde 07/2013
Programa Jovem Senador	João Durval	Probe a utilização de sacolas plásticas pelos estabelecimentos comerciais	12/12/2011	PLS 439/12 - deve ser aperfeiçoado - matéria aguardando designação de relator na CCJC desde 06/2013
Programa Jovem Senador	Cássio Cunha Lima/ Anibal Diniz	Atribuir ao Estado a responsabilidade pela proteção da Floresta Amazônica e tornar crime inafiançável o dano à flora ou à fauna da região	12/12/2011	Arquivado - matéria já está disciplinada no ordenamento
Programa Jovem Senador	Cyro Miranda/ Critovam Buarque	Valorizar o exercício do magistério e qualificar a ação dos professores das redes públicas de educação básica	12/12/2011	PEC 49/13 - 24/09/13 aguardando designação de relator

Programa Jovem Senador	Roberto Requião/ Ana Rita	Obrigatoriedade de aplicação de recursos mínimos nas ações e serviços de segurança pública e sobre a instituição de programa de valorização e capacitação e de piso remuneratório para os servidores policiais de segurança pública	12/12/2011	PEC 26/12 - 29/10/13 encaminhado à Comissão temporária destinada a debater e propor soluções para o financiamento da segurança pública no Brasil
Associação Hermelindo Miquelece	Eduardo Suplicy	Declaração de interesse social da Fiskó Industrial de Embalagens Ltda., empresa ocupada pelos trabalhadores e por eles controlada e administrada, para fins de desapropriação.	20/03/2012	PLS 257/12 - 12/07/2012 aguardando designação do relator na CCJC
Associação Hermelindo Miquelece	Eduardo Suplicy/ Anibal Diniz	Acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4132, de 10 de setembro de 1962, que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação, para prever a hipótese de desapropriação de imóvel industrial em descumprimento com a função social da propriedade.	20/03/2012	PLS 469/12 - matéria com a relatoria da CAS desde 03/2013
Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas	Paulo Paim	Regulamenta o art. 2º, inciso V, e o art. 41-A da Lei nº 8.213, de 1991, que versa sobre a manutenção do valor aquisitivo dos benefícios pagos pela Previdência Social.	25/04/2012	PLS 20/2013 - tramita em conjunto com o PL244/2003 - matéria com a relatoria da Comissão de Assuntos Sociais desde 07/2013
União Nacional das Associações de Participantes das Entidades Fechadas de Previdência Privada	Wellington Dias/ Ricardo Ferreira	Sustenta disposições acerca da apuração do resultado e da utilização de superávits dos planos de benefícios de entidades fechadas de previdência complementar instituídas pela Resolução do Conselho de Gestão da Previdência Complementar nº 26, de 29 de setembro de 2008.	07/05/2012	Pronta para pauta na CDH desde 10/2013
Associação dos Funcionários do Banco do Brasil	Wellington Dias/ Ricardo Ferreira/ Sérgio Petecão	Sustenta disposições da apuração do resultado e da utilização de superávits dos planos de benefícios de entidades fechadas de previdência complementar instituídas pela Resolução do Conselho de Gestão da Previdência Complementar nº 26, de 29 de setembro de 2008.	15/05/2012	Arquivada - sugere a apresentação de um projeto de decreto legislativo
Associação Nacional dos Concursos	Cristovam Buarque/ Gim/ Cyro Miranda	Altera os arts. 24 e 37 da Constituição Federal, para prever a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre concursos públicos e facultar ao Poder Legislativo a iniciativa legislativa sobre a matéria.	19/06/2012	PEC 63/2012 - 12/07/13 pronta para pauta na CCJ com voto favorável do relator
Associação dos Funcionário Locais no Exterior	Paulo Paim	Minimizar os problemas que os Funcionários Locais contratados pelo Governo brasileiro no exterior enfrentam	19/12/2012	PLS 143/13 - desde 24/04/13 aguardando designação do relator na CRE
Fórum Nacional Permanente de Cargueiros Típicos de Estado	Paulo Paim	Dispõe sobre as relações de trabalho, o tratamento de conflitos, o direito de greve e regulamenta a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, estabelecendo as diretrizes da negociação coletiva no âmbito da Administração Pública dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	19/12/2012	PLS 287/13 - após algumas alterações - tramita em conjunto com o PL 710/11 e 287/13
Programa Jovem Senador	João Capiberibe	Atendimento psicológico ou psicopedagógico para estudantes e profissionais da educação	13/03/2013	PLS 557/13 - aguardando designação de relator na CE desde 12/2013
Programa Jovem Senador	Ricardo Ferreira	Destinação dos royalties do petróleo de forma a privilegiar a educação pública básica e Fixa diretrizes adicionais para a educação no Brasil	13/03/2013	Matéria com a relatoria da CDH desde 04/2013
Programa Jovem Senador	Angela Portela	Matéria com a relatoria da CDH desde 04/2013	13/03/2013	Matéria com a relatoria da CDH desde 04/2013
Programa Jovem Senador	Angela Portela	Cria o adicional de especialização e de desempenho para os profissionais da magistratura	13/03/2013	PLS 364/13 - aguardando designação de relator desde 09/2013
Programa Jovem Senador	Cristovam Buarque/ Sérgio Petecão/ Paulo Davim	Obrigatoriedade de inserção da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) no Ensino Básico	13/03/2013	PLS 449/13 - aguardando designação de relator na CE desde 11/2013
Programa Jovem Senador	Anibal Diniz/ Eduardo Suplicy	Concede incentivos fiscais, econômicos e creditícios para o desenvolvimento de atividades sustentáveis	13/03/2013	PLS 556/13 - aguardando designação de relator na Comissão de Meio Ambiente em 12/2013
Associação Brasileira de Autoprogramas de Saúde	Paulo Paim	Dispõe sobre autoprograma de saúde, ou cartão saúde e dá outras providências.	17/05/2013	PLS 467/13 - 20/11/2013 matéria com a relatoria na CAS
Grupo de Apoio à Adoção de Volta para Casa	Lidke da Mata/ Paulo Paim	Sugere alterações na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.	13/06/2013	Arquivada - por considerar o ECA muito recente para já ser modificado
Federação dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas do RS	Paulo Paim	Finalidade de reajustar os benefícios da previdência social, de forma a recuperar as perdas do poder aquisitivo dos segurados da Previdência Social.	20/06/2013	PLS 558/13 - desde 23/12/2013 aguardando designação de relator
Programa e Portal e-Cidadania	Paulo Paim	Iniciativa do cidadão Thiago Amaral, com apuramento superior a 10.000 manifestações individuais da sociedade civil, por meio do Portal e-Cidadania disponível no site do Senado Federal, propondo a realização de Audiência Pública sobre a inclusão do Fisioterapeuta na Norma Regulamentadora nº 4 do Ministério do Trabalho.	18/07/2013	Matéria para realização de Audiência Pública na CAS
Sindicato dos Corretores de Imóveis de Brasília	Paulo Paim	Sobre as eleições nos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis (Creci)	20/08/2013	Matéria sobrestada para realização de Audiência Pública pelo próprio Senador
Associação Nacional dos Petroleiros Pedestres	Paulo Paim	Concede anistia a dirigentes ou representantes sindicais e trabalhadores do Sistema Petroleiros punidos por participar em movimentos reivindicatórios	19/11/2013	Matéria com a relatoria da CDH

ANEXO 2

Entrevista com Berenice Piana, uma das principais mobilizadoras do processo de criação da lei que leva o seu nome:

Sobre a ADEFA:

Qual a sua relação com a ADEFA?

Eu conheci a amiga Eloah Antunes, fundadora da ADEFA e só me servi da instituição, com a permissão dela, para poder protocolar o projeto de lei, uma vez que como pessoa física eu não poderia.

Em relação à Lei:

Qual(is) foi(ram) os motivos que levou(ram) você a criar a Sugestão de lei?

Os motivos foram os mais óbvios. Quando tive o diagnóstico de autismo do meu filho vi o quanto era difícil conseguir tratamento na rede particular e na pública então, muito mais. Encontrei várias mães em situação bem mais difíceis que a minha e desesperadas, sem saber onde buscar ajuda. A sugestão da lei nasceu da própria necessidade. Ao precisar de uma lei que protegesse essas crianças e adultos com autismo, vi que não havia nada.

Por que se optou pela criação de uma Lei como meio para a solução dos problemas enfrentados pelos autistas e por seus familiares?

Na verdade era a única forma de atingir o maior número de pessoas em todo país. Sabia que não conseguiria ajudar um a um pois éramos muitos. Com uma lei federal poderia ajudar muitas pessoas de uma vez.

De acordo com seus conhecimentos e experiências, como o Poder Judiciário, através de seus órgãos, enfrentava os pedidos que versavam sobre questões relacionadas aos autistas?

Era sempre complicado. Uma ou outra família entrava com denúncia no Ministério Público e levava anos esperando por um resultado que as vezes nem chegava. Sem uma lei específica para o autista tudo ficava muito vago e sem respaldo.

Antes da aprovação do PL 168/2011 que deu origem à Lei, quais direitos possuíam os autistas de acordo com o Direito brasileiro?

Quase nada pois eles não eram reconhecidamente pessoas com deficiência. A Convenção da ONU garantia esse direito e o Brasil é signatário mas pouquíssimas pessoas sabiam disso e na prática não era reconhecido.

Como se deu o processo de construção do conteúdo da Sugestão enviada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)? Você contactou com algum tipo de auxílio mais técnico para a formulação desse projeto de lei?

Sim nós contamos com o apoio da Defensora Pública Patricia Magno, do Advogado Dr Josemar Araújo e mais tarde de consultores legislativos do próprio Senado, indicados pelo Senador Paulo Paim. Os assessores do Senador Paim também foram muito prestativos nos orientando sempre que precisamos.

Em relação ao processo de aprovação da Sugestão:

Por que você elegeu a Comissão do Senado como canal para enviar a proposta; visto que o Poder Legislativo disponibiliza outros mecanismos de participação?

Porque eu já havia procurado muitos outros que não me deram ouvidos. O Senador Paim foi o primeiro a levar a sério a proposta e nos dar toda atenção necessária, levando adiante esse projeto.

As exigências da Comissão em relação à formatação, requisitos e meios de envio da Sugestão trouxeram algum empecilho a você?

Foi difícil pelo deslocamento. As viagens para Brasília foram muitas. Já não era só eu, havia Ulisses da Costa Baptista e Eloah Antunes, dois companheiros muito aguerridos que alavancaram a luta junto comigo. Eloah se afastou por problemas de saúde do filho e Ulisses por ser militar não podia viajar com frequência. Precisei ir várias vezes à Brasília. Eu fiz esse trabalho de ajustes, correção e modificação do projeto, ajudada sempre é claro pelos consultores e pelo próprio Ulisses e Dr Josemar, por telefone e email.

De acordo com dados do portal oficial do Senado o lapso temporal entre a recepção da proposição (26/03/2010) e sua aprovação pela CDH (14/04/2011) foi de pouco mais de um ano. Você atuou de alguma forma no processo nesse interregno de 1 ano?

Durante todo tempo fizemos uma campanha maciça pela internet, pedindo a votação do projeto, mandando rios de e-mails para a CDH, ligando todos os dias para lá, indo pessoalmente falar com os senadores, argumentando a urgência da situação.

Durante esse período ocorreu uma Audiência Pública realizada por requisição do Senador Paulo Paim, que não era o relator dessa Sugestão. Você teve alguma influência para que essa Audiência ocorresse? Você acha que esse fato auxiliou de alguma forma a aprovação da Sugestão pela Comissão?

A primeira Audiência Pública ocorreu no dia 24 de novembro de 2009 e foi acertada entre eu Ulisses e o Senador Paim. Levamos alguns dias apenas para conscientizá-lo da urgência de se discutir o assunto no Senado. Ele apresentou o requerimento e foi aprovado. Claro que houve muita conversa, muitos e-mails e um relatório bem esclarecedor da atual condição do autista no Brasil. Todo tempo eu falei com os assessores desse Senador, jamais deixando o assunto esfriar.

Além disso, a Senadora Ana Rita afirma no relatório final que o tema foi “...amplamente discutido, tanto em audiências públicas quanto em reuniões de trabalho. Tais reuniões e audiências foram promovidas nesta Casa por nossa iniciativa, contando com a ativa participação dos segmentos populacionais que lutam em defesa dos direitos da pessoa com transtorno do espectro autista.” Você concorda com o que disse a Senadora?

Ela foi relatora sim mas não concordo com o “nossa” iniciativa pois ela não se envolveu tanto assim. O verdadeiro envolvido na causa, no assunto autismo, foi, repito o Senador Paulo Paim, o tempo todo!

Nesse período houve alteração do relator, do Senador Flávio Arns para a Senadora Ana Rita. Do seu ponto de vista, isso modificou algo na dinâmica do processo de aprovação do projeto? Não houve essa modificação pois já havia um acordo com o Senador Paim que acompanhou tudo de perto. Eu não confiava no Senador Flávio Arns pois ele foi o primeiro que procurei para levar a proposta, em Curitiba. Fui tratada friamente e recebi um e-mail que nem gosto de lembrar. Quando soube que ele seria o relator fiquei muito preocupada e pedi ajuda ao senador Paim. Como Flávio Arns estava saindo para ser candidato à vice-governador do Paraná, o projeto foi para na mão da Senadora Ana Rita.

Comparando a proposta enviada e o PL no qual a Sugestão se transformou após a aprovação da CDH há modificações. Como você lidou com essas alterações?

Entendi que seria melhor assim pois a proposta não passaria da primeira Comissão. Seria rejeitada e com razão pois cairia na inconstitucionalidade. Aprendi muito durante o processo todo e os erros iniciais não seriam cometidos hoje. As mudanças foram muito positivas e com o acordo dos companheiros que ajudaram a construir tudo.

De acordo com o regulamento que estrutura e organiza o funcionamento da CDH, não há previsão da possibilidade de que a autora da Sugestão participe do processo. Você encerrou sua relação com a CDH no momento da entrega da proposição, ou mesmo havendo previsão regimental, a associação participou do processo de aprovação da Sugestão e sua conversão em PL?

Claro que participei o tempo todo. Nunca houve afastamento real e através dos contatos que fui fazendo lá dentro pude acompanhar passo a passo. Nos bastidores sempre conversei com todos para saber até dia e hora em que seria votado e assim poderia instigar os companheiros a enviar mensagens aos Senadores, pedindo para colocar na pauta, pedindo para aprovar, implorando até.

A tramitação do PL 168:

Durante a tramitação do PL no Senado, você teve alguma participação?

Creio que respondi na pergunta anterior. A participação foi sempre essa, mandando mensagens, ligando para os gabinetes, enviando o apelo aos companheiros de todo Brasil para que se mobilizassem.

E durante a tramitação na Câmara dos Deputados?

A história se repetiu, dessa vez com mais e mais obstáculos de todo tipo.

Nessa fase, o PL recebeu três emendas. Você soube dessas alterações? Caso sim, qual a foi sua reação?

As emendas foram um acordo que firmei com o Presidente da Câmara, Deputado Marco Maia. Nosso projeto estava parado e as medidas provisórias da Presidência trancavam a pauta, sempre adiando a votação, por tempo demais. Procurei o Presidente da Câmara para reclamar e depois de uma conversa com um grupo de pais que me acompanhou, ele nos deu a sugestão de colocar uma penalidade na lei, seria a única forma de ultrapassar a medida provisória. Assim fizemos e deu certo. No mesmo dia corri para o Senado e falei com os Senadores Lindberg Farias e Paulo Paim, para que desse agilidade quando o projeto voltasse ao Senado. Entramos em acordo imediato.

Na Câmara houve requisição de um grupo de congressistas pela urgência da aprovação do PL. Você teve alguma influência em relação a esse pedido?

Sim e dessa vez foi através do Deputado Hugo Leal que conheci durante as andanças pelo Congresso e a Deputada Mara Gabrilli. Já estava na luta há tempos o companheiro Fernando Cotta de Brasília que podia correr os gabinetes rapidamente quando eu não podia viajar. A Deputada Rosinha da Adefal também entrou na luta, levando o requerimento de Urgência Urgentíssima para ser assinado pelos parlamentares. Eu, Ulisses e Fernando Cotta conversávamos com esses parlamentares quase todos os dias.

Quando retorna ao Senado, para apreciação final, uma das três emendas realizadas na Câmara foi rejeitada pela CDH. Em relação à essa emenda, houve manifestação do Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Ceará pedindo a supressão do que essa mesma emenda havia incluído no PL 168/2011. Você teve alguma relação com essa manifestação do CEDEF?

Na verdade sabíamos que essa emenda seria suprimida ou vetada pela Presidência. Era só uma estratégia para ultrapassar a medida provisória, que trancava a pauta.

Durante essa fase final de tramitação, houve manifestação da OAB do Rio de Janeiro, da Defensoria Pública de São Paulo e da Câmara Municipal de Vereadores de Erechim (RS). Você solicitou esse apoio ou isso ocorreu de forma espontânea por parte desses órgãos?

Solicitei sempre apoio de todas essas instituições, através de palestras ou de participação em audiências públicas, mensagens etc. Seria injusto dizer que fui só eu. Ulisses da Costa Baptista participou ativamente, exaustivamente de tudo isso. Fernando Cotta e vários outros companheiros pelo Brasil afora se juntaram a nós pedindo esse apoio e manifestação junto ao Congresso, em todas as Comissões.

Você acredita que essas manifestações auxiliaram a aprovação do PL?

Não tenho a menor dúvida. Foi a força e a união que fez que chegássemos onde chegamos.

Você considera que o conteúdo final da Lei foi muito alterado em relação à proposta inicial?

Foi mas o que doeu mais foram os vetos. As alterações foram justas mas os vetos poderiam ser contornados. Por exemplo, a redução de carga horária para funcionários públicos que tenham sob seus cuidados uma pessoa com autismo. Sabemos o quanto isso é necessário, o quanto as famílias precisam se deslocar para tratamentos etc.

Após a aprovação:

Como você avalia a CDH? Quais são os pontos positivos e as críticas que você faz a esse mecanismo de participação?

Fui muito acolhida na CDH, o tempo todo. Não tenho nada a reclamar. Foi tanta atenção e solicitude que encontrei lá durante o tempo de construção da lei, tramitação etc que tenho saudades de todos, de tudo!

Como você explicaria o fato de até o final de 2013 somente a sua Sugestão ter se tornado lei; considerando que já há mais de 80 propostas enviadas à Comissão desde 2002?

Eu explico de forma muito simples: TUDO CAMINHA NA MEDIDA QUE NÓS INSTIGAMOS! Eu não parei um segundo, liguei muito para lá, visitei muito, mostrei o quadro terrível dos autistas em cárcere privado, o desespero das famílias, o grande nada que havia diante do autista brasileiro! Fiz isso incansavelmente e levei outros milhares de pais a fazer o mesmo. Eu e Ulisses chegamos a passar noites em claro mandando e-mails para todos nas Comissões. PERSISTÊNCIA é a palavra. Mesmo sendo avisada desde o início que seria muito difícil, eu jamais desanimei e jurei por meu filho que faria essa lei chegar a sanção.

A partir do seu conhecimento sobre a realidade do autista no país, quase dois anos após a origem da Lei, qual o balanço você faz do seu impacto?

Digo que toda conscientização que houve para que a lei fosse aprovada, fez que a sociedade acordasse para a realidade dessas pessoas. Eu digo sem modéstia que maior do que a lei foi a união e movimentação que conseguimos fazer em torno disso. O autista brasileiro saiu da invisibilidade, ganhou as ruas, as escolas, a mídia, está vivo diante dos olhos de todos.

Você já nota alguma mudança na postura dos órgãos públicos em como tratam os autistas?

É um processo lento e gradativo mas está acontecendo. Quando a postura dos pais muda, levam o autista para passear, para estar “no mundo”, as pessoas e órgãos públicos também se obriga a mudar.

Através do seu Facebook, obtive a informação de que foi inaugurada a primeira clínica-escola para autistas, havendo sido você a maior idealizadora desse projeto. Além disso, percebo, acompanhando seu perfil nessa rede social, que você é uma referência para outras pessoas que tem membros autistas em suas famílias, e você as incentiva exigir o cumprimento da lei. A partir do seu ponto de vista, o fato de uma Lei ter a participação popular nos momentos de sua elaboração desencadeia em maior probabilidade dessa norma ser efetivada?

Como houve um dedo de cada um nesse processo dolorido e ao mesmo tempo carregado de esperança, claro que todos agora não vão descansar enquanto a lei não for cumprida. Isso é muito positivo pois a união continua e não vamos aceitar nada além do cumprimento absoluto da lei.

Após a aprovação da Lei, agora qual o seu objetivo?

Pretendo chegar ao tratamento para todos, educação para todos, lazer para todos e o cumprimento de tudo que foi proposto na lei. Persistência sempre, até que o Brasil todo tenha o que é seu por direito. Não pretendo parar enquanto viver. Acompanho a imprensa internacional e tudo que sai de novo em tratamentos, intervenções e metodologias para o autista. Sempre vou lutar pelo melhor para os autistas, até que chegue a cura.

Segunda entrevista, baseada nas respostas apresentadas às questões anteriores, com Berenice Piana:

Em uma resposta anterior, você disse que já havia buscado outras formas de apresentar sua demanda ao Congresso, porém não obteve êxito. Quais foram os canais de participação que você utilizou? Por que você acredita que não alcançou seu objetivo?

R: Eu busquei o Senador Flávio Arns, por ser paranaense como eu e ter um trabalho voltado para as Apaes. Ele me ignorou, não deu a devida atenção à causa que eu lhe apresentava. Não alcancei o objetivo porque fui ignorada, só isso.

Por que você escolheu o deputado Paulo Paim para apresentar suas demandas?

Eu procurei o Senador Paim quando vi um pronunciamento dele na TV Senado. Senti a simplicidade de sua pessoa, a verdade em suas palavras. Era mais uma tentativa, poderia não dar certo. Eu já havia mandado e-mails para vários senadores e deputados, não obtive resposta. Paim me respondeu imediatamente. Foi o único a responder.

Lendo notícias divulgadas pela Agência do Senado, encontrei a informação de que o projeto apresentado por você foi inspirado na Lei 8756 de 2009 da Paraíba. Você confirma esse dado?

Inicialmente sim. Depois mudamos tanto que ficou totalmente diferente. Foi reescrito, com base nas orientações que tivemos de consultores legislativos.

Gostaria de saber como se deu a formulação e a escolha do conteúdo desse anteprojeto que foi enviado à CDH como Sugestão?

Foi formulado em cima das necessidades básicas dos autistas. Pensamos nas primeiras dificuldades, desde o momento em que observamos que essa criança é diferente. O diagnóstico precoce por exemplo, é a primeira dificuldade do autista. Daí para frente, fomos escrevendo pensando sempre no autista sem recursos, nas necessidades reais e imediatas para um bom desenvolvimento dessa pessoa, tomando muito cuidado.

Você acredita que foi um diferencial o fato do anteprojeto ter sido criado por pessoas com envolvimento direto com autistas? Por que?

É simples, a diferença está no “sentir na pele”, na própria dificuldade da família. Não poderia ser diferente. Temos pouquíssimos profissionais atuando nessa área no Brasil e nem todos atualizados. Nós, as famílias, estávamos muito à par de tudo que envolve o autista e os tratamentos etc. Nós tínhamos que escrever, não poderíamos confiar em mais ninguém para decidir o futuro de nossos filhos.

Conforme se afirmou algumas vezes durante o processo de aprovação da lei, o autista está abarcado pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da qual o Brasil foi signatário. Sendo assim, por que você entendeu ser necessário a lei 12764 prever a equiparação do autista com o deficiente?

Isso teria que acontecer, mesmo que não estivesse abarcado na Convenção Internacional. É claro e comprovado que autista é pessoa com deficiência. Precisávamos garantir essa equiparação na lei, para a segurança deles.

Durante esse processo, desde a elaboração até a aprovação da proposição, como se dava a sua relação com outros pais e responsáveis por autistas que, como você mesma afirmou, estavam sendo representados por você? Houve a possibilidade de eles participarem da construção da proposta? Você colocava em debate aquilo que pretendia por como conteúdo?

Eu consegui aglutinar milhares de pais por todo Brasil. Foram inúmeras famílias que vieram a mim e Ulisses da Costa Baptista para dar opinião, colaborar, estimular e trazer sua amizade e gratidão. Eu jamais me elegi representante do que quer que seja. Apenas abracei uma luta que considero nobre, necessária e urgente. Comecei a receber e-mails e mensagens nas redes sociais, dizendo que eu os representava, que estavam felizes por isso. A proposta circulou sim durante meses, com a opinião de muitos, que acabaram convergindo em um grande grito por tratamento multidisciplinar e escola para todos.

A proposta criada por você enfrentou manifestações contrárias? Caso a resposta seja afirmativa, quais foram os argumentos suscitados por aqueles que se opuseram? (Você já me falou que não gostaria de nomear, porém se for possível me falar o que eles disseram e dizem, essas informações serão muito importantes)

As manifestações contrárias vieram de grupos com entidades subsidiadas pelo governo, que de alguma forma se sentiram ameaçadas pela lei. Os argumentos foram “já temos lei até demais”, “autismo é um jeito de ser, não é deficiência” e outras implicâncias banais, com o claro objetivo de retardar o processo.

A presidenta Dilma apresentou dois vetos ao projeto. Em relação a isso você se articulou para tentar revertê-los?

Eu penso em entrar com outras medidas para compensar os vetos. Sei que é muito difícil reverter um veto presidencial mas podemos tomar outros caminhos para chegar no mesmo objetivo.

Como você tem visto a utilização e o cumprimento da lei? Já é possível perceber mudanças, ainda que em pequena escala?

Em pequena escala sim. Os pais tem buscado o poder judiciário para obter os direitos de seus filhos e felizmente agora tem uma lei que os respalda. Ainda não é muito conhecida nossa lei, quando for a coisa será muito diferente. A necessidade fará que as famílias cobrem seus direitos.

A lei 12764 foi importante para se conseguir criar a Clínica-escola em Itaboraí?

Foi importantíssima. Eu fiz a mesma lei a nível municipal e foi sancionada antes, em 2011.

As duas contribuíram muito para a criação dessa Clínica Escola, pioneira no país.

ANEXO 3

Entrevista com o Dr. Marcel Domingos Solimeo, que acompanhou todo processo da Lei 12741/12.

Luís,

Vou procurar responder todas as questões, mas se alguma resposta não estiver clara ou suficiente pode perguntar novamente

A Associação Comercial de São Paulo sempre acompanhou e participou das discussões das matérias tributárias e sempre questionou a complexidade e falta de transparência do sistema brasileiro. Quando da elaboração da Constituição de 88 o então deputado Guilherme Afif Domingos, ex presidente da entidade, apresentou proposta, incorporada no texto constitucional (artigo 150, parágrafo 5o.) determinando que " A Lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços". Essa foi a base para a campanha de coleta de assinaturas para a apresentação do PL.

Em abril de 2005 a ACSP instalou o IMPOSTOMETRO com o objetivo de chamar a atenção da população sobre a carga tributária e realizou inúmeros Feirão do Imposto, em parceria com o IBPT que calcula os dados do Impostometro, baseado na iniciativa dos jovens de Santa Catarina. A partir das reações da população aos Feirões, que foram realizados em todo o Estado, Afif, novamente presidente da entidade, entendeu que era hora de trabalhar para a regulamentação do parágrafo 5o do artigo 150 da Constituição e que, como o Congresso não manifestasse interesse no assunto, seria necessária grande campanha de mobilização popular, que foi realizada durante praticamente um ano, para a coleta de assinaturas, contando com a rede de cerca de 400 associações comerciais existentes no Estado, e com o apoio de diversas entidades.

Com a coleta de mais de um milhão de assinaturas e com um texto de projeto preparado por tributaristas ligados à ACSP, decidiu-se encaminhar as assinaturas e o texto ao Presidente do Senado devido à receptividade que o mesmo demonstrou à iniciativa. O presidente Renan Calheiros e diversos senadores encamparam o PL que, assim, não tramitou como projeto de iniciativa popular, mas como de autoria dos senadores.

Durante toda fase de coleta de assinaturas houve colaboração e participação de várias associações comerciais de outros estados e da própria Confederação das Acs, além de entidades como o IBPT, o SESCON, a OAB-SP e outras. O texto do projeto foi discutido apenas com técnicos dessas entidades.

Talvez o diferencial do projeto tenha sido a grande mobilização das entidades, inclusive na entrega das assinaturas, quando foi realizado um Feirão do Imposto nas dependências do Congresso. Isto levou a que outros projetos com o mesmo objetivo fossem apresentados durante o longo período de tramitação do PL.

Acredito que as assinaturas não tenham sido verificadas porque, como mencionado, o PL foi encampado pelos senadores como iniciativa deles.

A maior preocupação da campanha foi conseguir as assinaturas, como um ato político, embora tenham sido observadas as normas para atender à legislação de projeto de iniciativa popular, com os dados exigidos pela mesma.

A ACSP acompanhou a tramitação, que foi rápida no Senado, mas não despertou interesse na Câmara até que o deputado Guilherme Campos, ex presidente da AC de Campinas e líder do PSD avocasse a relatoria do projeto, que foi aprovado sem emendas. Particularmente acho que deveria ter sido simplificada a Lei, cuja regulamentação foi difícil de demorada. A ACSP e o IBPT em conjunto com outras entidades trabalhou junto aos órgãos do governo visando conseguir um regulamentação que tornasse exequível o cumprimento da Lei, que foi implementada pelas grandes redes, apesar do adiamento das sanções. Posteriormente, uma Portaria conjunta do MJ, da Fazenda e da Secretaria da PME complicou o cumprimento da Lei ao estabelecer que o " valor aproximado dos impostos" que era calculado pelo total da tributação com base nas médias da NBM, detalhasse quanto do total era imposto federal, estadual e municipal, obrigando a novos e complexos cálculos por parte do IBPT.

Não creio que o fato de partir de uma iniciativa popular tenha tido qualquer efeito sobre a disposição das empresas de cumprirem a legislação e nem sobre os consumidores em procurar verificar o montante dos tributos.

Creio que isso resume uma longa história.

ANEXO 4

Entrevista com Carlos Santiago do “Movimento Gabriela Sou da Paz”

Qual foi a razão que os fez mobilizar a fim de apresentar uma Lei de Iniciativa Popular? Por que se optou pela criação de uma lei?

A razão foi em função da morte da Gabriela. Optamos pela iniciativa popular em função de ser o único instrumento via sociedade de se mudar uma legislação penal. Ou então teríamos que entrar na política para se apresentar um projeto. Como nunca tivemos esta intenção a iniciativa popular era a solução além de ao meu ver ter grande credibilidade e representatividade, dando assim força ao projeto. PL7053/2006.

Antes da apresentação de uma lei de Iniciativa Popular, outra forma de comunicação com o Poder Legislativo já havia sido buscada?

Nunca buscamos outra forma com o legislativo, visto que já tínhamos visto varias tentativas frustradas de outras pessoas e o uso indevido por parte dos políticos da boa intenção das pessoas.

É difícil, muito difícil lhe dar com políticos se tendo mais de 1 milhão e 300 mil assinaturas. (todas as assinaturas de eleitores). Todos tem algum "interesse" e muitos deles obscuro, mal intencionados e em benefício próprio. Como a logística para se acompanhar o desenrolar da aprovação do Projeto é custosa e demanda disponibilidade de tempo, a gente acaba deixando a cargo de 3 ou 4 políticos o acompanhamento da mesma.

Como se deu a escolha e a elaboração do conteúdo do Projeto de Lei (PL) enviado ao Congresso?

O conteúdo se deu da defasagem que existe no código Penal e suas brechas. Evidente que alguns itens queríamos que tivessem relação com o crime da Gabriela no Metro. Tudo orientado e muito conversado com juristas e pessoas que conhecem a fundo as mazelas das leis. A pessoa que nos iniciou e apresentou todas estas pessoas foi a novelista Gloria Perez.

Houve abertura para que outros membros da sociedade civil pudessem participar da elaboração do PL?

Houve sim, esta oportunidade das pessoas se pronunciarem. Ao assinar o abaixo assinado tínhamos tudo detalhado no verso do que queríamos mudar. Muitas pessoas não assinaram alegando que gostariam de incluir a pena de morte, coisa que somos radicalmente contra e sem falar que atrapalharia o projeto como um todo em função de não ter a mínima chance de passar este tipo de lei.

Houve dificuldade em cumprir os requisitos exigidos para apresentar o PL?

As dificuldades foram tremendas. São feitas para você desistir. Tivemos que viajar quase que o Brasil todo, com nossos recursos e angariar pessoas em outros estados que assumissem a coordenação de coleta de assinaturas naquele estado. É preciso ter uma representação em pelo menos 5 estados da Federação. Não adianta se buscar assinaturas em 1, 2 ou 3 Estados.

Segundo informações que me foram fornecidas por servidor da própria Câmara dos Deputados, não há ferramentas que possibilitem a conferência das assinaturas. As assinaturas apresentadas por vocês realmente não foram verificadas?

As assinaturas podem ser verificadas por amostragem, todas continham o número da identidade da pessoa que assinou e o estado de origem. É a falta de vontade política que atrapalha o andamento.

Conforme prescreve o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o primeiro signatário do PL indica qual deputado atuará como Autor do projeto apresentado durante sua tramitação. Isso ocorreu no caso de vocês?

Sim. No Dia da entrega, esta foi feita ao Sen. Renan Calheiros e Dep. Aldo Rebelo, eles pediram para que eu indicasse um parlamentar para assumir este papel, indiquei o Dep. Federal Antoni Carlos Biscaia.

Ainda de acordo com o Regimento Interno, quem primeiro assinou a lista, ou quem ele indicar tem o direito de defender o PL no momento em que este for ser debatido nas Comissões ou em Plenário. Esse direito foi concedido a vocês?

Sim, acompanhamos alguns andamentos. Devido a falta de verba para passagens, hospedagem e etc.. nunca podemos estar sempre presente a todo o andamento em Brasília. E muito perdemos com a saída do deputado Biscaia por não ter conseguido se reeleger.

Houve alteração do conteúdo enviado durante a tramitação do projeto? Caso a resposta seja afirmativa, vocês foram informados sobre essas alterações? Qual o posicionamento de vocês em relação às modificações sofridas e à versão do PL que foi aprovada?

Não houve nenhuma alteração. Hoje dois itens já foram aprovados. O protesto por novo juri, caiu. Não existe mais. Foi uma decisão do executivo mas na "pressão" do nosso projeto apresentado, já que era o primeiro item que propomos.

O projeto hoje esta na forma de representação legislativa, aonde 4 ou 5 deputados de partidos diferentes, apontados por nós, levam o projeto a frente.

Caso fosse solicitado a vocês propor alterações no mecanismo da Iniciativa Popular de Lei, qual ou quais seriam suas sugestões?

Projetos de Iniciativas Popular deveriam ter prioridade na votação ao chegar a Câmara. Talvez o ideal fosse até trancar a pauta até que fosse votado. (isto acho uma utopia, mas seria o ideal).

Como vocês tem visto a utilização e o cumprimento da lei? Vocês acham que o fato desta haver sido originada a partir de uma Iniciativa Popular influencia em como a sociedade e os operadores lidam com essa norma?

Acho que depois de aprovada, a PL será vista como as demais leis, e não poderia ser diferente. Evidentemente que originada por uma iniciativa popular, isto a tornaria mais "forte" ou melhor aplicada, mas tudo dentro da legalidade constitucional. Os obstáculos são tremendos e como me disse um político: "aprovar uma lei por iniciativa popular é a mesma coisa que dizer que o congresso não faz o seu trabalho". Esta é uma das dezenas de obstáculos a se transpor.

ANEXO 5

Entrevista com o cofundador do MCCE e codiretor da Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE, Luciano Caparroz Pereira Dos Santos. Advogado especialista em Direito Eleitoral, participou da redação da proposta da Lei da Ficha Limpa e da Reforma Política Democrática.

Qual foi a razão que os fez mobilizar a fim de apresentar uma Lei de Iniciativa Popular? Por que se optou pela criação de uma lei?

Primeiro pelo efeito pedagógico demonstrando que quando a sociedade quer ela consegue mudar a lei ou criar uma lei e segundo pela eficácia da iniciativa que mudou pontos importantes no processo eleitoral no sentido de qualificar o parlamento.

Antes da apresentação de uma lei de Iniciativa Popular, outra forma de comunicação com o Poder Legislativo já havia sido buscada?

Eventualmente pedidos foram feitos para que apresentassem projetos no sentido de aprimorar o processo eleitoral mas as iniciativas ou não acontecem ou ficam paradas no parlamento.

Como se deu a escolha e a elaboração do conteúdo do Projeto de Lei (PL) enviado ao Congresso?

Nos dois casos, lembrando que foram dois, a Lei 9840/99 e a Lei 135/2010, foi buscando aperfeiçoar o processo eleitoral visando impedir que candidatos pratiquem corrupção na compra de votos ou que possam ser candidatos mesmo com condenações graves em processos. Nesta ordem,

Houve abertura para que outros membros da sociedade civil pudessem participar da elaboração do PL?

Sim, nos dois casos foram convidados os que tivessem interesse em participar tanto que nos dois casos os projetos foram elaborados por várias mãos e por diversas entidades.

É possível afirmar que foi um diferencial o projeto haver sido concebido pela sociedade civil em relação a este ser elaborado por um deputado ou senador? Por que?

Sim, quando se tem um projeto apresentado por um parlamentar ele tem dificuldades em tramitar, é muito difícil algum parlamentar aprovar um projeto. Quando ele é elaborado e apresentado pela sociedade civil ele ganha credibilidade e a movimentação é mais célere e a possibilidade de aprovação é maior.

Houve dificuldade em cumprir os requisitos exigidos para apresentar o PL?

Sim, o primeiro é o da coleta de assinaturas. Se exige que seja 1% dos eleitores, hoje em torno de um milhão e quinhentas mil assinaturas e todas contenham os dados de quem assina incluindo o número do título eleitoral, considerando que ninguém anda com o título isto dificulta muito.

Segundo informações que me foram fornecidas por servidor da própria Câmara dos Deputados, não há ferramentas que possibilitem a conferência das assinaturas. As assinaturas apresentadas por vocês realmente não foram verificadas?

Sim, não foram conferidas, mas isto não dispensa que as assinaturas não estejam coletadas da forma correta pois em caso de conferência poderiam ser recusadas. Assim sempre coletamos mais assinaturas do que se exige.

Conforme prescreve o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o primeiro signatário do PL indica qual deputado atuará como Autor do projeto apresentado durante sua tramitação. Isso ocorreu no caso de vocês?

Nos dois casos tomamos o cuidado de colocar vários Deputados e de todos os partidos para impedir que algum assumi-se individualmente a autoria.

Ainda de acordo com o Regimento Interno, quem primeiro assinou a lista, ou quem ele indicar tem o direito de defender o PL no momento em que este for ser debatido nas Comissões ou em Plenário. Esse direito foi concedido a vocês?

Sim, sempre tivemos possibilidade de participar das audiências públicas e nas comissões também, quanto ao plenário não nos foi permitido defendê-lo mas fomos convidados a estar no plenário.

Após a entrega do PL, vocês participaram de alguma forma das fases seguintes do processo legislativo, da tramitação?

Sim, acompanhamos toda a tramitação bem como participamos de todas as negociações que envolviam os projetos, bem como contamos com toda colaboração dos funcionários do Congresso.

Qual ou quais fatores foram determinantes para a aprovação da proposta enviada por vocês e, conseqüentemente, sua conversão em lei?

A mobilização da sociedade na coleta de assinaturas, no período de tramitação o engajamento da sociedade cobrando dos parlamentares bem como o acompanhamento da imprensa, bem como o apoio das entidades que participam do MCCE.

Houve alteração do conteúdo enviado durante a tramitação do projeto? Caso a resposta seja afirmativa, vocês foram informados sobre essas alterações? Qual o posicionamento de vocês em relação às modificações sofridas e à versão do PL que foi aprovada?

Sim, foram apresentadas emendas que foram derrubadas por pretender mudar de forma a inviabilizar o conteúdo e foram feitas alterações negociadas com o MCCE e sempre tínhamos um limite de mudanças ate onde podíamos concordar, no final entendemos que as mudanças foram necessárias para a aprovação.

Como vocês tem visto a utilização e o cumprimento da lei? Vocês acham que o fato desta haver sido originada a partir de uma Iniciativa Popular influencia em como a sociedade e os operadores lidam com essa norma?

Toda Lei tem uma forma de construção necessária, somente sua aprovação no parlamento e a sanção pelo chefe do executivo não garante sua total eficácia, assim tivemos que ter uma mobilização no judiciário, no caso no TSE e no STF e continuamos atuando no judiciário em todas as esferas para que sua aplicação possa ser eficaz, é um trabalho continuo e muito difícil, mas o resultado tem sido satisfatório necessitando ainda de mais trabalho para que seja aplicada na totalidade, sempre falta algo.

Caso fosse solicitado a vocês propor alterações no mecanismo da Iniciativa Popular de Lei, qual ou quais seriam suas sugestões?

Estamos já trabalhando para que no novo projeto que estamos trabalhando que é da reforma politica, os mecanismos de democracia direta sejam aperfeiçoados, que seja facilitado a coleta de assinaturas via internet, seja reduzido o numero de assinaturas e que os projetos de iniciativa popular sejam prioritários na tramitação e que só possam ser alterados após a aprovação por mecanismos também de democracia direta como um referendo ou outra iniciativa popular.

ANEXO 6

Senhor Luís Gustavo,

A Câmara dos Deputados agradece seu contato.

Em atenção ao solicitado, descrevemos a seguir formas de participação da sociedade no processo legislativo na Câmara dos Deputados:

No âmbito federal, a iniciativa popular encontra-se disciplinada na Lei nº 9.709, de 1998, e no art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Lei 9.709 = <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9709-18-novembro-1998-352644-norma-pl.html>

RICD = <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-norma-pl.html>

A seguir, descrição de três possibilidades de o cidadão participar da criação ou alteração de leis:

1) Por intermédio de um deputado que apresentará o projeto de lei:

O cidadão poderá propor diretamente aos deputados federais a confecção de projetos de lei ou propostas de emenda à Constituição:

No Portal da Câmara dos Deputados, no endereço a seguir indicado, pode-se obter as informações dos deputados com quem se deseja comunicar. Ali é possível pesquisar tanto pelo nome, quanto pelo partido político e estado. O resultado da busca traz informações sobre o número de gabinete, telefone, fax e e-mail de cada deputado federal em exercício.
<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>

2) Por meio de projetos de iniciativa popular:

O cidadão também pode apresentar diretamente uma proposta de criação ou alteração de leis, denominados “projetos de iniciativa popular”. De acordo com a Constituição Federal de 1988

(art. 14 III e art. 61, § 2º), tais projetos podem ser apresentados à Câmara dos Deputados desde que cumpram as seguintes exigências:

- disponham sobre temas que não sejam de iniciativa privativa do Presidente da República;
- contenham a assinatura de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, originários de, pelo menos, cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles.

Em 1998, entrou em vigor a Lei 9.709 que regulamenta a questão da iniciativa popular. Em seu texto destacam-se as seguintes condições:

- o projeto de lei de iniciativa popular deverá tratar de um só assunto;
- o projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à esta Casa promover a correção de impropriedades técnicas (tanto legislativas quanto de redação).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) também discorre sobre a iniciativa popular de leis:

Em seu art. 24, II, “c”, o projeto oriundo de iniciativa popular não pode ser apreciado conclusivamente nas comissões (precisa ir ao Plenário).

Já nos artigos 91, II e 171, parágrafo 3º, é citada como hipótese de transformação da sessão plenária da Câmara dos Deputados em Comissão Geral, quando houver discussão de projeto de lei de iniciativa popular.

Em relação às normas de arquivamento da Casa em função de término da legislatura, o art. 105, IV trata o projeto de iniciativa popular como exceção à regra, ou seja, não pode ser arquivado sem que sua tramitação seja concluída.

No art. 252 são relacionadas, em detalhe, as condições de apresentação de projeto de iniciativa popular. Dentre as orientações, podemos destacar:

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

- as listas de assinaturas devem ser organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara.
- O projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação.

3) Por iniciativa da Comissão de Legislação Participativa (CLP)

A Comissão de Legislação Participativa (CLP) foi criada em 2001 e tem por objetivo principal facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa. A CLP é responsável, nos termos do inciso XII do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pela análise de sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil (exceto partidos políticos). A CLP também examina pareceres técnicos, exposições e propostas de entidades científicas e culturais.

Página da CLP = <http://www2.camara.leg.br/participe/sua-proposta-pode-virar-lei>

A CLP também criou um “Banco de Ideias” com o objetivo de registrar e reunir idéias de interesse legislativo, apresentadas à Câmara dos Deputados pelos cidadãos de forma individualizada. As sugestões são organizadas por temas e ficam às disposição para consulta de entidades da sociedade civil e parlamentares, que poderão adotá-las, aprimorando-as ou não, para serem transformadas em: a) sugestão de iniciativa legislativa, no caso das entidades da sociedade civil, ou b) em proposição legislativa, no caso dos parlamentares.

Cabe ressaltar que a Comissão reserva-se o direito de editar ou resumir os textos recebidos.

A seguir, o endereço eletrônico do Banco de Idéias:
<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/banideias.htm>

Também está disponível a cartilha de orientação para o exercício do direito de participação no Poder Legislativo por meio da CLP:
<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/diversos/cartilha/Cartilha%202009.pdf>

Com relação a petições e representações, o Regimento Interno estabelece em seu artigo 253: 'Art. 253. As petições, reclamações, representações ou queixas apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, ou imputados a membros da Casa, serão recebidas e examinadas pela Ouvidoria Parlamentar, pelas Comissões ou pela Mesa, conforme o caso, desde que: I - encaminhadas por escrito ou por meio eletrônico, devidamente identificadas em formulário próprio, ou por telefone, com a identificação do autor; II - o assunto envolva matéria de competência da Câmara dos Deputados.'

Nesses casos, portanto, o senhor poderia apresentar sua petição, reclamação, representação ou queixa junto a qualquer um dos órgãos relacionados:

- Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados:

<http://www2.camara.gov.br/a-camara/ouvidoria>

- Comissões desta Casa Legislativa:

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes>

- Mesa Diretora:

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretaria-geral-da-mesa/contatos>

Esclarecemos, contudo, que não há regulamentação para petições eletrônicas no Brasil, salvo para os processos judiciais (Lei nº 9.800/99 e a Lei nº 11.419/2006), motivo pelo qual, no caso de apoio 'popular' a proposições legislativas, por exemplo, tramita o Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº 129/2010 cuja tramitação e conteúdo podem ser acessados em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=96813

No Portal da Câmara dos Deputados, no endereço <http://www2.camara.leg.br/>, no menu superior, na aba "Participe", estão disponíveis várias formas de interação com esta Casa Legislativa.

ANEXO 7

Luís Gustavo,

Quanto as participações do cidadão, os canais são:

A TV Senado – suas transmissões são disponibilizadas na televisão e também pela internet (site do Senado): <http://www.senado.gov.br/noticias/tv/>.

O próprio site do Senado.

Assistir a audiências públicas, tanto no Senado como na TV e internet, também é uma participação.

O Portal e-cidadania (<http://www12.senado.gov.br/ecidadania#>) criado pelo Ato da Mesa nº 3 de 2011 (<http://www12.senado.gov.br/ecidadania/anexos/ato-3-de-2011-da-mesa-diretora>), que permite ao cidadão assistir a audiências públicas e enviar perguntas pela interatividade; opinar e propor projetos de lei (termos de uso); fiscalizar os gastos do governo e acompanhar a atuação dos Senadores, entre outras, essas são as principais ferramentas do portal.

A alô Senado (0800 61 22 11), que também permiti ao cidadão o envio de perguntas aos palestrantes e Senadores que participam das audiências públicas. Estas audiências são realizadas não só para instruir matérias que tramitam na Casa, como, a SUG nº 8, de 2014, “que regulamenta o uso recreativo, medicinal e industrial da maconha”. Como também, para debater sobre temas relevantes e de interesse público.

A citada SUG é um exemplo da participação popular, uma vez que sua propositura foi realizada pelo portal e-cidadania. Aliás, no dia 22/09/2014, às 9h a CDH realizará a quinta audiência pública para instruir essa proposição e você poderá acompanhar e participar dela pelo portal, assim entenderá melhor o funcionamento. As pautas e resultados das reuniões ficam disponíveis pelo portal das comissões (<http://legis.senado.leg.br/comissoes/?4>).

A Legislação Participativa através da Sugestão Legislativa (SUG) que é uma forma de participação popular simples para a propositura de Sugestão de Lei. Suas regras constam no

Ato nº 1 de 2006 (<http://www.senado.leg.br/comissoes/CDH/AtoRegulamentarCDH.pdf>). E o resumo dessa participação está em anexo.

E, ainda, a Secretaria recebe denúncias de violações aos direitos humanos. Estas denúncias devem ser escritas, assinadas e documentadas para análise e posterior procedimento de encaminhamento.

Lembrando que o Site do Senado dá acesso a todos esses links, relatórios e atos.

Atenciosamente,

Secretaria de Apoio da CDH.

(61) 3303-2005.

ANEXO 8

Entrevista sobre a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa com Cristiano de Oliveira Emery, secretário desse órgão:

Apesar da criação da Comissão Legislação Participativa haver sido aprovada em 2002, somente em 2006 foi aprovado e passou a vigor um Ato Regulamentar estipulando regras para o seu funcionamento. Por que essa regulamentação tardou a ser feita?

Resposta: Em 2002 foi criada a comissão de legislação participativa, que só cuidava de Sugestões e em 2005 foi acrescido o direito material direitos humanos, art.102 –E, do RISF. Neste segundo momento, Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, houve uma alteração total da equipe da Comissão que assumiu junto com o Presidente Senador Juvêncio da Fonseca, uma vez que passamos a receber outros tipos de proposições que demandam mais experiência no processo legislativo. Toda a nova equipe, tinha uma experiência legislativa mais efetiva, inclusive o Secretário tinha sido secretário da CCJ. Percebemos que o processo legislativo estabelecido pela primeira equipe precisava de melhorias, no que diz respeito ao processo legislativo, que foram implementadas. Dentre as diversas mudanças foi criado o Ato regulamentador, já sob a presidência do Senador Cristovam Buarque. O Senador Cristovam, como renomado acadêmico, nos deu liberdade para as evoluções necessárias. A mim coube a elaboração do Ato.

Na sua opinião, a ausência dessas regras pode ter impactado negativamente no funcionamento da Comissão nos seus primeiros anos?

Resposta: SIM.

A partir da leitura do Diário do Senado do dia da votação do Projeto de Resolução nº 57 de 2001 é possível constatar que não houve manifestação contrária à criação da Comissão de Legislação Participativa. Além disso, a tramitação da matéria não foi delongada, sendo finalizada em pouco mais de um ano. É possível afirmar que a criação da Comissão **não** enfrentou objeções por parte de senadores?

Resposta: SIM.

Caso a resposta seja negativa, quais eram as motivações apresentadas por aqueles que não eram favoráveis à existência de uma Comissão com esses moldes?

Verificando a tramitação das Sugestões apresentadas à Comissão, desde a primeira em 2003 até as de 2013, é possível constatar que com o decorrer dos anos o arquivamento foi deixando de ser preponderante em relação à admissibilidade das Sugestões. Qual ou quais seriam as explicações para essa mudança?

Resposta: Os presidentes, a partir do Senador Cristovam Buarque tinham, ou têm suas biografias ligadas aos direitos humanos e participaram efetivamente dos avanços constitucionais desta matéria, inclusive como constituintes, da mesma forma, na composição da Comissão tem aumentado os Senadores com interesse na matéria.

O Ato Regulamentar nº1 de 2006 prescreve, logo em seu artigo 2º, que a Sugestões deverão observar as formalidades prescritas na Lei Complementar 95 de 1998. Em sendo os legitimados a apresentarem Sugestões organizações da sociedade civil compostas por pessoas que não são especialistas no Direito, em técnica legislativa, essa exigência não pode vir a dificultar a participação ou a admissibilidade das Sugestões?

Resposta: SIM. Percebi posteriormente que esta *expertise* é muito limitada a massa crítica de técnicos do Congresso Nacional. Definitivamente, as universidades não ensinam este conhecimento aos alunos do curso de Direito. Desta forma, esta exigência teve que ser dispensada nas sugestões é possivelmente o Ato deverá sofrer alterações neste sentido.

Por que a Comissão optou por exigir a pertinência temática da Sugestão com a atividade desempenhada pela entidade autora?

Resposta: A exemplo do que ocorre no Supremo com o Amicus Curiae, entendo, sugeri aos Senadores e assim foi aprovado, porque percebemos que haviam diversas ideias legislativas que não prosperavam, porque as entidades que as propuseram não sabiam do que estavam falando e invariavelmente o objeto da entidade não tinha pertinência temática com o objeto da ideia legislativa. Desta forma, escrevi na justificção:

“A pertinência temática é definida como a relação de pertinência entre a defesa do interesse específico da entidade civil e o objeto da minuta da Sugestão. Tem-se notado que as sugestões encaminhadas sem relação com objeto da entidade proponente são arquivadas por serem desprovidas de conteúdo material que as viabilizem. Diversas entidades, em virtude da boa fé, demandam ao Legislativo alterações no ordenamento jurídico sem o conhecimento material, obtido da vivência objeto da entidade. Tais requerimentos, invariavelmente,

não prosperam por absoluta carência material da propositura e são arquivados, exaurindo significativamente a capacidade da força de trabalho da secretaria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa”

No parágrafo único do artigo 9º do Ato Regulamentar está expresso que as Sugestões que não apresentarem os documentos exigidos serão sumariamente arquivadas. Isso ocorre com frequência? Há dados numéricos sobre esse aspecto?

Resposta: Não temos dados tabulados, mas nos últimos dois anos lembro-me de ter arquivado apenas uma solicitação por este motivo.

No Ato Regulamentar não está(ão) prevista(s) a(s) forma(s) como as Sugestões devem ser apresentadas; por exemplo: correspondência postal, eletrônica. Geralmente, como as propostas chegam à Comissão?

Resposta: as propostas chegam por despacho da Mesa, dos Gabinetes dos Senadores, por correspondência, em mãos, do Programa Senado Jovem Senador, e pelo E-cidadania.

Na regulamentação, precisamente no artigo 9º, está estipulado que o Presidente da Comissão é quem indicará o relator da Sugestão. Há alguma regra a ser seguida pelo Presidente quando ele realiza a distribuição?

Resposta: Não, é discricionário do presidente.

Em 2005, a Resolução nº 1 do Senado transformou a Comissão de Legislação Participativa em Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. O que motivou a realização dessa modificação?

Resposta: Seria importante você ler a justificação das Resoluções.

Essa alteração provocou alguma mudança no desempenho da Comissão de Legislação Participativa?

Resposta: Sim, conforme respondi acima.

Na sua opinião, qual ou quais explicações seriam possíveis para o fato da maioria dos Projetos de lei que advieram de Sugestões se encontrarem estagnados ou com tramitação prolongada?

Resposta: há diversas respostas para esta pergunta, mas seria preciso verificar caso a caso.

Atualmente, a Comissão enfrenta resistência por parte de senadores?

Resposta: Aqui cabe outra tese ou dissertação, difícil resposta. Há várias situações a serem analisadas. Trata-se de uma análise complexa das forças fáticas de poder e da relação desta com as normas constitucionais e regimentais do senado, sobretudo quando o direito é usado para postergar a tramitação de matérias.

Após onze anos de funcionamento, na sua opinião, a Comissão possa ser considerada um avanço na construção de um Legislativo mais participativo?

Resposta: SIM, sem dúvida.

Qual ou quais os aspectos podem ser aperfeiçoados, e/ou quais modificações podem ser implementadas para o aprimoramento da Comissão?

Resposta: Muitos. Destaco, principalmente a divulgação das formas da sociedade participar do processo legislativo e o aumento da estrutura da Comissão, pois com a divulgação há o aumento da demanda.

ANEXO 9

Senhor Luís Gustavo,

A Câmara dos Deputados agradece seu contato.

Em atenção ao solicitado, segue, em documento anexo, lista dos projetos que tiveram origem em iniciativa popular apresentados até 2013.

Para viabilizar o trâmite imediato das propostas dessa natureza, elas têm sido apresentadas por um ou mais deputados, que passam a constar como autor(es).

PROPOSIÇÕES ADOTADAS (Proposições adotadas por parlamentares ou sugestões recebidas pela CLP, mas com origem em iniciativa popular):

1) PL 2.710/1992

- **Ementa:** criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, proposto pelo Conselho Nacional de Moradia (CNMP)
- **Autor:** Nilmário Miranda
- **Nº de assinaturas:** mais de 800.000
- **Situação atual:** transformado em norma jurídica - Lei 11.124/05

2) PL 4.146/1993

- **Ementa:** dá nova redação ao artigo primeiro da Lei 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo quinto, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Explicação da ementa: caracteriza chacina realizada por esquadrão da morte como crime hediondo (projeto conhecido como de “Daniela Perez” ou “Gloria Perez”)
- **Autor:** Poder Executivo
- **Situação atual:** transformado em norma jurídica - Lei 8.930/94

3) PL 1.517/1999

- **Ementa:** modifica a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Explicação da ementa: inclui a possibilidade de cassação do registro do candidato que doar, oferecer ou prometer bem ou vantagem pessoal em troca do voto.
- **Autor:** Deputado Albérico Cordeiro
- **Nº de assinaturas:** 952.314
- **Situação atual:** transformado em norma jurídica - Lei 9.840/99

4) PL 7.053/2006

- **Ementa:** altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal -Parte Geral; do Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990; e da Lei nº 9.455, 07 de abril de 1997. **Explicação da Ementa:** Retira o benefício relativo a fixação de

pena para crime continuado quando se tratar de crime hediondo, tortura, genocídio; proíbe a apelação em liberdade para o condenado por esses crimes e por tráfico de drogas e o indulto pra o crime de tortura; revoga o protesto por novo júri.

- **Autor:** Antonio Carlos Biscaia e outros
- **Nº de assinaturas:** mais de 1.200.000
- **Situação atual:** Apensado ao PL 4911/2005
- PL4911/2005
- **Ementa:** Altera o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, o Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1.941, Código de Processo Penal, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 e a Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, e dá outras providências. Explicação da Ementa: Desconsiderando o tempo máximo de cumprimento das penas privativas de liberdade para efeitos de progressão de regime e livramento condicional; exigindo como requisito para o livramento que o condenado tenha exercido atividade laborativa e não seja reincidente em crime doloso; proibindo a apelação em liberdade para os crimes hediondos e indulto para os crimes de tortura; exigindo que a pena seja cumprida integralmente em regime fechado; revogando o protesto por novo júri.
- **Autor:** Alberto Fraga - PTB/DF
- **Situação:** Aguardando Parecer - Ag. devolução Relator não-membro na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)

5) PLP 518/2009

- **Ementa:** altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Explicação da ementa: Projeto que institui a chamada "Ficha Limpa" obrigatória para os candidatos nas eleições em todos os níveis. Aumenta para 8 (oito) anos o período de inelegibilidade e suspende a exigência do trânsito em julgado nos casos em que a representação for julgada procedente pela Justiça Eleitoral. Assinaturas colhidas pela sociedade civil com o objetivo de tramitar como projeto de iniciativa popular.
- **Autor:** Antonio Carlos Biscaia e outros

Obs.:

Durante a tramitação, o PLP 518/2009 foi apensado ao PLP 168/1993). Em razão da aprovação – na forma de substitutivo – do PLP 168/1993, o PLP 518/2009 foi considerado prejudicado e arquivado. Já o PLP 168/1993 foi aprovado e transformado em Lei Complementar 135/2010.

6) PL 1472/2007 Originalmente PLS 174/2006

- **Ementa:** Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal; altera o inciso III do art 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor. Explicação da Ementa: Estabelece medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços, através do documento fiscal ou em painel eletrônico visível no ato da compra. Regulamenta a Constituição Federal de 1988.
- **Autor:** Senado Federal - Renan Calheiros - PMDB/AL

- **Obs.:** Esse Projeto de Lei nasceu da campanha “De Olho no Imposto”, conduzida por diversas associações comerciais e que recolheu 1,5 milhões de assinaturas em apoio ao projeto. Embora a Lei 9.709/98, em seu art. 13, orienta que projetos de iniciativa popular são apresentados na Câmara dos Deputados, inclui-se o presente projeto entre aqueles considerados de origem na iniciativa popular, mesmo tendo sido protocolado no Senado Federal.

•
Em 2006, momento em que era presidente daquela Casa, o senador Renan Calheiros, assumiu a autoria, com apoio, o que permitiu sua imediata tramitação naquele Senado Federal. Naquela Casa do Legislativo Federal, recebeu o número PLS 174/2006 e foi aprovado no Senado Federal em 11/06/2007. Decorridos os prazos regimentais para recurso, foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 02/07/2007, tendo sua votação concluída na Câmara em 13/11/2012. Encaminhado à sanção, foi transformado, com vetos, na Lei Ordinária nº 12741/2012.

7) PLP nº 321/13

- **Ementa:** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e dá outras providências. Explicação da Ementa: Aplicação pela União de montante igual ou superior a dez por cento de suas receitas correntes brutas, em ações e serviços públicos de saúde. Projeto de Lei *Saúde Mais Dez*.
- **Autor:** Comissão de Legislação Participativa
- **Número de assinaturas:** mais de 2 milhões.
- **Situação atual:** Apensado ao PLP 123/2012
Obs.: Essa proposição foi recebida pela Comissão de Legislação Participativa (CLP) como sugestão legislativa e, após apreciação favorável, foi transformada em Projeto de Lei Complementar (PLP).