

UM MECANISMO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA? A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASILEIRA*

Guilherme Camargo Massau¹

Sumário: 1 Introdução; 2 A dimensão da república democrática; 2.1 Imagem geral da democracia direta no Brasil; 3 Comissão Parlamentar; 3.1 Histórico e funcionamento da Comissão; 3.2 Projeto aprovado na CLP e enviado ao Congresso Nacional: processo legislativo; 3.3 A expressão da CLP – relatórios; 4 Entre a efetivação democrática e os números; 5 Conclusão; Referências bibliográficas.

Resumo: O texto tem como objetivo expor um meio de participação da sociedade civil organizada na proposição de projetos de lei. No contexto brasileiro, em que a participação (semi)direta do povo é rara – quase inexistente, salvo no momento de eleição dos representantes –, a abertura oferecida pelo trabalho da Comissão de Legislação Participativa é um espaço direcionado à concretização de reivindicações sociais, mas que ainda apresenta insuficiência na realização da própria finalidade. Para constatar tal insuficiência, analisam-se os números expostos pelos relatórios emitidos pela Comissão.

Palavras-chave: Democracia direta; Comissão de Legislação Participativa; República; Sociedade Civil Organizada.

* Dedico ao amigo Thiago Rafagnin, que me chamou atenção para esse tema.

¹ Professor da Faculdade de Direito e do Mestrado em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas; Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos; Mestre em Ciências Jurídico-Filosóficas pela Universidade de Coimbra.

Abstract: This text aims to expose a way of participation of organized civil society in the process of proposing bills. In the Brazilian context, which (half)direct participation of the people is rare – almost non existent, except in the time of election of representatives –, the opening provided by the work of the “Commission of Participatory Legislation” is a space directed to the achievement of social demands. However, it still shows failures in the achieving process of its very purposes. For reach those appointments, we analyze the numbers exposed by the emitted reports of the Commission.

Keywords: Direct Democracy; Participative Legislation Commission; Republic; Organized Civil Society.

1 INTRODUÇÃO



república brasileira está baseada no regime democrático, assim declara a Constituição Federal (CF) de 1988. Além disso, a Constituição Federal estabelece que todo o poder emana do povo, exercido diretamente ou por meio dos seus representantes. Logo, percebe-se que o legislador constituinte originário devolveu ao povo o poder soberano. A Constituição estruturou as formas de manifestação desse poder soberano, por meio da democracia representativa e da democracia direta. A democracia representativa dá-se pela figura do representante eleito diretamente pelos cidadãos. Mas a democracia direta realiza-se pelo plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Mesmo com a previsão constitucional de 1988 da deliberação democrática direta, a experiência brasileira contabiliza um referendo, um plebiscito e nenhuma lei originada da iniciativa popular. Além disso, a lei que regulamentou o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular só foi criada dez anos após a promulgação da CF. Essas evidências e outras características e

dinâmicas do Estado brasileiro indicam a dificuldade e a imaturidade em relação à concretização da ideia de democracia direta.

A Câmara dos Deputados Federal criou um espaço para a sociedade organizada sugerir projeto de lei, um meio mais simples e menos exigência do que a iniciativa popular. A Comissão de Legislação Participativa recebe as propostas da sociedade organizada e faz o trabalho de avaliar, de selecionar e de encaminhar ao processo legislativo previsto no Regimento Interno do Parlamento, possibilitando, então, que a sugestão transforme-se em norma jurídica. Destaca-se que a Comissão é uma alternativa à dificuldade de se utilizar os mecanismos de democracia direta, mas não para substituí-los ou ignorá-los.

A Comissão de Legislação Participativa começou seu trabalho em 2001. Diversas sugestões foram protocoladas na Comissão; algumas, aprovadas, rejeitadas, prejudicadas e outras não analisadas, ficando para o exercício seguinte. Os relatórios da Comissão mostram a evolução e as dificuldades do trabalho. Porém, ela ainda precisa ser fortalecida como viés de acesso à participação da sociedade organizada na gestão do interesse público.

2 A DIMENSÃO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA

A república democrática foi constituída no Brasil, a partir do Art. 1º da Constituição Federal (CF) de 1988. Com base nesse preceito normativo fundamental, é possível destacar algumas questões impositivas². A primeira: o Estado é republicano. A segunda: este é regido por um regime de governo democrático, ou seja, é um regime de deliberação do povo ou por pessoas eleitas pelo povo³. O regime democrático brasileiro

² HÄBERLE, Peter. *Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*. Königstein/Ts.: Athenäum, 1980. p. 128.

³ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Democracia, liberdade e igualdade: os três caminhos*. Campinas: Bookseller, 2002. p. 191 e 192.

reúne os três tipos de democracia, ou seja, as bases que instruem as democracias historicamente constituídas na Inglaterra, nos Estados Unidos da América e na França, pois agrupa: (1) a limitação do poder do Estado, pelo reconhecimento dos direitos fundamentais; (2) o destaque à cidadania, por meio da Constituição; e (3) a garantia à representatividade social dos governantes, contrapondo a democracia a qualquer variação de oligarquia⁴.

No caso do Brasil, trata-se de um regime democrático, no qual o poder soberano origina-se no povo (Art. 1º, parágrafo único, da CF)⁵. Isso acarreta algumas consequências, principalmente na admissibilidade ou não de determinadas estruturas normativas. As consequências constitucionalmente admissíveis devem estar em consonância com os princípios da república e da democracia. Caso contrário, serão eivadas de inconstitucionalidade. Então, destacam-se três exemplos, entre inúmeros outros: o mandato de representante, por tempo indeterminado, fere o princípio da república; a escolha pautada na manifestação da minoria participante fere o princípio da democracia; a supressão da participação popular em decisões fere ambos os princípios. Os três exemplos ferem um, o outro e os dois princípios, com intensidades e efeitos distintos.

As exigências do Estado de Direito são a democracia e a publicidade, além da liberdade e da igualdade⁶, aos detentores do poder soberano originário (na *res publica*): o povo. Como os temas república e democracia provocam compreensões distintas e variadas, estabelecer-se-á uma conceituação-guia, em que pese paire divergências sobre os conceitos dos referidos

⁴ TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 46-47.

⁵ HÄBERLE destaca com precisão a extensão do princípio da soberania popular. HÄBERLE, *Die Verfassung des Pluralismus*. p. 128-129; TOURAINE, *O que é a democracia?* p. 111; PONTES DE MIRANDA, *Democracia, liberdade e igualdade: os três caminhos*. p. 195.

⁶ HÄBERLE, *Die Verfassung des Pluralismus*. p. 126 e 130.

temas. A conceituação-guia servirá para enquadrar o tema em parâmetros constitucionais. Por conseguinte, em se tratando de república, esta abarca a democracia: a república é considerada um Estado Democrático de Direito, manifestado por meio de uma Constituição que tem no seu núcleo a dignidade humana com os direitos fundamentais⁷, atribuindo aos indivíduos os direitos, os deveres e a responsabilidade de todos para com todos e tudo de agirem individualmente e em coletividade conforme o direito determinado por estes (soberania), participativa, direta e indiretamente, e atuando com a postura cívico-solidária para com o outro a fim de consolidar, de manter e de desenvolver o bem comum⁸.

Por conseguinte, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu três institutos de participação direta dos cidadãos (Art. 14, I, II e III, da CF) por meio do *plebiscito*, do *referendo* e da *iniciativa popular*. Ao menos formalmente, a Assembleia Constituinte de 1988 assegurou a possibilidade de participação popular⁹. A Lei n. 9.709/98¹⁰ regulamenta a forma de participação direta constitucionalizada; contudo, é uma lei que surgiu dez anos após a promulgação da Constituição. Tal Lei conceitua plebiscito e referendo no seu Art. 2º, §§ 1º e 2º, respectivamente. O primeiro consiste numa convocação anterior ao ato legislativo e administrativo, cabendo ao povo deliberar, aprovando ou reprovando, por meio do voto¹¹. O referendo consiste

⁷ Destaca-se que os direitos fundamentais constituem-se em fundamento para a democracia, assim como a democracia constitui-se em fundamento para os direitos fundamentais. Vide: KRIELE, Martin. *Einführung in die Staatslehre* 4. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990. p. 335.

⁸ Conceito retirado da Tese de doutoramento: MASSAÚ, Guilherme Camargo. *Direito e República Cosmopolita: a reorientação do princípio republicano a partir da solidariedade*. Doutorado na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). São Leopoldo, 2011.

⁹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 496-497 e 506.

¹⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 27/04/2013.

¹¹ Vide: BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 309-311.

numa convocação posterior ao ato legislativo e administrativo, ratificando ou rejeitando o ato. Logo, o povo opta por sancionar ou não a lei; o parlamento elabora-a, mas a lei somente torna-se juridicamente perfeita com o sufrágio dos cidadãos¹². O Art. 49, XV, da CF atribui ao Congresso Nacional a competência de autorizar referendo e convocar plebiscito¹³.

Destaca-se que a participação direta da população por meio do plebiscito e do referendo é excepcionalíssima na história brasileira¹⁴. Desde 1988, realizou-se um plebiscito¹⁵, em 1993, previsto pela própria Constituição no Art. 2º¹⁶ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Dozes anos após o plebiscito, a população foi consultada em 2005 sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no País¹⁷.

A iniciativa popular (Art. 13 da CF) trata de apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, fazendo com que o

¹² BONAVIDES, *Ciência política*. p. 303.

¹³ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 732-733.

¹⁴ Com os protestos e manifestações populares nas ruas do país, o Governo Federal (por meio da Presidenta Dilma Rousseff) lançou a proposta de se realizar uma consulta popular, especificamente, um plebiscito (*vide*: <http://www.casacivil.gov.br/noticias/2013/06/governo-propoe-plebiscito-para-reforma-politica>. Acesso em: 29/06/2013). Independente de plebiscito ou de referendo, provavelmente, realizar-se-á uma consulta popular sobre questão de reforma política.

¹⁵ Ressalta-se que ocorreram outros plebiscitos, porém estaduais ou municipais, conforme dispõe o Art. 18, §§ 3º e 4º, da CF (Arts. 4º e 5º da Lei n. 9.709/98). O último em âmbito estadual ocorreu em 2011 no Pará (*vide*: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscitos-no-estado-do-para>. Acesso em: 27/04/2013.). Em tais plebiscitos, a população delibera sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios e a incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados-membros ou Territórios Federais.

¹⁶ O Art. 2º, *caput*, possui o seguinte teor: “No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no país.” CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DO BRASIL de 1988. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 179.

¹⁷ Informações sobre plebiscito e referendo, *vide*: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo/?searchterm=plebiscito>. Acesso em: 27/04/2013.

parlamento legisle¹⁸. Existem alguns pré-requisitos a serem cumpridos para que a iniciativa popular concretize-se. O projeto deve ser subscrito por um por cento (1%) do eleitorado nacional, no mínimo; distribuído, pelo menos, por cinco Estados-membros; sendo que em cinco Estados-membros, no mínimo três décimos por cento (0,3%) do eleitorado deve se inscrever. O problema da iniciativa popular são as subscrições, pois abrangem um número elevado de assinaturas, ou seja, o cálculo é feito sob o número de 140.646.446¹⁹ eleitores no total. Isso torna difícil conseguir as adesões mínimas e, também, conferir o número e os dados das assinaturas.

Nestes 25 anos de Constituição, apontam-se quatro leis como oriundas da iniciativa popular²⁰ (Lei n. 8.930/1994²¹, Lei Complementar n. 135/2010²², Lei n. 9840/1999²³ e Lei n. 11.124/2005²⁴). Tais leis são oriundas da iniciativa social, refletindo determinada reivindicação da sociedade, porém, como se pode observar no sítio da Câmara dos Deputados brasileira, foram propostas formalmente pelo Executivo ou por um Deputado Federal, e não por intermédio do processo da iniciativa popular, como previsto na Lei n. 9.709/98, Art. 13. Por conse-

¹⁸ BONAVIDES, *Ciência política*. p. 311-313.

¹⁹ <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>. Acesso em: 27/04/2013.

²⁰

<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1175608&tit=Pais-so-tem-4-leis-de-iniciativa-popular>. Acesso em: 27/04/2013.

²¹

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>. Acesso em: 27/04/2013.

²²

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21571>. Acesso em: 27/04/2013.

²³

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>. Acesso em: 27/04/2013.

²⁴

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>. Acesso em: 27/04/2013.

guinte, conclui-se que, em 25 anos, nenhuma lei foi instituída pela iniciativa popular, sem a intervenção do membro do poder executivo ou de um membro do poder legislativo.

2.1 IMAGEM GERAL DA DEMOCRACIA DIRETA NO BRASIL²⁵

O Brasil é um país em que o processo democrático vem, ao longo do tempo, amadurecendo, consolidando-se. Desde a proclamação da república (novembro de 1889) até os dias atuais, o País mesclou períodos democráticos e autoritários – um vai e vem dentre quatro repúblicas²⁶. Contudo, nos períodos democráticos, a democracia foi oscilante. Com a Constituição de 1988 e a sucessão das experiências eleitorais e, também, com o receio do retorno do autoritarismo ditatorial, os valores e os processos democráticos ganham espaço diariamente no sentimento, nos discursos e nas exigências da nação brasileira. Porém, o País ainda se encontra na infância democrática; é preciso abrir mais espaços de participação direta à população, mesclando com a dinâmica democrática indireta (representativa), assim como utilizar os mecanismos institucionalizados pelas Constituições e diplomas legislativos que acessem a participação democrática direta, ou seja, uma aproximação da democracia representativa à democracia direta²⁷.

Não existe democracia sem participação²⁸. É a participação popular que revitaliza e mantém a higidez do Estado, da Política, do Direito, da Economia e da Sociedade. Por conseguinte, o número pífio de plebiscitos e referendos e a nula ini-

²⁵ O tópico tem por base as considerações de Paulo Bonavides, na obra: *Teoria constitucional da democracia participativa*. Destaca-se que esta obra mescla a análise política e jurídica, ou seja, não é uma obra estritamente técnica.

²⁶ BONAVIDES, *Teoria do Estado*. p. 495-496.

²⁷ BONAVIDES, *Ciência política*. p. 295-296.

²⁸ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 51.

ciativa popular, desde 1988, expõem a fragilidade da concretização da democracia e, por conseguinte, do Art. 1º, parágrafo único, da CF brasileira²⁹, mesmo existindo mecanismos que tornam viável a participação direta do povo no processo político-legislativo. BONAVIDES denuncia uma série de circunstâncias que tendem a violar ou enfraquecer os ditames constitucionais normativos: a globalização econômica, as privatizações, a falta de participação direta, os privilégios concedido aos banqueiros, a permissão de exploração da Amazônia, a intensa edição de medidas provisórias (o executivo legislando)³⁰ etc³¹..

Com isso, tais circunstâncias, dentre outras, atentam contra a soberania popular e, por conseguinte, contra a democracia. As decisões de interesse público devem ser pautadas pela consulta popular. A democracia direta configura-se na investidura do povo no poder soberano, realizando a vontade regulativa e o controle do processo político. O povo confere, assim, legitimidade aos pactos e aos grandes interesses conflitantes sociais de uma sociedade complexa e pluralista (Art. 1º, V, da CF). A consulta ao povo, dantes mais complicada pela extensão do território e pela expressiva quantidade de cidadãos, é cada vez mais viável pelos meios informáticos desenvolvidos. Isso fica evidente com a possibilidade real de acompanhar os trabalhos do Congresso Nacional via Internet³².

3 COMISSÃO PARLAMENTAR

O Parlamento é formado pelo plenário e pelas comissões. O plenário é a reunião de todos os deputados federais para discussão e deliberação, constituindo-se a dimensão visível. As comissões constituem-se na dimensão menos visível, pois exercem um trabalho com padrões de aperfeiçoamento mais

²⁹ BONAVIDES, *Teoria constitucional da democracia participativa*. p. 79.

³⁰ BONAVIDES, *Teoria do Estado*. p. 509.

³¹ BONAVIDES, *Teoria constitucional da democracia participativa*. p. 87-107.

³² *Vide*: BONAVIDES, *Teoria do Estado*. p. 503-504.

elevados, de técnica apurada e de qualidade acentuada. A tendência é que as comissões sejam órgãos mais requisitados conforme o grau de especialização e complexidade do tema a ser submetido ao parlamento. No Parlamento brasileiro, as comissões ocupam notoriedade equivalente ao plenário, contudo, por exemplo, nos Estados Unidos da América, as comissões possuem maior destaque³³. No Brasil, existem comissões parlamentares, que são órgãos colegiados que fazem parte da Câmara ou do Senado – as duas Casas do Congresso Nacional.

A função das comissões é analisar as proposições legislativas, com o objetivo de emitir pareceres a respeito das propostas. Tais comissões são compostas conforme a proporcionalidade partidária correspondente à composição da própria Casa (Art. 58, §1º, da CF). No Art. 58, §2º da CF, estabelece-se um rol de competências das comissões, que, em geral, corresponde à matéria que a justifica. Assim são: discutir e votar projeto de lei que dispensar a competência do plenário, conforme o Regimento Interno da respectiva Casa; realizar audiências públicas da sociedade civil; convocar Ministros de Estado para prestar informações; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; apreciar programas de obras, plano nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre estes emitir parecer³⁴.

As comissões, segundo o Art. 58, *caput* e §3º, da CF prevê comissões permanentes, temporárias e Comissões Parlamentares de Inquérito. As primeiras são dispostas em função da matéria, pois a finalidade é a apreciação de projetos de lei. Logo, suas atribuições devem ser fixadas no regimento interno. O Senado encontra-se, atualmente, com 11 comissões permanen-

³³ BONAVIDES, *Teoria do Estado*. p. 293.

³⁴ BULOS, *Curso de direito constitucional*. p. 974-976.

tes³⁵. A Câmara dos Deputados conta com 21 comissões permanentes³⁶. As comissões temporárias apresentam prazo – inicia e termina com a legislatura – ou objetivo determinado; surgem para cumprir um objetivo e extinguem-se quando o alcançarem. O Senado, atualmente, apresenta oito Comissões temporárias³⁷. A Câmara possui 37 Comissões no total³⁸. Podem ser constituídas Comissões mistas, que são formadas por Deputados e Senadores, a fim de analisar as matérias fixadas, especialmente as que exijam decisão do Congresso Nacional. Os exemplos são: Art. 58, §3º, da CF e o Art. 166, §1º, da CF³⁹.

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) destinam-se, dentro dos limites constitucionais e legais, à investigação de fatos determinados suspeitos de improbidade. Podem ser mistas ou não (Art. 58, §3º, da CF). Atualmente, o Senado⁴⁰ não possui CPI em funcionamento; a Câmara possui três⁴¹ em atuação⁴².

As Comissões estabelecem um espaço de análise e discussão de temáticas que estão em voga no âmbito do Poder Legislativo. Elas concentram os esforços dos representantes do povo para as temáticas que regem, potencializando a possível efetividade das conclusões resultantes do seu trabalho. Contudo, destaca-se a Comissão de Legislação Participativa (CLP) como a que abre o Processo Legislativo às propostas da socie-

³⁵ Vide: <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/default.asp?origem=SF>. Acesso em 28/04/2013.

³⁶ Vide: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes>. Acesso em: 28/04/2013.

³⁷ Vide: <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/default.asp?origem=SF>. Acesso em: 28/04/2013.

³⁸ Vide: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais>. Acesso em: 28/04/2013.

³⁹ BULOS, *Curso de direito constitucional*. p. 976-977.

⁴⁰ Vide: <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/default.asp?origem=SF>. Acesso em: 28/04/2013.

⁴¹ Vide: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito>. Acesso em: 28/04/2013.

⁴² BULOS, *Curso de direito constitucional*. p. 977-1018.

dade civil organizada, ou seja, trata-se de uma modalidade de participação direta da sociedade na proposição de projeto de lei. Essa abertura é pontual e necessária pelo fato da enormidade de reivindicações sociais existentes e da índole constitucional brasileira de participação direta. Em face da inocuidade do viés aberto pela iniciativa popular (Art. 14, III, da CF) e da raridade de plebiscitos e referendos, a CLP constitui-se em um meio capaz de acolher diretamente os anseios da sociedade organizada, no mínimo para discutir sugestões de projetos de leis.

A CLP não surgiu para substituir o Art. 14, I, II e III, da CF, mas para abrir um canal de comunicação entre o povo e seus representantes. Isso faz com que os cidadãos assumam, também, a responsabilidade pela condução normativa do Estado, que, por meio das sugestões e debates realizados na CLP, possam se responsabilizar diretamente por uma “colegislação” e qualificar a concepção de soberania popular (Art. 1º, parágrafo único, da CF). Por conseguinte, está-se diante de novo instrumento de participação direta da sociedade na condução do País, aprimorando a democracia e fortalecendo a ideia de *res publica* em um Estado em que tais concepções encontram-se ainda em desenvolvimento.

3.1 HISTÓRICO E FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO

A história da Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados começa no ano de 2001, ou seja, 13 anos após a promulgação da Constituição da República Federativa de 1988. Essa Comissão foi criada na esfera da Câmara dos Deputados pela Resolução de número 21, de 30 de maio de 2001, por iniciativa do deputado federal Aécio Neves (PSDB/MG), à época e recepcionada pela então deputada federal Luiza Erundina (PSB/SP). O Art. 32, XII,⁴³ do Regimento

⁴³ Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáti-

Interno (RI) da Câmara dos Deputados Federal do Brasil, regula o que deve ser considerado da CLP⁴⁴.

O Art. 32, XII, *a*, do RI estabelece quem pode propor projetos de lei à CLP, a saber: associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil organizada. Os partidos políticos encontram-se excluídos pelo fato de poderem propor, por meio de seus representantes, projetos de lei. Como qualquer comissão permanente da Câmara dos Deputados, a CLP possui um regulamento interno próprio a fixar normas para organização de seus trabalhos⁴⁵.

A CLP constitui-se em uma via para aprimorar e estreitar a participação popular (Art. 14, III, da CF) na condução da coisa pública e fortalecer a concretização da soberania popular (Art. 1º, parágrafo único, da CF). A CLP possui as duas dimensões do exercício do poder, atuando simultaneamente, pois ali se encontra a democracia exercida diretamente – pela via das propostas – e a indireta – pelos representantes, aprovando ou reprovando as propostas. Pode-se considerar que a abertura à iniciativa de participação popular não foi a mais ampla possível, porém inseriu a participação de entidades de classe e da sociedade civil organizada.

O funcionamento da CLP é simples em relação à iniciati-

cos ou áreas de atividade: XII – Comissão de Legislação Participativa: a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos; b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a deste inciso. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federal do Brasil*. http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1926/regimento_interno_10ed.pdf?sequence=15. Acesso em: 10/03/2013.

⁴⁴ RAFAGNIN, Thiago Ribeiro. *A participação da sociedade no processo legislativo federal: a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados na recepção de sugestões relacionadas a políticas sociais (2001-2011)*. Dissertação defendida no Mestrado de Política Social da UCPel. Pelotas/2012. p. 65-66.

⁴⁵ RAFAGNIN, *A participação da sociedade no processo legislativo federal: a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados na recepção de sugestões relacionadas a políticas sociais (2001-2011)*. p. 66-67.

va popular (art. 14, III, da CF), pois o Art. 2º do Regulamento Interno da CLP regula que somente as pessoas elencadas no Art. 32, XII, do RI podem oferecer sugestões de iniciativa legislativa. Para ingressar com a sugestão, as entidades precisam observar o seguinte: I) registro dos atos constitutivos no competente cartório, ou em órgão do Ministério do Trabalho; II) documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva e responsáveis, judicial e extrajudicialmente, pela entidade, à época da sugestão; III) ata da reunião que deliberou sobre a sugestão de iniciativa legislativa, pareceres técnicos, exposições e apresentações de propostas, nos termos do seu estatuto⁴⁶. Nota-se que os requisitos para ingressar com sugestões são mínimos; com isso, há uma facilidade para propor sugestão de iniciativa legislativa.

A CLP trata-se de uma inovação no processo legislativo ao aproximar a sociedade civil organizada aos seus representantes. Em essência, ela não substitui a iniciativa popular (Art. 14, III, da CF), mas ameniza a burocracia para que a sociedade possa ingressar com uma proposta de projeto de lei. Isso fica evidente no Regimento Interno da CLP, no qual o §2º do Art. 2º estabelece que as sugestões e demais participações serão recebidas pela secretaria em papel impresso, datilografado ou manuscrito, ou em disquete de computadores, CD, ou, por via de correspondência postal ou eletrônica, ou por *fac-símile*⁴⁷.

A CLP traz, ainda, uma abrangência ampliada em relação

⁴⁶ REGULAMENTO INTERNO DA CLP. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/legislacao/reg_interno.pdf. Acesso em 12/03/2013. RAFAGNIN, *A participação da sociedade no processo legislativo federal: a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados na recepção de sugestões relacionadas a políticas sociais (2001-2011)*. p. 67.

⁴⁷ REGULAMENTO INTERNO DA CLP. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/legislacao/reg_interno.pdf. Acesso em 12/03/2013. RAFAGNIN, *A participação da sociedade no processo legislativo federal: a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados na recepção de sugestões relacionadas a políticas sociais (2001-2011)*. p. 67-68.

à legislação que pode ser proposta. Segundo o Art. 4º do Regimento Interno da CLP, pode ser objeto de propostas: emenda à Constituição; projeto de lei complementar; projeto de lei ordinária; projeto de decreto legislativo; projeto de resolução; projeto de consolidação. A Lei n. 9.709/98, que trata da iniciativa popular (Art. 14, III, da CF), no Art. 13⁴⁸ indica que apenas lei poderá ser proposta, versando sobre apenas um assunto. Contudo, a CLP reserva outras possibilidades de participação popular. No mesmo Art. 4º, de seu Regimento Interno, estão previstas as possibilidades de apresentação de: requerimento solicitando a realização de audiência pública; requerimento solicitando depoimento de autoridade ou cidadão que possa contribuir com os trabalhos da Comissão; requerimento de informação a Ministro de Estado; requerimento de convocação das autoridades constantes no Art. 50 da CF; requerimento de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito; indicação sugerindo aos Poderes Executivo ou Judiciário a adoção de providências, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de iniciativa exclusiva; emendas às propostas referentes ao Art. 24, I e II⁴⁹, do RI da Câmara dos Deputados Federal; emendas ao projeto de lei do plano plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias, emenda ao parecer preliminar do projeto de lei orçamentária anual e emenda ao projeto de lei orçamentária anual⁵⁰.

O Regimento Interno da CLP, Art. 9º, exige que conste a indicação da entidade autora. No Art. 10 existe a obrigação da CLP manter as entidades autoras de sugestões informadas sobre a tramitação da proposta. O Art. 11 prevê a realização de

⁴⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 16/03/2013.

⁴⁹ <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RegimentoInternoatRCD212013.pdf>. Acesso em: 16/03/2013.

⁵⁰ *Vide*: RAFAGNIN, A *participação da sociedade no processo legislativo federal: a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados na recepção de sugestões relacionadas a políticas sociais (2001-2011)*. p. 68.

audiências públicas destinadas a ouvir representantes da sociedade civil organizada. Ressalta-se que a proposta aprovada pelo plenário da CLP será enviada para o trâmite do devido processo legislativo, da Câmara dos Deputados. Diante desses últimos artigos, nota-se a intenção de inserir a sociedade civil no processo participativo em relação à legislação. Tal abertura é uma forma de ampliar as vias, ainda parcas, de participação popular. Logo, com isso, existe, ainda que timidamente, o fortalecimento das concepções normativas de democracia e de república.

3.2 PROJETO APROVADO NA CLP E ENVIADO AO CONGRESSO NACIONAL: PROCESSO LEGISLATIVO

Toda a proposta aprovada pela CLP é enviada para o Congresso Nacional para que passe pelo processo legislativo ordinário. Na Câmara dos Deputados, passará por todas as comissões temáticas referentes à matéria, sendo o projeto de lei discutido em dois turnos em cada casa (Câmara dos Deputados e Senado Federal). Após a sua aprovação, segue para a sanção ou veto presidencial. Se sancionado, o projeto de lei é encaminhado para a publicação, encerrando o processo legislativo. Caso o Presidente vete-o, o projeto retorna ao legislativo para a confirmação ou derrubada do veto presidencial. As propostas referentes às demais normas que possuem outro tipo de processo seguirão os seus processos e trâmites regulares⁵¹.

Cabe destacar que as propostas oriundas da CLP podem ser arquivadas nas comissões, sendo que todo o projeto de lei passa pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC). Por conseguinte, a proposta oriunda da CLP pode não vir ser convertida em lei⁵². Cabe destacar alguns números do

⁵¹ Vide: RAFAGNIN, *A participação da sociedade no processo legislativo federal: a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados na recepção de sugestões relacionadas a políticas sociais (2001-2011)*. p. 70.

⁵² Vide: RAFAGNIN, *A participação da sociedade no processo legislativo federal:*

trabalho da CLP para se ter a ideia da participação da sociedade organizada na CLP. Destaca-se que os relatórios da CLP não trazem uma uniformidade na divisão de atividades da Comissão, o que torna relativo o número apresentado⁵³.

3.3 A EXPRESSÃO DA CLP – RELATÓRIOS

No *site* da Câmara dos Deputados Federais⁵⁴ é possível encontrar 12 relatórios de atividades que abrangem os anos de 2001 a 2012. Este tópico tem o objetivo de evidenciar alguns números, ou seja, a quantidade de projetos que foram devolvidos e quantos passaram pela Comissão. Tais dados, de alguma forma, revelam o desenvolvimento dos trabalhos da comissão e da participação da sociedade organizada na iniciativa legislativa. Assim, segundo o relatório de 2001, foram 24 sugestões; o relator deu parecer positivo apenas para duas sugestões; em três, o relator optou pela rejeição; uma sugestão foi devolvida pela presidência da Comissão, por se tratar de matéria de emenda à constituição; as demais sugestões (16) não foram à votação⁵⁵.

No relatório de 2002, a situação foi a seguinte: 59 sugestões recebidas; 29 foram aprovadas; 20 foram rejeitadas; nenhuma foi devolvida; 29 ficaram pendentes no ano⁵⁶. No rela-

a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados na recepção de sugestões relacionadas a políticas sociais (2001-2011). p. 70-71.

⁵³ Os números expostos são relativos por dois motivos: 1) os relatórios foram sendo aperfeiçoados ao longo do tempo; 2) os números expostos no texto não abarcam toda a atividade da CLP. Buscou-se destacar os números que dizem respeito a sugestões de projetos de lei e não às propostas de emenda ao orçamento ou outras propostas ou atividades.

⁵⁴ Vide: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/relatorio-anual-de-atividades-da-clp>. Acesso em: 16/04/2013.

⁵⁵ Vide: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relativ2001.pdf. Acesso em: 16/04/2013.

⁵⁶ Vide: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes->

tório de 2003: 57 sugestões recebidas; 27 aprovadas; 38 rejeitadas; cinco devolvidas; 16 ficaram pendentes no ano⁵⁷. No ano de 2004: foram recebidas 40 sugestões; 30 apreciadas; 12 foram aprovadas; nove foram rejeitadas; dez ficaram pendentes⁵⁸. No ano de 2005: 107 foram apresentados – 21 emendas ao orçamento; 14 foram aprovadas; 11 rejeitadas; 26 analisadas; 81 ficaram pendentes⁵⁹. No ano de 2006, têm-se os seguintes números: 120 foram recebidas; excluídas as propostas de emenda ao orçamento (53), foram aprovadas 17 e rejeitadas 14 sugestões; 129 ficaram pendentes⁶⁰.

O ano de 2007 apresentou os seguintes números: 119 foram recebidas; 31 foram aprovadas; 62 rejeitadas; 2 prejudicadas; 38 devolvidas, excluídas as sugestões de emenda ao orçamento (26); 101 ficaram pendentes⁶¹. O relatório de 2008 apresenta: 34 recebidas – e mais 16 sugestões de emenda ao orçamento e 95 pendentes do ano anterior; 40 aprovadas; 49 rejeitadas; duas prejudicadas; 26 ficaram pendentes⁶². O relatório de 2009 informa os seguintes números: 69 foram recebidas – e mais 42 sugestões de emenda ao orçamento; 33 aprovadas; 12

permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relativ2002.pdf.

Acesso em: 16/04/2013.

⁵⁷ Vide: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relativ2003.pdf.

Acesso em: 16/04/2013.

⁵⁸ Vide: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relatorio2004final.pdf. Acesso em: 16/04/2013.

⁵⁹ Vide: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/hist.pdf. Acesso em: 16/04/2013.

⁶⁰ Vide: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relatorio2006.pdf. Acesso em: 19/04/2013.

⁶¹ Vide: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/RELATORIO%202007.pdf. Acesso em: 19/04/2013.

⁶² Vide: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relatorio-de-atividades-2008. Acesso em: 19/04/2013.

rejeitadas; 49 ficaram pendentes⁶³. O relatório de 2010 traz: 59 sugestões recebidas – e mais 23 sugestões de emenda ao orçamento; 17 aprovadas; 15 rejeitadas; 74 ficaram pendentes⁶⁴. No relatório de 2011, encontra-se o seguinte: 40 recebidas – e mais sete de sugestões de emenda ao orçamento; 38 aprovadas; 26 rejeitadas; quatro prejudicadas; 48 ficaram pendentes⁶⁵. O relatório de 2012 – o último disponível – traz: 34 recebidas – e mais três de sugestões de emenda ao orçamento; 11 aprovadas (três emendas ao orçamento); 13 rejeitadas; 10 ficaram pendentes⁶⁶.

4 ENTRE A EFETIVAÇÃO DEMOCRÁTICA E OS NÚMEROS

A perspectiva da democratização é a concentração do poder estatal no povo, deslocando-o de alguém, de alguns ou de alguns grupos para este. Destarte, a democracia caracteriza-se pela discussão e deliberação em comum. A sua concepção abrange, em parte, a organização dos interesses sociais controversos e antagônicos e, de outra parte, a identidade de pensamento como autogoverno. O que se identifica é pluralidade

⁶³ Vide: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/CLP%20-%20RELATORIO%20DE%20ATIVIDADES%202009.pdf. Acesso em: 19/04/2013.

⁶⁴ Vide: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relatorio-de-atividades-2010. Acesso em: 19/04/2013.

⁶⁵ Vide: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relatorio-de-atividades-2011. Acesso em: 19/04/2013.

⁶⁶ Vide: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/RELATRIODEATIVIDADES2012.pdf>. Acesso em: 19/04/2013. Esse relatório não aponta quantas sugestões ficaram pendentes para o exercício de 2013 da Comissão. Mas pelos números apresentados, ficaram pendentes dez sugestões para 2013, no total. O relatório não aponta as pendências do ano anterior (2011).

influenciadora da estrutura de governo⁶⁷. A CLP vem ao encontro dessa democratização pela abertura de espaço para o debate sobre a coisa pública. Contudo, necessita aperfeiçoar e potencializar os seus mecanismos e processos⁶⁸.

A atividade da Comissão, neste período de 11 anos, recebeu 762 sugestões de projetos de lei (sem contar as emendas ao orçamento). A média consiste em 69,27 sugestões por ano, independentemente de resultarem em projetos de lei ou de serem avaliados pela CLP. Destas 762 sugestões, 245 foram rejeitados pela CLP, tendo uma média de 22,27 de rejeições por ano. Deve-se apontar o número de sugestões que ficaram pendentes ao longo de cada ano de exercício da CLP. O total de pendência somada a cada ano foi de 589. Contudo, giza-se que as pendências de um ano para outro foram analisadas. Mas é preciso dar maior efetividade e agilidade às análises das sugestões pela CLP, dando, assim, uma resposta à sociedade organizada. O aperfeiçoamento da democracia dá-se no debate, na presença e no sufrágio do povo⁶⁹.

A participação da sociedade, mesmo que ainda de forma tímida, deve ser ressaltada. Por isso, não se deve deixar/transformar essa abertura à participação democrática no processo legislativo em um mecanismo inoperante ou de retórica. Não se trata da forma de democracia direta, mas de democracia indireta, já que a CLP acolhe a sugestão de projeto de lei e trabalha com tal sugestão como se fosse originária de qualquer representante do povo. O ponto principal não é a transformação da sugestão de projeto de lei em lei, mas, por vezes, o importante é o debate instaurado no Congresso Nacional a partir de uma sugestão oriunda diretamente dos anseios sociais. Por esse motivo, principalmente, o número de pendências deve ser menor e a efetividade do trabalho da CLP deve ser acentua-

⁶⁷ HÄBERLE, *Die Verfassung des Pluralismus*. p. 129.

⁶⁸ PONTES DE MIRANDA, *Democracia, liberdade e igualdade: os três caminhos*. p. 209-210.

⁶⁹ BONAVIDES, *Teoria do Estado*. p. 308.

da.

O engajamento e o movimento da sociedade no processo legislativo é o fator relevante à CLP, pois as sugestões expressam as reais reivindicações e proporciona uma participação mais incisiva da sociedade civil organizada. Isso possibilita, à organização social, a reivindicação expressa em sugestão e a pressão social, com o objetivo de transformar a sugestão de projeto de lei em lei. Essa abertura do Congresso Nacional à participação da sociedade exige que os indivíduos adotem uma postura política ativa, de participação e efetivação de cidadania; não só em relação à CLP, mas em todos os sentidos constitucionalmente necessários. Isso torna-se facilitado pela possibilidade de acompanhar o processo e as deliberações da CLP pela página da Internet da Câmara dos Deputados.

Em relação à CLP, é imprescindível seu aperfeiçoamento e maior agilidade na discussão e análise das sugestões. Conforme os relatórios consultados, muitas sugestões ficaram sem análise de ano para ano. Contudo, isso compõe o processo de aperfeiçoamento desse novo mecanismo. Salienta-se, também, que as sugestões ingressadas na CLP e que viraram projetos de leis, muitas vezes ficam trancados, esquecidos ou arquivados em outras Comissões das Casas Legislativas. Nota-se que o esforço da CLP, como não poderia ser diferente, ingressa no mesmo processo legislativo normal e constitucional. A diferença é a origem da proposta de lei, ou seja, é diretamente proposta pelo detentor do poder soberano: o povo.

5 CONCLUSÃO

O Estado republicano exige uma democracia robusta, com a efetiva participação do povo no destino do Estado, principalmente no que tange à coisa pública. Por isso, é preciso ter mecanismos que viabilizem que as decisões do povo sejam levadas em consideração, para que a soberania popular seja

efetivada. A CF de 1988, no seu Art. 14, prevê o plebiscito, referendo e a iniciativa popular. Porém, desde 1988, esses institutos foram pouco usados, ou nem isso. A evidência de tal desprezo é que a lei que regulamenta tais incisos foi publicada dez anos após a promulgação da Constituição. Desde então, inúmeros temas polêmicos e socialmente relevantes foram tratados pelo Congresso Nacional sem que o povo pudesse se manifestar, por meio dos institutos do Art. 14, e, com isso, vincular as deliberações dos representantes.

A Comissão de Legislação Participativa é uma forma da sociedade civil organizada de influenciar diretamente no parlamento e indiretamente na gestão da coisa pública, por meio de sugestões de projetos de lei. Além de essas sugestões influenciarem nos desígnios do Estado, estabelecem diretrizes aos Deputados para deliberarem em outros projetos de similares propostas, abrindo outro campo para o debate de interesses e ideias direcionadas à coisa pública.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

- BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- HÄBERLE, Peter. *Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*. Königstein/Ts.: Athenäum, 1980.
- KRIELE, Martin. *Einführung in die Staatslehre* 4. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990.
- MASSAU, Guilherme Camargo. *Direito e República Cosmopolita: a reorientação do princípio republicano a partir da solidariedade*. Tese de Doutorado em Direito na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). São Leopoldo/2011.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Democracia, liberdade e igualdade: os três caminhos*. Campinas: Bookseller, 2002.
- RAFAGNIN, Thiago Ribeiro. *A participação da sociedade no processo legislativo federal: a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados na recepção de sugestões relacionadas a políticas sociais (2001-2011)*. Dissertação defendida no Mestrado de Política Social da UCPel. Pelotas/2012.
- TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia?* Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1996.