UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS
HUMANAS (FFLCH)

Nelson Shih Yien Lin

**Participação popular no legislativo federal - um estudo de seus
mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte,
iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa (CLP)**

São Paulo

2010

NELSON SHIH YIEN LIN

Participação popular no legislativo federal – um estudo de seus mecanismos institucionais:
emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação
Participativa (CLP)

Dissertação apresentada no Departamento de Ciência Política da Faculdade de
Filosofia Letras e Ciências Humanas para obtenção de título de mestre em
Ciência Política

Área de Concentração: Instituições Políticas

Orientador: Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso

São Paulo

2010

Autorizo a reprodução e divulgação parcial ou total deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

NOME: LIN, Nelson Shih Yien

TÍTULO: Participação popular no legislativo federal – um estudo de seus mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa (CLP)

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFLCH)
da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciência
Política

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Dedico este trabalho em memória aos que foram e à esperança dos que virão.

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais Lin Yeong Luh e Lin Liu Su Hua

Aos membros da família no Brasil, André Ribeiro, Juliana Lin e Adriana Lin

Ao meu Professor e orientador Wagner Pralon Mancuso pela sua sabedoria, paciência e
solicitude com a qual me orientou

À CAPES pela concessão da bolsa de estudos

Aos membros da banca de qualificação, os professores Paolo Ricci e Rolf Rauschenbach pelas
sugestões oferecidas no relatório de qualificação

A todos os professores e funcionários do DCP

Ao Prof. Deng Cheng Lian da Universidade Nacional de Taiwan pelo auxílio na revisão do
resumo em chinês

Aos meus amigos Guilherme Leite Cunha pelo seu auxílio no trato visual das figuras, Alcimar
Frazão, Sue Iamamoto, Rodolfo Vianna, Bruno Mandelli, Daniela Alarcon e Natália Guerrero,

Tadeu Breda, Raiana Ribeiro e Leonardo Sakamoto pelo companheirismo de sempre

Aos e amigos e colegas da pós, do Movimento Estudantil e do Psol

Ao Lama Michel Rinpoche, Lama Gangchen Rinpoche, além da Mônica Guimarães, Roberto
Bertoncello, Margareth Dias e Fernanda Machado e Glaucia Oliveira do Centro de Dharma e às
monjas do Templo Zulai pela importante orientação espiritual

Forma não difere da vacuidade

E a vacuidade não difere da forma

Forma é vacuidade e vacuidade é forma

O mesmo é verdadeiro para sentimentos, percepções, vontade e consciência.

Sutra do Coração e Sabedoria

Resumo

Essa dissertação analisa a atuação da classe política brasileira com relação à criação e implementação dos instrumentos de iniciativa legislativa popular no Brasil. O primeiro objeto de análise são as emendas populares no processo constituinte de 1986-1988 – instrumento que permitia às entidades da sociedade civil apresentar emendas ao projeto de constituição – que propunham mecanismos de participação popular direta extremamente efetivos: iniciativa popular de plebiscito, referendo, projetos de lei e de emendas à constituição. A constituição de 88 só aprovou a iniciativa popular e com restrições: somente para projetos de lei, e com requerimentos extremamente exigentes: 1% de assinaturas de eleitores (aproximadamente 1 milhão) em 5 estados diferentes. A explicação que essa dissertação busca fundamentar é que uma coalizão de centro, centro-direita e direita conseguiu barrar propostas mais progressistas de participação direta no legislativo.

O objeto de estudo seguinte são os projetos de lei por iniciativa popular, foram apresentados somente 5 projetos desde a promulgação da carta de 1988 até hoje, 4 foram aprovados e se tornaram leis. Uma análise na tramitação desses projetos de lei mostra que, devido à estrutura verticalizada do legislativo e falhas na institucionalização do mecanismo de iniciativa popular de lei, houve necessidade do apoio ativo da coalizão majoritária do legislativo para os projetos serem aprovados.

Por fim, o último objeto de análise são as sugestões legislativas da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP-CD). As sugestões legislativas têm exigências extremamente simples: registro da entidade civil e ata da reunião comprovando a apresentação da sugestão. A CLP-CD também abriu um leque de opções legislativas às entidades da sociedade civil e permitindo sugestões de lei, requerimentos, indicações, emenda à constituição, ao orçamento e criação de CPIs. No entanto, um estudo comparativo com outras comissões permanentes, mostra que a CLP-CD é pouco prestigiada pelos parlamentares.

Dessa forma, a principal hipótese dessa dissertação é que os políticos assumem uma posição ambígua em relação aos instrumentos de participação direta no legislativo: por um lado, criam

mecanismos de iniciativa legislativa popular, mas, por outro, dificultam o uso efetivo e sua implementação e hesitam em compartilhar efetivamente a tarefa da representação de interesses com a sociedade civil.

Abstract

The aim of this work is to provide an analysis about the actions of Brazilian politicians towards the creation and implementation of mechanisms of popular legislative initiative.

The first subject of study are the “popular amendments” (emendas populares) – mechanism that allowed civil society to present amendments during the Brazilian Constitution-making process in 1986-1988. These popular amendments proposed broader mechanisms of direct democracy: popular initiative for plebiscite, referendum, constitutional change and law proposal. In the end of the process, the Brazilian 1988 Constitution approved only the popular legislative initiative, with extremely high requirements: it could be used only for law proposals and it should have signatures of 1% of total eligible voters in 5 different states. The hypothesis that this work seeks to prove is that a parliamentary coalition among centrist, rightist and center-rightist deputies achieved its objective of nullifying the proposals for stronger mechanisms of direct democracy.

The second subject are the “law proposals from popular initiative” that have been presented by civil society since 1988 till now. Since the promulgation of the Brazilian constitution in 1988, civil society associations and entities presented only 5 “popular law proposals”, of which 4 were approved. An analysis of the process of discussion and voting of these bills shows us that, despite being presented by civil society, all those bills had to struggle to obtain the majority coalition in the parliament to be approved. This can be explained by the fact that the Brazilian legislative process is verticalized and that regulation of the popular initiative mechanisms is still incomplete.

Finally, the legislative suggestions of the CLP-CD (Chamber of Deputies’ Committee for Participatory Legislation) are the last subject of study. To propose a legislative suggestion, civil society organizations and associations must meet some simple requirements: show its civil registry and also a draft proving that the legislative suggestion was discussed in one of its regular meetings. The legislative participatory committee also opened a wider range of legislative options for the civil society. Not only bill proposals can be presented at the committee but also proposals for “motions requesting” (requerimentos), “indications”

(indicações), constitutional amendments, budgetary amendments, and the creation of “Parliamentary Inquiry Committees” (Comissões Parlamentares de Inquérito). However, if we compare the inner dynamics of the CLP-CD with other Chamber’s permanent committees we see that the CLP-CD has little prestige between the Brazilian deputies.

Therefore, the main hypothesis of this dissertation is that the Brazilian politicians have a rather ambiguous view towards the direct legislative mechanisms. In one side, they create popular legislative initiative mechanisms, but, on the other side, they create obstacles for civil society to effectively use those mechanisms and also hesitate to share the role of representing interests and demands with associations and organizations of the civil society.

報導性摘要

本論文調查巴西政治家對“公民創制立法權”的看法，以個案研究為主要探索方式，共計三個個案，研究期間由巴西憲法的制定過程(1986-1988 年) 到現在：

個案 A：“emendas populares”（人民的修正案），在巴西憲法的制定過程(1986-1988 年)， “人民的修正案”讓公民社會有機會呈遞憲法修正方案。那時一些公民社會團體呈遞了三個修正案，希望巴西能更直接行使民主程序，憲法修正案使公民創制的公民社會可以發動複決及全民表決合法的建議。巴西的 1988 年憲法通過“公民提案法的建議案”，但此程序有其困難度，公民創制需從五個州各得到百分之一的選民連署(在巴西約一百萬人) 方可呈遞建議案。由此可假定設想證明是：巴西的右派及中立的政治家不但反對直接民主程序方式，亦同廢止那些修正案。

個案 B：“iniciativa popular de lei”（公民提案法的建議），從 1988 年到現在，巴西的公民社會團體呈遞建議案只通過五個法案的建議，在此呈遞的建議案中，只有四個得到同意。本研究分析發現雖是公民社會團體呈遞所通過的建議法案，但仍需要得到議會多數聯盟的支持才能成功。其主因在於巴西的立法結構屬垂直化，也顯現公民提案法的建議相關法規尚未完備。

個案 C：CLP-CD(眾議院的立法參與的委員會)“立法建議”。“立法建議”的要求是很簡單，公民社會團體只需將民政當局的會議記錄大綱確認後，提交建議書送至民事登記處。“眾議院的立法參與的委員會”開放更多立法建制，建議可以由呈遞法的建議，也可以呈遞“議案要求”(requerimentos) 和“薦引”(indicacao)和預算及修正案(憲法和“Comissão Parlamentar de Inquerito”(議會調查委員會的創建)。但對照“眾議院的立法參與委員會”和其他眾議院的委員會，顯示巴西政治家對“眾議院的立法參與委員會”並不重視。

本研究的主要假設是：巴西政治家對直接民主程序的看法是曖昧的。它們一方面創建公民創制立法創制程序，可是在另一方面政治家並未制度化其直接民主程序，政治家對公民社會團體對於公民之利益及需求方面產生遲疑。

Lista de Quadros e Tabelas

Quadro 1 – Comparação de requisitos para o uso de mecanismos de participação popular em diversos países, incluindo o Brasil, a partir da terminologia de Kauffman <i>et al</i> (2010) ...	pág. 42
Quadro 2 - Exposição dos mecanismos de iniciativa legislativa popular no Brasil, a partir do processo constituinte de 86-88 até hoje	pág. 46
Quadro 3 - Propostas das emendas populares 21, 22 e 56	pág. 56
Quadro 4 - Relação das entidades responsáveis pelas emendas 21, 22 e 56 e quantidade de assinaturas obtidas	pág. 57
Quadro 5 – Relação de partidos, quantidade de constituintes e posicionamento de seus líderes a respeito do artigo 61, parágrafo 2.	pág. 74
Quadro 6 - Relação das PECs que visam aumentar os mecanismos de participação popular no legislativo	pág. 116
Quadro 7 - Relação de Emendas constitucionais e tempo de tramitação	pág. 120
Tabela 1 - Sugestões recebidas pela CLP no período entre 2001 e 2009	pág. 128
Tabela 2 - Sugestões de emendas à LOA, LDO e PPA recebidas pela CLP no período de 2001 a 2009	pág. 129
Tabela 3 - Relação de projetos de lei apresentadas pela CLP e outras comissões da Câmara dos deputados	pág. 132

Lista de figuras e gráficos

Figura 1 – Processo de mudanças no conteúdo a respeito de iniciativa popular e referendo no processo constituinte de 1986-1988	pág. 77
Figura 2 – Fluxograma da tramitação de projetos de leis	pág. 81
Figura 3 – Linha do tempo do projeto de lei 2710/1992	pág. 86
Figura 4 – Linha do tempo do projeto de lei 4193/1993	pág. 94
Figura 5 – Linha do tempo do projeto de lei 7053/2006	pág. 95

Figura 6 – Linha do tempo do projeto de lei 1517/1999	pág. 100
Figura 7 – Linha do tempo do projeto de lei complementar 518/2009 “Ficha Limpa”... ..	pág. 105
Figura 8 – Fluxograma da tramitação de PECs	pág. 118
Gráfico 1 – Quantidade de proposições apreciadas pelas comissões permanentes no período 2005-2007	pág. 134
Gráfico 2 - Número de reuniões das comissões permanentes no período de 2005 a 2007	pág.135
Gráfico 3 - Presença média de deputados por reunião nas comissões no período de 2005 a 2007	pág.136

Siglas e Abreviações

CAINDR – Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional

CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento

Rural

CBJP – Comissão Brasileira de Justiça e Paz

CCTCI – Comissão de Ciência Tecnologia, Comunicação e Informática

CCJC – Comissão de Constituição Justiça e Cidadania

CD – Câmara dos Deputados

CDC – Comissão de Defesa do Consumidor

CDEIC – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio

CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias

CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano

CEB – Comunidade Eclesial de Base

CEC – Comissão de Educação e Cultura

CDH-SF – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado

Federal

CFT – Comissão de Finanças e Tributação

CFFC – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

CLP-CD – Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados

CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

CME – Comissão de Minas e Energia

CMO – Comissão Mista de orçamentos e Finanças

CNBB – Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

CSPCCO – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família

CTASP – Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público

CTD – Comissão de Turismo e Desporto

CVT – Comissão de Viação e Transporte

DIAP - Departamento intersindical de assessoria parlamentar

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

ILANUD – Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e tratamento do Delinquente

LDO – Lei de diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PPA – Plano Plurianual

RICD – Regimento Interno da Câmara dos deputados

SF – Senado Federal

STF – Superior Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

Sumário

Introdução. Apresentação do objeto de pesquisa e hipótese	20
1. Exposição da questão da participação popular no legislativo federal, comparações do caso brasileiro com outros países	25
<i>1.1 Instrumentos de participação popular nas democracias representativas</i>	<i>38</i>
<i>1.2 Comparação histórica dos mecanismos no Brasil e com outros países</i>	<i>39</i>
<i>1.3 Os critérios para análise da iniciativa legislativa popular no Brasil</i>	<i>44</i>
2. As emendas populares em torno da participação popular no legislativo federal do processo constituinte de 1986-1988	48
<i>2.1 Criação do Plenário Pró Participação popular na constituinte</i>	<i>48</i>
<i>2.2 Luta pela participação na constituinte</i>	<i>51</i>
<i>2.3 As emendas 21, 22 e 56: suas propostas, suas conseqüências</i>	<i>54</i>
<i>2.4 Identificando grupos interessados nas emendas e detalhando o processo da constituinte</i>	<i>63</i>
<i>2.5 Análise da atuação parlamentar no processo constituinte e conclusão</i>	<i>69</i>
3. A iniciativa popular de lei, uma análise dos projetos apresentados entre 1991 e 2009	78
<i>3.1 Projeto de lei 2710/1992, criação do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social)</i>	<i>87</i>
<i>3.2 Projetos de lei 4193/1993 e 7053/2006: alterações na legislação penal</i>	<i>96</i>
<i>3.3 Projeto de Lei 1517/1999: combatendo a corrupção eleitoral</i>	<i>101</i>
<i>3.4 Projeto de lei complementar 518/2009: “Ficha Limpa”</i>	<i>106</i>
<i>3.5 Conclusões</i>	<i>109</i>
4. Análise da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados	115
<i>4.1 Antecedentes</i>	<i>115</i>
<i>4.2 Como funciona a CLP</i>	<i>124</i>

<i>4.3 História da criação da CLP</i>	<i>125</i>
<i>4.4 Números da CLP e comparação com outras comissões permanentes</i>	<i>127</i>
<i>4.5 Sugestão de projeto de lei como alternativa à iniciativa popular de lei</i>	<i>138</i>
<i>4.6 Breve história do projeto de lei de autoria da CLP</i>	<i>139</i>
<i>4.7 Conclusão</i>	<i>139</i>
5. Conclusões e perspectivas para a participação popular no legislativo federal ...	141
 Notas Bibliográficas	 145
 Bibliografia	 154
 Anexos	 164

Introdução: Apresentação do objeto de pesquisa e hipótese

O propósito dessa dissertação é analisar a atuação da classe política brasileira em relação à criação e implementação das iniciativas legislativas populares: instrumentos que a sociedade civil pode utilizar para apresentar qualquer tipo de proposta legislativa diretamente ao parlamento.

Para isso, em primeiro lugar, analiso a tramitação de três emendas populares no processo constituinte de 1986-1988 que possuíam propostas progressistas de participação popular no legislativo federal. Em segundo lugar, faço um estudo detalhado do encaminhamento dos quatro projetos de lei por iniciativa popular cuja tramitação se encerrou e transformaram-se em leis: o projeto número 2710/1992, a respeito da criação do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social); o projeto número 4193/1993, que incluía homicídio como crime hediondo; o projeto número 1517/1999, que adicionou punições aos crimes de corrupção eleitoral e o projeto de lei complementar número 518/2009, também conhecido como “Ficha Limpa”. Por fim, em terceiro lugar, analiso o funcionamento da CLP (Comissão de Legislação Participativa) da Câmara dos Deputados, criada em 2001, cuja função é dar parecer a sugestões legislativas de associações e entidades da sociedade civil e encaminhá-las ao plenário.

Cabe ressaltar que em 2006, a CDH (Comissão de Direitos Humanos) do Senado Federal também passou a aceitar sugestões legislativas. No entanto, o foco dessa dissertação no estudo da CLP da Câmara dos Deputados se justifica pelo fato dessa comissão ter sido criada primeiro e também pelo fato da CLP-CD ser uma comissão que tem a função exclusiva de analisar e encaminhar as sugestões legislativas da sociedade civil, enquanto que a CDH do Senado Federal também tem outras incumbências.

A iniciativa legislativa popular foi implantada primeiramente no processo constituinte de 1986-1988. Naquele período, a sociedade civil conquistou o direito de apresentar as

chamadas “emendas populares”: com o apoio de, no mínimo, 3 entidades e 30 mil assinaturas, era possível apresentar propostas de modificação do texto da Constituição que estava sendo elaborado naquele momento pela assembleia constituinte (MICHILLES, 1989). Dentro desse contexto, foram apresentadas três emendas populares que possuíam propostas progressistas de participação popular no legislativo federal. No entanto o conteúdo delas foi rejeitado pelos parlamentares constituintes e, a partir da Carta de 88, a iniciativa legislativa popular ficou restrita somente a projeto de lei e com exigências muito grandes: 1% do eleitorado nacional distribuídos em pelo menos 5 estados com não menos de 0,3% dos eleitores em cada um deles (*Constituição Federal de 1988, artigo 61 parágrafo 2*). Em 2001, houve a criação da CLP (Comissão de Legislação Participativa) na Câmara dos Deputados, e em 2006 a CDH (Comissão de Direitos Humanos) do Senado Federal também passou a aceitar sugestões legislativas. Dessa forma, a participação da sociedade civil no legislativo federal ficou facilitada: poderiam apresentar sugestões quaisquer entidades e associações da sociedade civil; e também houve a ampliação dos tipos de proposições legislativas permitidas, pois a sugestão legislativa não ficou mais restrita a projetos de lei.

A principal hipótese dessa dissertação é que a questão da participação popular direta no processo legislativo tem sido encarada pelo parlamento brasileiro de forma ambígua. De um lado, reconhece-se a insuficiência e a crise dos partidos políticos como canais de representação dos interesses sociais, bem como a necessidade de expressão direta da sociedade civil no processo legislativo: de acordo com esse reconhecimento, são aprovadas propostas, mecanismos e espaços de participação social. Schmitter (1997), por exemplo, afirma: “*os partidos políticos (PP – Political Parties), grupos de interesse, (IA – Interest Associations) e os Movimentos sociais (SM- Social Movements) são os três tipos de intermediários dos interesses da sociedade fundamentais na consolidação das novas democracias (FND- Fledgling Neo-Democracies)*”¹. De acordo com Schmitter, o papel dos partidos políticos nessa consolidação não deve ser superestimado, pois nas novas democracias, além dos partidos sofrerem a concorrência dos grupos de interesse e movimentos sociais na representação de interesses da sociedade, suas

¹ Tradução do autor

funções de estabelecer uma identidade simbólica ou agregar interesses não é cumprida de forma satisfatória, em função de sua baixa credibilidade perante a sociedade. Na mesma direção segue Peter Mair (2000:17), para quem: “*os partidos não devem competir com os movimentos sociais ou outros canais alternativos de representação – não é necessário que façam isso; ao contrário, eles devem ouvir esses canais e trabalhar junto a eles*”².

Um dos maiores estudiosos da sociedade civil brasileira já se pronunciava assim, em 1988, sobre a necessidade de expressão direta da sociedade civil no processo legislativo (SADER, 1988: 313): “*Os movimentos sociais não substituem os partidos nem podem cancelar as formas de representação política. Mas estes já não cobrem todo o espaço da política e perdem sua substância na medida em que não dão conta dessa nova realidade*”.

De outro lado, no entanto, a potencialidade dos instrumentos criados nunca é plenamente aproveitada: ora são estabelecidos patamares extremamente exigentes para a participação popular direta no processo legislativo (como aconteceu nos casos da iniciativa legislativa popular, dos plebiscitos e dos referendos³), ora não é dada a atenção devida e necessária aos instrumentos criados (como é o caso da CLP). Esta ambiguidade ocorre porque os partidos políticos esforçam-se por se mostrar abertos a acolher a participação popular, mas resistem em compartilhar efetivamente o trabalho da representação política.

O que se observa a partir dos processos históricos de países que conquistaram mecanismos de participação popular efetivos é que essa resistência dos partidos políticos foi superada ou através de uma transformação a partir de processos verticais, isto é, capitaneada por líderes políticos com grande apoio popular, como nos casos de Uruguai e Venezuela (ALTMAN, 2008a, 2008b; KAUFMANN, BUCHI e BRAUN, 2010; LISSDINI, 2008; MARINGONI, 2004), ou em uma transformação a partir de um processo horizontal, através de

² Tradução do autor

³ As emendas populares apresentadas no processo constituinte permitiriam a iniciativa popular de lei perante 70 mil assinaturas ou 0,05% do eleitorado nacional e permitiriam também a iniciativa popular de Propostas de Emenda à Constituição (PECs), convocação de plebiscitos e referendos, mediante 1% do eleitorado nacional. A iniciativa popular que consta na Constituição de 88 abrange somente projetos de lei mediante assinaturas de 1% do eleitorado nacional distribuídos em pelo menos 5 estados, com não menos de 0,3% de eleitores em cada um deles, e não permite iniciativa popular de PECs ou convocação de plebiscitos e referendos.

intensas mobilização sociais, como no caso da Suíça e da Bolívia (KAUFMANN *et al*, 2010; IAMAMOTO, 2008; SALAZAR, 2008).

Analogamente, podemos afirmar no caso brasileiro que a tentativa de transformação através de intensas mobilizações sociais (processo horizontal) no processo constituinte de 88 fracassou, e que desde aquele período até então, a elite política não se interessou em instituir efetivos mecanismos de participação legislativa popular, tampouco a sociedade civil conseguiu se mobilizar de forma intensa no pós-88 por reformas democrático-participativas no poder legislativo em âmbito federal⁴.

A estrutura da dissertação é a seguinte:

No primeiro capítulo, apresento de forma mais detalhada a questão central da dissertação e a hipótese. Exponho também a discussão que existe em torno de instrumentos de participação popular e o seu papel de melhorar o próprio funcionamento das democracias representativas. Apresento ainda comparações do Brasil com outros países com relação a regras e exigências no uso de mecanismos de iniciativa legislativa popular.

No segundo capítulo analiso a tramitação das emendas populares a respeito de iniciativa legislativa popular no processo constituinte de 1986-1988. Utilizo a classificação ideológica esquerda (ligada aos movimentos de redemocratização) e direita (ligada à ditadura militar), presente em diversos outros trabalhos (LIMA, 2002; LOPES, 2008), para tentar compreender quais foram as causas da derrota das emendas populares que permitiriam maior participação popular no legislativo. Mostro evidências de que a supressão da proposta original das entidades da sociedade civil de mecanismos avançados de participação popular atendeu aos interesses dos partidos políticos de centro e direita, e que os partidos de centro utilizaram vários recursos para barrar as propostas progressistas e não se prejudicarem no jogo eleitoral.

⁴ Não se pode esquecer que nesse período surgiram importantes mecanismos de participação popular junto ao poder executivo tais como o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e, mais recentemente, as conferências temáticas. Há uma literatura vasta a respeito desses assuntos, dentro da qual podemos destacar: Santos, (1998), Avritzer (2002b), Teixeira e Albuquerque (2006) a respeito de orçamento participativo; Gurza Lavalle, Houtzager e Castelo (2006), Gohn (2000), Tatagiba (2002), Teixeira (2004) a respeito dos conselhos de políticas públicas; e Caliarí (2009) sobre conferências temáticas.

No terceiro capítulo faço uma comparação das exigências da iniciativa popular com exigências para criação de partidos e analiso de forma detalhada a tramitação de quatro projetos de iniciativa popular que resultaram em leis. O primeiro, que criou o FNHIS, o segundo que inclui homicídio como crime hediondo, o terceiro que acrescentou punições à corrupção eleitoral e o quarto que modificou as regras para inelegibilidade, também conhecido como projeto da “ficha limpa”. Em comum aos quatro projetos, a necessidade de grandes mobilizações para a coleta de assinaturas e a necessidade da busca de apoio da coalizão majoritária do congresso para o encaminhamento e aprovação daqueles projetos.

No quarto capítulo, procuro analisar os motivos da demora na tramitação de 13 PECs a respeito de mudanças na iniciativa popular de lei e reconstruo o processo político que deu origem à criação da CLP-CD. Analiso também seu funcionamento e detecto os principais os problemas que ela enfrenta, a partir de comparações com outras comissões permanentes. Um levantamento das sugestões legislativas que tramitam no Congresso Nacional sugere que o encaminhamento das propostas aprovadas pela CLP não é priorizado pelos partidos políticos. Desde a criação da CLP-CD até hoje⁵, das 145 sugestões legislativas de lei ordinária e complementar que foram aprovadas pela CLP, somente 10 tiveram tramitação encerrada, e apenas uma tornou-se lei. Outro levantamento importante está na comparação da CLP com outras 20 comissões permanentes no período de 2005 a 2007: foi a 14ª comissão na quantidade de projetos apreciados, teve o 3º menor número de reuniões e a menor média de presença de parlamentares nas reuniões, evidenciando o desinteresse da maioria dos deputados nos trabalhos desta comissão. (ANUÁRIOS ESTATÍSTICO LEGISLATIVOS, 2005 – 2007)

No quinto capítulo apresento as conclusões e proponho meios e formas de aperfeiçoar os mecanismos de participação direta no legislativo no Brasil.

⁵ Dados da CLP nos sítios: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/clp/tramitacao-das-aprovadas/220508%20%20Acompanhamento%20Proposicoes%20Tramit.htm>> e também no sítio <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/clp/tramitacao-das-aprovadas/120607%20Acompanhamento%20Proposicoes%20Arquiv.htm>>, obtidas em 24/01/2010.

Capítulo 1 - Exposição da questão da participação popular no legislativo, comparações do caso brasileiro com outros países

O processo brasileiro de redemocratização foi marcado pela “explosão” da participação política da sociedade civil. Nesta dissertação, entendo por sociedade civil “a esfera da relação entre indivíduos, grupos e classes sociais que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais” (BOBBIO, 1995) e que a partir disso, “captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política” (HABERMAS, 2003)

Ampliando um pouco mais a discussão em torno do significado de sociedade civil, a definição de terceiro setor colocada no ato regulatório da criação da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado (2005) é pertinente e auxilia na compreensão da questão:

“O primeiro setor, o Estado, age como agente regulador, portanto, a partir de recursos públicos para fins públicos. O segundo setor, o setor privado, age a partir de recursos privados, para fins privados, como gerador de riqueza, de forma bastante específica, atuando sobre o retorno do capital investido e a partir do senso de risco e lucro. O terceiro setor trabalha na intersecção entre os dois primeiros setores: o Estado e a iniciativa privada capitalista. O Terceiro Setor envolve indivíduos na livre iniciativa de um esforço voluntário e pode agir em parceria com o Estado”

O processo de renascimento da sociedade civil no Brasil está inserido dentro de um contexto de declínio dos regimes autoritário-burocráticos, ocorridos em grande parte da América Latina e mudanças de regime nos países da Europa Ibérica (O'Donnell & Schmitter, 1988) e do Leste Europeu. Apesar de cada país apresentar suas especificidades nos processos de transição, Cohen e Arato (1992) notam um discurso semelhante no processo de renascimento da

sociedade civil desses países: “*A crítica ao Estado e o desejo de ir além da alternativa da reforma ou revolução*”. (COHEN e ARATO, 1992:48-70)

Não obstante, a sociedade civil no Brasil renasceu a partir da necessidade de “inventá-la” para se defender do Estado autoritário (WEFFORT, 1988), pois as práticas coercitivas do estado controlavam a arena pública e não permitiam a manifestação livre da sociedade. Nesse sentido, a família, associações de amigos e a Igreja, foram os primeiros núcleos dessa resistência à repressão do estado.

Da mesma forma, a expansão dos movimentos de base (organizações circunscritas em torno de territórios estreitamente circunscritos como bairros ou paróquias) se deu à margem da “política oficial”, pois o controle do estado sobre a arena política redirecionou as formas de expressão e debate da sociedade civil para o nível local. Assim, na criação das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), associações de bairro e movimentos sociais, havia primeiramente a preocupação com questões da “vida cotidiana” (SADER, 1988: 313) como reivindicações por saneamento básico, habitação, educação, etc.

A liberalização gradual do regime autoritário, “sinalizando a diminuição dos riscos do engajamento na ação coletiva, e o aumento do espaço permitido para a discussão pública” (O’DONNELL, 1988:84), ampliou ainda mais o intenso associativismo civil e permitiu o ressurgimento de antigas identidades sociais: dentro do proletariado urbano, houve uma expansão do sindicalismo autônomo, que além de reivindicações salariais, reivindicava o direito de greve e a autonomia dos sindicatos nas negociações salariais. Houve ainda a expansão no surgimento de sindicatos e associações da classe-média: professores, médicos, engenheiros, funcionalismo público, etc. que se tornaram também focos de mobilização política e profissional. A oposição ao regime desses setores crescia à medida que os efeitos do milagre econômico desapareciam. (CARVALHO, 2007: 185)

Se o estado autoritário já era incapaz de atender às reivindicações sociais dos movimentos urbanos, gerando insatisfações nas camadas populares, a crise econômica dos anos 80 acelerou o processo de descrédito dos militares, pois a aliança desenvolvimentista que sustentava o regime começava a apresentar rupturas. (SALLUM, 1996)

Dentro desse quadro, o crescimento do partido de oposição, o MDB e posteriormente o PMDB, nas eleições para o congresso nacional e governos estaduais, se tornou inevitável, pois o partido representava, até 1979, o único canal de oposição política dos setores sociais contra o regime militar. Como consequência, nas eleições de 1982, conseguiu a maioria no Congresso e eleger governadores em 9 dos 22 estados, com destaque para a vitória nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. (CARVALHO, 2007)

A partir do movimento em favor da emenda “Dante de Oliveira”, que instituíra eleição direta para presidente em 1985, mais conhecido como “Diretas Já”, a oposição à ditadura militar se radicalizou para além da esfera eleitoral. As manifestações de milhões de pessoas nas grandes capitais do país desafiavam o aparelho repressivo do governo autoritário e deixavam evidente a falta de sustentação social do regime militar. Apesar disso, a emenda foi derrotada, e manteve a eleição indireta para presidente. Para o PMDB, a derrota da emenda não foi de todo ruim, pois o partido conseguiu capitalizar as manifestações para abrir caminho à vitória de seu candidato à presidência, Tancredo Neves, revertendo a tendência, na época, da vitória de um candidato indicado pelos militares. (SALLUM, 1996:98)

Apesar do movimento das “Diretas Já” consolidar a oposição da sociedade civil contra os militares e impor a dissociação entre a grande mídia e regime autoritário, a manutenção do colégio eleitoral para a eleição presidencial de 1985 manteve as camadas populares e da classe média longe das decisões políticas mais importantes do país.

Essa derrota indicou a necessidade da sociedade civil de buscar alternativas para a participação política para além da esfera da representação política. Fato sintetizado por José Álvaro Moisés: (1990:31)

“as massas que se reuniam na praça pública não desejavam apenas a mudança do governo do dia, mas queriam influir na mudança das políticas que, doravante, seriam adotadas pelo Estado.”

A partir da deflagração do processo constituinte em 1986, a instituição de mecanismos de participação popular direta na produção legislativa federal tornou-se um dos principais focos de atenção da sociedade civil organizada.

De fato, no período da elaboração da Constituição de 88, houve a formação dos “Plenários pró-participação popular na Constituinte” em todo o país que reuniam associações, entidades e movimentos sociais interessados em participar ativamente do processo de elaboração da Constituição e criar instrumentos para viabilizar a participação popular no legislativo federal. Nesse contexto, a sociedade civil conquistou o direito de participar do processo constituinte através das “emendas populares”: emendas apresentadas por, no mínimo, 3 entidades e respaldadas por, no mínimo, 30 mil assinaturas poderiam modificar o texto da Constituição que estava sendo elaborado na assembleia constituinte (MICHILES *et al*, 1989).

Dentro desse contexto, foram apresentadas três emendas populares que tinham a intenção de facilitar a participação da sociedade civil no legislativo federal através da implantação e regulamentação de plebiscitos, referendos e iniciativa legislativa popular.

Mecanismos de participação popular no legislativo foram aprovados na carta de 1988, mas suas potencialidades democráticas ficaram restritas: a convocação de plebiscitos e referendos ficou sob responsabilidade exclusiva do Congresso Nacional (*Constituição Federal de 88, artigo 49 item 15*) e a iniciativa legislativa popular ficou restrita: somente para leis. E os princípios para sua utilização ficaram extremamente exigentes: coleta de assinaturas de 1% do eleitorado nacional, distribuídos em cinco estados diferentes, com não menos de 0,3% em cada um deles. (*Constituição Federal de 1988, artigo 61 parágrafo 2*)

Além disso, mesmo com a aprovação na Constituição do mecanismo de iniciativa popular de lei, não foram criadas condições para sua implementação efetiva: não há meios técnicos de averiguar as assinaturas dos apoiadores de um projeto de lei por iniciativa popular. Sendo assim, todas as cinco propostas de iniciativa popular de lei apresentadas até hoje ingressaram na pauta do Congresso Nacional através de iniciativa parlamentar ou do Executivo⁶.

⁶ Os projetos de lei por iniciativa popular apresentados até hoje são: projeto número 2710/1992 a respeito da criação do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), o projeto 4193/1993 que incluía

É importante também salientar que desde a promulgação da Constituição de 88, houve algumas propostas parlamentares para ampliar a iniciativa legislativa popular, mas quase todas não evoluíram. De fato, desde então e até hoje, foram apresentadas 13 PECs (Proposta de Emenda à Constituição) para ampliar os mecanismos de participação popular, das quais 10 ainda estão tramitando - algumas por mais de 4 anos - enquanto as outras 3 já foram arquivadas.

Em 2001, foi criada a Comissão de Legislação Participativa (CLP) na Câmara dos Deputados, que facilitou o acesso das entidades da sociedade civil à participação direta no legislativo (pode apresentar sugestões na CLP qualquer entidade ou associação legalmente registrada) e ampliou os instrumentos que elas poderiam utilizar: além da sugestão de lei, incluiu-se a emenda à constituição, emenda à LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) ou LOA (Lei Orçamentária Anual), requerimento de audiência, de informação, de convocação de CPIs (comissão parlamentar de inquérito) etc. Em suma, praticamente todas as proposições parlamentares são permitidas às entidades e associações da sociedade civil na CLP-CD.

No entanto, posteriormente, essa comissão teve algumas prerrogativas extintas: fim de sugestão de emenda à LOA em 2007 (CLP, 2008). Outras, como convocação de CPI e sugestão de Emendas à Constituição, incluídas apenas em 2009, ainda dependem do apoio dos parlamentares, pois se uma sugestão daquele tipo é eventualmente aprovada na comissão, precisaria obter também assinaturas de um terço dos deputados da Câmara Federal (CLP, 2009). Por último, há indícios da falta de interesse dos parlamentares de trabalhar na comissão, visto que, dentre as comissões permanentes da CD, é das que tem menos proposições apreciadas, menor número de reuniões e menor média de presença de parlamentares nessas reuniões.

À luz do que foi discutido anteriormente, a principal hipótese dessa dissertação é que a questão da participação popular direta no processo legislativo tem sido encarada pelo parlamento brasileiro de forma ambígua. De um lado, reconhece-se a insuficiência e a crise dos partidos políticos como canais de representação dos interesses sociais, bem como a necessidade de expressão direta da sociedade civil no processo legislativo: de acordo com esse

homicídio como crime hediondo, projeto 1517/1999, a respeito de crimes eleitorais, projeto 7053/2006 que altera algumas partes da legislação penal e por fim o projeto de lei complementar 518/2009, que deixa inelegível candidatos com condenações criminais e civis em primeira instância.

reconhecimento, são aprovadas propostas, mecanismos e espaços de participação social. De outro lado, no entanto, a potencialidade dos instrumentos criados nunca é plenamente aproveitada: ora são estabelecidos patamares extremamente exigentes para a participação popular direta no processo legislativo (como aconteceu nos casos da iniciativa legislativa popular, dos plebiscitos e do referendo), ora não é dada a atenção devida e necessária aos instrumentos criados (como é o caso da CLP). Esta ambiguidade ocorre porque os partidos políticos esforçam-se por se mostrar abertos a acolher a participação popular, mas hesitam em compartilhar efetivamente o trabalho da representação política. A deputada federal Luiza Erundina (PSB-SP) também tem essa percepção:

“A Câmara é muito resistente ao exercício direto da democracia. Muitos deputados encaram a democracia direta como uma ameaça ao fato de os parlamentares representarem os eleitores. É como se a democracia participativa não pudesse coexistir com a outra [representativa]”, (22 de Junho de 2010, sítio da deputada Luiza Erundina)

Comparando o caso brasileiro com o caso de outros países que conseguiram superar a resistência dos partidos políticos e implantar mecanismos efetivos de participação popular, nota-se que as transformações nesses outros casos se deram a partir de processos verticais - reformas capitaneadas por um líder político, como no caso uruguaio ou venezuelano –, ou a partir de processos horizontais – transformações causadas por intensas mobilizações sociais - como no caso da Bolívia e da Suíça. (KAUFFMAN *et al*, 2010)⁷

No Uruguai, há uma história muito longa no uso de mecanismos de participação popular, suas origens remontam no período em que José Batlle Ordóñez assumiu a presidência, entre 1903-1907 e de 1911 a 1915 e nas reformas políticas que foram geradas a partir daí. (ALTMAN, 2008a: 1)

⁷ Agradeço aos membros da minha banca de qualificação: Prof. Dr. Paolo Ricci e Prof. Dr. Rolf Rauschenbach pela sugestão de apresentar os mecanismos de participação popular no legislativo de outros países e compará-los com o caso brasileiro.

É importante dizer que as elites políticas uruguaias da época, Batlle incluído, tiveram grande inspiração nos modelos da Suíça para implementar as reformas políticas. Dentre as reformas mais importantes, estava a intenção de Batlle de implantar um colegiado executivo⁸, a exemplo do modelo suíço. (ALTMAN, 2008b: 4890)

Para vencer as disputas políticas em torno de reforma política de 1917, Batlle recorreu várias vezes ao uso dos plebiscitos. Porém, na nova constituição de 1917, o uso de iniciativas populares, referendos e plebiscitos não foi regulamentado, sendo-o somente na Constituição de 1934⁹. (ALTMAN, 2008b) Portanto, o caso uruguaio é peculiar, pois o uso de mecanismos de participação popular por Batlle em seu período de atividade política ocorreu antes de sua institucionalização.

Além disso, na avaliação de Altman (2008b), a intenção de Batlle ao implantar o colegiado executivo e utilizar os mecanismos de democracia direta era vencer e enfraquecer a oposição – partido Blanco - nas disputas político-partidárias. Por exemplo, ao implantar o colegiado executivo e estabelecer eleições anuais para renovar os membros do colegiado (um a cada ano), ele forçava a oposição a vencer as eleições por 5 anos consecutivos para conseguir a maioria no colegiado. Já os mecanismos de participação popular se mostraram úteis para Batlle vencer as disputas políticas¹⁰ quando isso não era possível dentro da arena legislativa. (ALTMAN, 2008b:499)

Por fim, reformas constitucionais seguintes, em 1942, 1967 e 1989 modificaram, acrescentaram e regulamentaram os mecanismos de acordo com as necessidades e demandas sociais de cada período¹¹. (KAUFFMAN *et al*, 2010)

⁸ Elege-se mais de uma pessoa para fazer parte da chefia do Poder Executivo. No caso uruguaio, o colegiado era composto por 9 “presidentes”.

⁹ Que regulamentou o plebiscito constitucional e a iniciativa popular para emendas constitucionais, exigindo assinaturas de 20% do eleitorado.

¹⁰ Assuntos que foram a plebiscito: laicidade do estado, criação do registro cívico nacional e outras medidas de menor significância (ALTMAN, 2008b:502)

¹¹ Em 1942, diminuiu-se de 20% para 10% a quantidade de assinaturas necessárias para iniciativa constitucional e houve regulamentação sobre o quórum necessário para que a votação fosse válida: 50%. Em 1967, foi estabelecido o uso de referendos para vetar leis: para isso, era necessário obter assinaturas de 25% do eleitorado. Em 1989 foi regulamentado o pedido de referendo para projetos de lei de iniciativa popular, com exigência da assinatura de 25% do eleitorado em 120 dias a partir da apresentação da proposta.

Já no caso venezuelano, o líder político responsável pelo processo de implantação de mecanismos de participação popular foi o presidente Hugo Chávez, eleito em 1998, que convocou uma assembléia constituinte no ano seguinte para incluir mecanismos de participação popular na Constituição do país. (LISSIDINI, 2008)

Não é foco deste trabalho analisar profundamente todo o processo político que levou Hugo Chavez à presidência, no entanto, cabe destacar do seu histórico o fato de ter sido um dos líderes militar na tentativa de golpe de estado em 1992 ¹², o que lhe conferiu grande popularidade.(MARINGONI,2004)

Anistiado em 1994, a vitória de Chávez na eleição à presidência de 1998 se deu face à crise de legitimação dos 3 partidos tradicionais - aqueles que faziam parte do pacto de Punto Fijo ¹³ - por não conseguirem contornar a crise econômica e atender as demandas sociais. (MARINGONI, 2004; LISSIDINI, 2008)

A campanha eleitoral de Chávez explorou essa questão, ele se apresentava como um candidato totalmente desvinculado das elites políticas tradicionais¹⁴, um “outsider”, e isso foi um dos fatores de sua vitória, como revela Maringoni (2004:165) “*Chávez não foi eleito no bojo de um crescimento vigoroso do movimento de massas, mas foi caudatário de uma formidável e espontânea onda de descontentamento e rebelião*”. (MARINGONI, 2004:165-166)

Na presidência, Chávez elaborou um decreto presidencial (no 3, 2 de fevereiro de 1999) que autorizava um referendo para convocar a Assembléia Nacional Constituinte sem consultar o legislativo, algo que a oposição considerou ilegal, mesmo assim, Chávez obteve sucessivas

¹² A tentativa de golpe ocorreu em 3 de fevereiro de 1992 com a tomada de quartéis e aeroportos de Maracaibo, Valência e Maracay. O movimento foi dizimado no dia seguinte, mas em um acordo de rendição dos golpistas com o governo, foi permitido a Chávez fazer um pronunciamento em rede nacional, o conferiu a ele grande popularidade. (MARINGONI, 2004:144)

¹³ Pacto entre os 3 maiores partidos da Venezuela – AD (Acción Democrática), URD (Unión Republicana Democrática) e COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente) - formados em 1958 com o compromisso de manter o regime democrático nesse país por meio de governos de coalizão nacional: a administração nesse período se deu através de um governo tripartite, formado por governo, empresários e sindicatos. Na prática, segundo Maringoni (2004: 101-107), representou um acordo para partilhar o poder entre as frações da classe dominante e que eliminou a esquerda, as forças populares e o dissenso.

¹⁴ A ex miss Universo e ex-prefeita de Chacao, Irene Saez, também tentou passar essa imagem e chegou a ser, em um momento da campanha, a adversária com mais chances de derrotar Chavez (MARINGONI, 2004)

vitórias, tanto na votação do referendo, como na eleição de constituintes. (LISSIDINI, 2008:7-10)

Posteriormente, no processo de elaboração da constituição, os discursos contra o modelo de democracia representativa, críticas aos partidos políticos, sindicatos e organizações intermediárias, resultaram numa Carta que dava amplos poderes ao executivo, em detrimento ao legislativo, e que também incluía os mecanismos de participação popular¹⁵. (LISSIDINI, 2008:25)

Em resumo, na Venezuela os mecanismos de participação popular vieram junto com um “pacote” que incluía a cessão de grandes poderes ao Executivo. É importante citar também que os mecanismos de iniciativa popular de lei e referendo, ainda não foram utilizados até o momento. (KAUFFMAN *et al* 2010:33)

De forma semelhante à Venezuela, a Bolívia passou por crises econômicas políticas e sociais ao longo da década de 1990 e 2000 em função das diferenças entre as preferências da população e as ações dos representantes, isto é, a população boliviana demonstrava descontentamento com as políticas neo-liberais vigentes, mas não conseguia modificar esse cenário através das eleições, pois os principais partidos do país nunca respondiam de forma satisfatória a essas demandas (SALAZAR, 2008:4-5).

No entanto, diferentemente do caso venezuelano, houve a organização e fortalecimento de movimentos sociais e setores populares para fazer frente ao estado e suas políticas neo-liberais e alinhadas aos interesses norte-americanos. (IAMAMOTO, 2008)

Por isso, é importante citar o episódio conhecido como a “guerra da água”, em 2000: uma revolta contra tentativa de privatização os serviços de água, em que o governo central pretendia retirar a administração dos recursos aquíferos de empresas públicas e de juntas

¹⁵ Dentre os mecanismos de participação popular estão: referendo obrigatório em caso de mudanças na constituição, consulta popular vinculante e referendo ab-rogatório (anulação de uma lei vigente) de iniciativa do presidente, iniciativa popular de lei por, no mínimo, 0,1% de eleitorado, iniciativa popular para modificar a constituição por, no mínimo, 15% do eleitorado, iniciativa de veto às leis ou decretos presidenciais iniciados por, no mínimo, 10% do eleitorado, convocação de assembléia nacional constituinte por, no mínimo, 15% do eleitorado.

comunitárias e negociá-las à empresa norte americana *Bechtel*. (IAMAMOTO, 2008:33-34; KAUFFMAN *et al*, 2010:227)

O episódio seguinte, “guerra da coca”, em 2002, teve origens no descontentamento de camponeses e produtores rurais contra a política do governo de proibir a produção e o cultivo de folhas de coca - uma prática cultural secular na Bolívia - para seguir exigências da política internacional anti-drogas dos EUA. (IAMAMOTO, 2008:111-112)

Finalmente, a “guerra do gás”, em 2003 e 2005 foi o estopim para a instituição e regulamentação do referendo no país. Nas origens da revolta, a crescente insatisfação da população com relação à lei de hidrocarbonetos no governo de Sanchez de Lozada (1993-1997) que permitia a apropriação do gás natural em sua origem por parte de empresas transnacionais. (KAUFFMAN *et al*, 2010:228-229) (SALAZAR, 2008:5)

A onda de protestos foi repelida com extrema violência por parte do governo, com mortes de 59 manifestantes. (SALAZAR, 2008: 5). A ação dos movimentos sociais bolivianos se radicalizou ainda mais. Com o bloqueio de todas as estradas que davam acesso à cidade de La Paz¹⁶, conseguiram assim derrubar o presidente Sanchez de Lozada - em seu segundo mandato - em 2003. Com a posse do vice, Carlos Mesa, os movimentos sociais exigiram a realização de um referendo para retomar os direitos sobre os hidrocarbonetos na Bolívia e a convocação de uma assembleia constituinte. Em fevereiro de 2004, o governo de Carlos Mesa, regulamentou os mecanismos referendo e plebiscito para realizar referendo sobre a nacionalização de hidrocarbonetos. (SALAZAR, 2008)

A vitória dos movimentos sociais no referendo sobre os hidrocarbonetos foi incontestável, com 68,5% da população exigindo a nacionalização dos hidrocarbonetos. Mas Carlos Mesa se utilizou de uma manobra e “interpretou” a decisão popular tentando fazer mudanças graduais na lei dos hidrocarbonetos. (SALAZAR, 2008:11)

¹⁶ Esse cerco a La Paz tem importante elemento simbólico, pois relembrou a ação de Tupac Katari contra o domínio espanhol, em 1781, em que ele deixou a cidade de La Paz sem comida por meses e ameaçou inundá-la na parte sul abrindo diques que forneciam água à cidade. Por isso, ele é considerado um dos grandes heróis da resistência indígena e o terror das elites *criollas* (IAMAMOTO, 2008:146)

Novas manifestações aconteceram no país, com um novo cerco à cidade de La Paz, tornando insustentável a situação de Mesa, que renunciou em 2005. (IAMAMOTO, 2008:157) No mesmo ano, Evo Morales foi eleito e deu prosseguimento à política de nacionalização dos hidrocarbonetos, convocando também uma Assembleia Constituinte em 2006. (KAUFMANN *et al*, 2010:229)

Em suma, no caso boliviano, o movimento pela institucionalização dos instrumentos de participação popular ocorreram em conjunto a demandas por transformações sociais e econômicas e pela ruptura de políticas neo-liberais que os representantes políticos implantavam desde os anos 90.

Finalmente, no caso da Suíça, iniciamos a análise a partir de 1830/31 período em que houve uma “revolução democrática” que deu fim ao antigo regime. Doze Cantões da Suíça fizeram parte dessa revolução substituindo as estruturas do *ancien régime* por instituições democráticas e representativas. Todos os cantões, exceto o de Fribourg, aprovaram por voto popular a nova constituição. (KAUFMANN *et al*, 2010:32)

No entanto, conflitos ideológicos entre democratas radicais e liberais se estabeleceram na década de 1830 em diante. O ponto principal das discordâncias era em torno da interpretação de como a soberania popular poderia ser exercida. Os liberais entendiam que a soberania popular era posta em prática somente com eleições de representantes e rejeitavam a idéia de participação direta dos cidadãos, pois consideravam que o cidadão comum era imaturo e incompetente para tomar decisões em torno do bem comum.

Democratas radicais entendiam o contrário, que a soberania popular não poderia ser exercida somente pelos representantes e que todos os cidadãos tinham o direito de ter a palavra final sobre os assuntos públicos. Além disso, argumentavam que o modelo liberal criava uma nova classe de privilegiados que excluía grande parte da população. (KAUFMANN *et al*, 2010:33-35)

Em 1848 os democratas-liberais conseguiram a aprovação de uma constituição em que, baseados na constituição norte-americana e francesa, estabeleciam um sistema de democracia representativa no nível federal, mas sem interferir na soberania dos Cantões. Apesar de

estabelecer instituições modernas para a formação do estado nação Suíço, ainda havia insatisfações diante da resistência dos liberais em adotar mecanismos de participação popular. (KAUFMANN *et al*, 2010:32)

O crescente movimento dos democratas radicais se fortalecia na medida em que crescia a insatisfação da população com a situação política econômica e social da época. O governo era acusado de atender somente aos interesses dos ricos, ao invés do bem comum e que organizações financeiras poderosas e associações comerciais estavam causando um efeito deletério nas instituições. Por isso, entendiam que a democracia direta era uma alternativa para criar maior igualdade econômica e social e “evitar a corrupção”, como sintetizava Karl Burkli, um dos líderes do movimento democrático daquele período. (KAUFMANN *et al*, 2010:37)

Finalmente, em 1869, no cantão de Zurique, o movimento democrático radical conseguiu aprovar uma constituição com diversos instrumentos de participação popular. Em 1874 o referendo facultativo e em 1891, a iniciativa popular foram implementados em nível federal, estabelecendo dessa forma, uma democracia representativa com grande participação direta do cidadão.

No Brasil, a oportunidade de institucionalizar mecanismos de participação popular (iniciativa popular de lei, referendo, plebiscito e veto de leis) surgiu no processo de elaboração da constituinte de 1986-1988, em que houve intensa mobilização em torno da aprovação daqueles mecanismos. No entanto, as demandas por participação mais ampla não foram atendidas e os parlamentares aprovaram mecanismos pouco participativos. A partir daí não houve tentativas de líderes no Executivo - a exemplo da Venezuela e Bolívia - ou das elites políticas nacionais, de implantar mecanismos de participação popular que compartilhassem efetivamente o poder decisório, tampouco novas mobilizações sociais intensas em torno de mecanismos de participação popular ocorreram no pós-88.

Por fim, é possível utilizar a análise de Macpherson (1978) para os relatos descritos acima, segundo o qual o cerne da resistência das elites políticas à maior participação política está no interesse na manutenção das desigualdades sociais, da visão “consumidora” presente na

democracia liberal (SCHUMPETER, 1984) e da apatia política, pois de acordo com as elites *“Participação maior poria em risco a estabilidade do sistema”* (MACPHERSON, 1978: 91)

O autor nota a partir daí um círculo vicioso difícil de ser resolvido:

“não podemos conseguir participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática.” (MACPHERSON, 1978:103)

A literatura sobre a participação popular no processo legislativo brasileiro é significativa. Por exemplo, autores como José Álvaro Moisés (1990) e Maria Benevides (1992), além de analistas jurídicos como Paulo Bonavides (2000), publicaram livros que fundamentam questões a respeito de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Benevides e Moisés fazem mais que isso, apontam alternativas para o uso efetivo dos mesmos. Há ainda um estudo com a descrição das emendas populares no processo constituinte de 88 feitas por Carlos Michilles, et al (1989). É importante também registrar os trabalhos a respeito das leis de iniciativa popular: Rosangela Paz (1996) a respeito do projeto de lei que instituía o FNHIS(Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), Marlon Reis (2006), Francisco Sanseverino (2007), José Antonio Almeida (2000) e Francisco Whitaker (2003 e 2009) que deixaram seus registros a respeito do projeto de lei que modificava a punição para crimes eleitorais e a respeito da lei de inelegibilidades. Por último há as monografias e dissertações recentes que analisam o funcionamento da CLP: Marie Madeleine Lima (2005), Cristiano Burgos (2007), Artur Sinimbu Silva (2006 e 2009), Fabiana Negromonte Braga (2008), Nivaldo Adão Ferreira (2007), dentre outros. Faltam, entretanto, análises de conjunto que tratem da questão da iniciativa legislativa popular, em todos os seus aspectos, desde a feitura da constituição de 1988 até os dias de hoje. O presente trabalho procura preencher esta lacuna.

Instrumentos de participação popular no legislativo nas democracias representativas

A iniciativa legislativa popular faz parte dos chamados dispositivos de democracia semi-direta, nos quais incluem-se também o plebiscito e o referendo (BONAVIDES, 2000). Num sistema de democracia representativa, esses dispositivos de participação não substituem a figura do representante, ao invés disso, eles complementarizam o papel dos representantes dando a eles opiniões e sentimentos de seus representados. Por outro lado dão mais poder aos representados para questionar ou até interferir nas ações dos representantes.

Adão Pretto, deputado federal do PT-RS e ex-presidente da CLP reconhece isso:

“sabemos que a democracia representativa é incompleta; é por meio da participação social e política, do controle social dos cidadãos e cidadãos organizados que se completa a democracia” (CLP, 2008)

Antes de avançar na discussão, é importante apresentar a definição de cada um desses dispositivos.

A iniciativa legislativa popular é a possibilidade do povo de manifestar suas exigências no Parlamento, livre da influência dos partidos e dos grupos de pressão, segundo um procedimento de formação do ato de proposta que não apresenta demasiadas dificuldades (apresentação da proposta legislativa e coleta de assinaturas). (BOBBIO, 1995)

Quanto ao plebiscito e ao referendo, geralmente o primeiro é definido como votação popular de um assunto sem ato prévio dos órgãos estatais, enquanto o segundo é geralmente definido como uma votação posterior para confirmar ou negar atos estatais. No entanto, há registros do uso de plebiscitos para ratificar decisões do governo, como por exemplo o plebiscito que referendou a constituição Francesa em 1799, e de referendos não precedidos por ações do estado, a exemplo do referendo italiano de 1946 que definiu o regime de governo (Monarquia ou República). (BOBBIO, 1995)

Através desses instrumentos, a sociedade civil pode interferir nas decisões do parlamento ou do governo sem a mediação de partidos ou representantes políticos. Para

potencializar esses instrumentos de participação, alguns países da Europa, particularmente a Suíça e alguns estados norte-americanos, preveem iniciativa popular não só para atos legislativos, como também para convocar plebiscitos e referendos.

Tal modelo de convocação de referendos e plebiscitos é defendido por Lijphart (1984) como o ideal, pois segundo o autor, se os plebiscitos e referendos estão sob controle do poder hegemônico, podem se tornar instrumentos de manipulação e dominação, a exemplo dos movimentos nazistas e fascistas. Benevides (1992) também se refere à questão quando observa a existência de uma corrente de cientistas políticos e intelectuais que associam a participação direta a uma “tentação totalitária”, ou afirmam que esses instrumentos levariam a um modelo de “democracia dos antigos” (CONSTANT, 1985). Nesse ponto, a autora defende o uso dos instrumentos de participação direta não como forma de substituir o regime representativo, mas reiterando suas funções como canais institucionais para aprimorar a democracia representativa. Entende-se que a iniciativa legislativa popular corrigiria uma eventual omissão dos representantes políticos, ao passo que o referendo e plebiscito dariam oportunidades à sociedade civil de modificar decisões equivocadas do legislativo. (BENEVIDES, 1992)

No caso específico brasileiro, há também a ideia de que a criação e implementação de mecanismos horizontais de participação política e controle sobre os representantes levariam práticas e inovações democráticas da sociedade civil para a sociedade política, fortalecendo a própria democracia e enfraquecendo a continuidade da cultura política tradicional, ligado ao clientelismo e autoritarismo. (AVRITZER, 2002)

Comparação histórica dos mecanismos no Brasil e com outros países

Na história política do Brasil Independente, há pouquíssimos registros de instrumentos de participação popular antes da Constituição de 88. Houve o *recall* (revogação de mandatos públicos) do Conselho de Procuradores do Estado no período do Império, mas dentro de um período curto, de junho de 1822 a 7 de abril de 1823. Posteriormente, houve possibilidade de

referendo da constituição de 1891 para confirmar o regime republicano, mas isso não ocorreu¹⁷. Na constituição do estado de São Paulo de 1891, não só constava a revogação de mandatos legislativos como também o veto popular: anulação de deliberações das autoridades municipais mediante 2/3 dos eleitores reunidos em assembleia. Mas essas inovações duraram pouco, sendo removidas em 1905. (BENEVIDES, 1992:112-115)

As constituições seguintes, de 1934 e 1946, não tinham menção alguma a mecanismos de participação popular, portanto, o plebiscito de 1963, a respeito do sistema de governo, “*não encontrou respaldo jurídico no texto constitucional vigente*”. (BENEVIDES, 1992:119)

Portanto, o processo constituinte de 1986-1988 foi o primeiro momento na história brasileira em que se permitiu a iniciativa legislativa popular, e a constituição de 1988 foi a primeira em que constaram os mecanismos de plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei.

Antes de iniciar comparação dos mecanismos de iniciativa popular no Brasil com outros países, listo alguns dos critérios definidos por Kauffman et al (2010: 196-203), no *Guidebook of Direct Democracy*, uma publicação que investiga e compara dados sobre mecanismos de participação popular ao redor do mundo¹⁸:

PCI (Popular or Citizen’s Initiative): os cidadãos apresentam um projeto legislativo e a proposta é confirmada através de um referendo, também é considerada uma iniciativa vinculante.

PAI (Popular Agenda setting Initiative): proposta legislativa de origem dos cidadãos em que os representantes deliberam e decidem o destino final da proposta, é considerada uma iniciativa consultiva.

PCR (Popular or Citizen Initiated Referendum): Iniciativa dos cidadãos de pedir referendos relativos a decisões do legislativo. É geralmente reativo, esse mecanismo tem intenção de “corrigir” decisões do parlamento.

AMI (Authorities Minority Initiative): permite que minorias no parlamento (ex: 1/3 do parlamento) coloquem sua própria proposta para ser decidida no voto popular.

¹⁷ O movimento monarquista considerou a inclusão da opção por um regime monarquista dentro do plebiscito de 1993, a respeito de regimes e forma de governo, uma reparação histórica ao fato do movimento republicano de 1890 não ter feito um plebiscito. (BENEVIDES, 1992:115)

¹⁸ Traduções do autor

LOR (Obligatory Referendum): em questões fundamentais (mudança na constituição, nos direitos fundamentais, cláusulas pétreas, etc...), os eleitores têm a palavra final através de um referendo.

PPR (Referendum proposal): cidadãos fazem pedido para que autoridades realizem um referendo sobre determinada questão.

AMR (Authorities minority referendum): permite que minorias em um parlamento contestem a decisão de um assunto decidido pela maioria, deixando a decisão final para os cidadãos, através da convocação de um referendo.

ATP (Authorities controlled popular vote): Iniciativa de autoridades (Executivo ou Legislativo) de convocar plebiscito.

AVP (Veto Plebiscite, authorities controlled popular vote): Poderes distintos (Executivo e Legislativo ou Judiciário) entram em discordância em determinado assunto e colocam a questão para ser decidida em um plebiscito.

Na comparação com países que têm mecanismos de participação popular, optou-se por países latino-americanos, países europeus com afinidades culturais com o Brasil (Portugal, Espanha e Itália), a Suíça, por ser um modelo de democracia semi direta no mundo e a União Européia(UE) por estar em vias de incluir a iniciativa popular de lei no Parlamento Europeu através do artigo 11.4 do Tratado de Lisboa. Cabe citar o exemplo dos Estados Unidos em que há instrumentos de democracia direta em vários de seus estados, mas não a nível federal (KAUFFMAN *et al*, 2007, 2010)

Para uma comparação simples e clara, o quadro lista somente mecanismos que necessitem de iniciativa popular (coleta de assinaturas). Portanto, esse quadro não lista todos os mecanismos de participação popular disponíveis em cada país.

Quadro 1 – Comparação de requisitos para o uso de mecanismos de participação popular em diversos países, incluindo o Brasil, a partir da terminologia de Kauffman *et al* (2010)

	PCI	PAI	PCR
Brasil	-	1% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos 5 estados diferentes. Serve para projeto de lei ordinária ou complementar.	-
Bolívia ¹⁹	6% do eleitorado com restrição para assuntos fiscais, segurança interna e externa e divisão política do país 20% do eleitorado para modificar constituição	-	5% do eleitorado para ratificação ou cancelamento de tratados internacionais
Uruguai ²⁰	10% do eleitorado para modificações na constituição.	-	25% do eleitorado, com restrições para assuntos orçamentários e leis de iniciativa exclusiva do presidente
Venezuela ²¹	15% do eleitorado para emendas ou reformas constitucionais ou convocação de nova assembléia constitucional	0,1% do eleitorado, sem restrição de assuntos.	10% do eleitorado, com restrições para assuntos referentes a direitos humanos, tratados internacionais e leis financeiras. 10% do eleitorado também podem promover uma consulta popular, com caráter não vinculativo, para “matérias especiais de transcendência nacional” (não há especificação mais precisa)
Espanha ²²	-	500 mil assinaturas (1,4% do eleitorado nacional ²³). Assuntos excluídos das iniciativas: relações internacionais, perdão judicial, taxas e assuntos econômicos ou orçamentários	-
Portugal ²⁴		35 mil eleitores (0,3% do eleitorado nacional). Assuntos proibidos: emendas constitucionais, atos referentes a conteúdo orçamentário, tributário e financeiro	75 mil eleitores (0,7% do eleitorado nacional). Assuntos proibidos: emendas constitucionais, atos referentes a conteúdo orçamentário, tributário e financeiro

¹⁹ Constituição Boliviana, artigos 259, 260 e 411 e Ley 2769/2004 del referendium

²⁰ Constituição Uruguia, artigo 331 e artigo 79

²¹ Constituição Venezuelana, artigos 71, 73 item I e II, artigos 74, 347 e 348

²² Constituição Espanhola, artigo 87 item 3 e lei orgânica 3/1984

²³ Dados eleitorais obtidos no sitio <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>

²⁴ Constituição Portuguesa, artigo 115, lei orgânica 43/90, 15-A/1998 e 17/2003

Itália ²⁵	-	50.000 eleitores (0,1% do eleitorado nacional) ²⁶	500.000 eleitores (1% do eleitorado nacional). Não é permitido para leis orçamentárias, anistia, perdão judicial e ratificação de tratados internacionais
Suíça ²⁷	100.000 eleitores (aproximadamente 1,7% do eleitorado nacional) ²⁸ Podem ser objeto da iniciativa somente assuntos constitucionais.	-	50.000 eleitores (0,85% do eleitorado nacional)
União Européia ²⁹	-	1 milhão de assinaturas distribuídos em 9 países-membros ³⁰ (equivalente a 0,2% da população da UE ³¹)	-

A partir do quadro, observa-se que a Suíça, Bolívia e Uruguai, que têm dispositivos que permitem decisão direta dos cidadãos sobre assuntos legislativos, o PCR e PCI, dispensam o uso de mecanismos estritamente propositivos como o PAI. Cabe registrar também que as exigências de assinaturas para a sociedade civil utilizar o PCR ou PCI nos países listados acima são relativamente grandes. No quadro 1, pode-se verificar que as exigências nunca são muito abaixo de 1% do eleitorado nacional: Portugal exige aproximadamente 0,7% do eleitorado nacional para convocação popular de referendo, Itália exige aproximadamente 1% também para convocação popular de referendo e a Suíça solicita aproximadamente 0,85% para convocação popular de referendo e 1,7% para iniciativa legislativa popular (com confirmação através de referendo) sobre assuntos constitucionais. No caso de Bolívia, Uruguai e Venezuela essas

²⁵ Constituição Italiana, artigos 71 item II, 75 e 138

²⁶ Dados eleitorais obtidos no sítio

<http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=13/04/2008&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>

²⁷ Constituição Suíça, artigos 138, 139 e 141

²⁸ Dados eleitorais obtidos no sítio: <http://www.parlament.ch/i/wahlen-abstimmungen/parlamentswahlen/wahlen-2007/diezahlen/Pagine/default.aspx>

²⁹ Ainda a ser definido pelo Tratado de Lisboa, artigo 11.4, a proposta inclui também formas livres de coleta de assinaturas, sem restrições para o uso de meios eletrônicos. Proposta completa no sítio: http://www.iri-europe.org/fileadmin/user_upload/pdf/ECI%20regulation%20proposal-COMM.pdf

³⁰ Número de assinaturas necessárias em cada país será pré-definido. Em países com população maior serão exigidas uma porcentagem menor, em países com menor população, uma porcentagem maior.

³¹ Não há dados precisos a respeito da quantidade de eleitores da UE, infere-se a partir do perfil demográfico disponível:

<<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>> que a quantidade de eleitores não é extremamente discrepante em relação ao total de sua população.

iniciativas, PCR e PCI, exigem porcentagens de assinaturas de eleitores bem mais elevadas, na Bolívia são 6% para iniciativa popular de leis, 20% para iniciativa legislativa sobre assuntos constitucionais e 5% para convocação de referendo; no Uruguai exige-se 10% do eleitorado para iniciativa legislativa sobre assuntos constitucionais e 25% para convocação de referendos; na Venezuela são necessários 15% do eleitorado para a iniciativa legislativa sobre assuntos constitucionais e 10% para a convocação de um referendo.

Como o Brasil não possui mecanismos em que a iniciativa legislativa submeta a proposta ao referendo, a base de comparação estabelecida é somente o instrumento de proposição legislativa, o PAI, ou a “petição qualificada” (qualified petition) como denomina Rauschenbach (2010). A partir disso, verifica-se que o Brasil coloca exigências maiores que vários países como Portugal (0,3%), Itália (0,1%), Venezuela (0,1%), e até mesmo em relação à UE (União Européia) - onde 1 milhão de assinaturas correspondem a 0,2% de sua população³².

Desse quadro, o único país que tem uma porcentagem semelhante à do Brasil para a apresentação de proposta legislativa por iniciativa popular é a Espanha, que exige 500 mil assinaturas, aproximadamente 1,4% de seu eleitorado. No entanto cabe lembrar que o parlamento espanhol tem feito esforços para facilitar a iniciativa popular de lei. Em 2006, o Congresso espanhol passou a permitir o uso assinaturas eletrônicas no uso da iniciativa popular legislativa³³. Tal medida teve efeitos positivos: para se ter uma idéia, na legislatura atual espanhola (2008 – agora) há 7 iniciativas legislativas populares em andamento³⁴ contra apenas 5 do Brasil em todo o período de 1988 até agora.

Os critérios para análise da iniciativa legislativa popular no Brasil

Por fim, nesta seção do capítulo, discuto três critérios que interferem na acessibilidade e na eficácia da iniciativa legislativa popular no Brasil: (i) o número mínimo de assinaturas exigidas para a apresentação de uma proposta legislativa de iniciativa popular; (ii) os tipos de

³² Ver nota anterior

³³ Lei orgânica 4/2006

³⁴ Dados obtidos no sítio:

<http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/IniLegPop/IX%20Legislatura%20%282008-Actualidad%29>

propostas legislativas permitidas para a iniciativa legislativa popular e, por fim, (iii) a influência na tramitação da proposta.

O estabelecimento da regra de um número mínimo de assinaturas para a apresentação de uma proposta de iniciativa popular é uma forma de exigir que os grupos sociais provem a importância de seu projeto legislativo perante a sociedade. É óbvio que a quantidade e a dispersão de assinaturas exigidas são fatores fundamentais para determinar a acessibilidade da iniciativa legislativa à sociedade civil. Quanto maior o número de assinaturas exigidas, e maior a exigência de dispersão das assinaturas pelos estados, menos acessível se torna a iniciativa legislativa popular, e vice versa.

O segundo critério se refere às tipologias jurídicas da proposta legislativa: emenda à constituição, lei ordinária, convocação de plebiscitos ou referendos, etc. e sua disponibilidade através da iniciativa popular. A disponibilidade de todos ou alguns dos instrumentos legislativos para a iniciativa popular determina a “igualdade de condições” entre grupos da sociedade civil e representantes políticos. Isto é, se todas as propostas legislativas, ou a maioria, são permitidas à iniciativa popular, temos uma situação em que cidadãos comuns se igualam a representantes políticos na capacidade de proposição legislativa. Caso contrário, quando há restrições aos tipos de proposição à iniciativa popular, os representantes políticos continuam com mais recursos de proposições legislativas em comparação aos cidadãos comuns.

O terceiro critério refere-se à capacidade da sociedade civil de influir no processo de tramitação de seus próprios projetos legislativos. A legislação brasileira é omissa quanto a esse aspecto. A “ameaça eleitoral”, ou a “pressão moral” através de manifestações, são as únicas formas existentes dos grupos sociais de exercerem alguma influência no ritmo da tramitação

O quadro abaixo sintetiza, a partir dos critérios estabelecidos acima, as características da iniciativa legislativa popular no Brasil, em três momentos históricos diferentes: durante a Constituinte, na promulgação da Constituição de 1988 e a partir da criação da CLP-CD

Quadro 2 – Exposição dos mecanismos de iniciativa legislativa popular no Brasil, a partir do processo constituinte de 1986-1988 até hoje

	Período em que vigoraram	Número de assinaturas exigidas	Propostas que são permitidas	Influência na tramitação
Emendas populares no processo constituinte	1987 a 1988	3 entidades da sociedade civil e 30 mil assinaturas	Alterar ou incluir trechos no texto do projeto de constituição	Manifestações para exercer a “pressão moral”
Iniciativa popular de lei	1988 até hoje	Assinaturas de 1% do eleitorado nacional, distribuídos em 5 estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles	Somente projetos de lei ordinária e complementar	Houve registros de reuniões formais ou informais entre políticos e representantes da sociedade civil para discutir formas de aprovar os projetos de forma consensual.
Sugestões legislativas na CLP-CD	2001 até hoje	Entidades e associações reconhecidas juridicamente	Projetos de lei Requerimentos de informação, audiência, convocação PEC Convocação de CPIs, plebiscitos e referendos	Não há, por enquanto, registro de audiências ou reuniões para debater e melhorar as sugestões legislativas que tramitam no Congresso Nacional.

O quadro acima mostra que o período do processo constituinte foi o período mais aberto para a iniciativa legislativa popular. Afinal, eram relativamente baixas as exigências para a apresentação de emendas populares: tais emendas podiam propor a alteração de qualquer parte do texto que estava sendo elaborado na constituinte, mediante o apoio de 3 entidades e o levantamento de 30 mil assinaturas.

Todavia, o texto constitucional efetivamente aprovado foi muito mais rigoroso em relação à iniciativa legislativa popular: de fato, a iniciativa popular de lei passou a ter grandes exigências, 1% do eleitorado nacional em 5 estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, e ficou restrita para projetos de lei.

A criação da CLP na Câmara dos deputados, por sua vez, representou um avanço em relação à iniciativa popular de lei, pois simplificou as exigências para apresentação de sugestões legislativas – qualquer entidade ou associação da sociedade civil devidamente registrada poderia apresentar as sugestões; e ampliou os tipos de proposta legislativa, apesar da ressalva das sugestões de PEC e convocação de CPIs, referendos e plebiscitos, pois seu andamento também depende de apoio formal de um terço dos deputados federais. Apesar desses avanços, a CLP não trouxe muitas melhorias com relação à influência das entidades na tramitação das sugestões, pois não há registros de reuniões e foros no legislativo com o intuito de discutir e aperfeiçoar as sugestões legislativas. Isso mostra que as entidades que apresentam sugestões legislativas não conseguem exercer a pressão moral de forma a influenciar minimamente o processo legislativo de suas propostas e do outro lado, os parlamentares não “reagem” a essas sugestões legislativas e por isso não atuam de forma ativa para aperfeiçoar e ajudar na tramitação das propostas da sociedade civil que passam pela CLP.

Capítulo 2 – As emendas populares em torno da participação popular no legislativo federal

O presente capítulo focaliza o processo decisório em torno das emendas populares número 21, 22 e 56³⁵, que tratam da participação popular no processo legislativo, durante o processo da constituinte de 1986-1988. Assim, faz-se necessário um estudo do processo de formação dos Plenários Pró-participação popular em todo o país, que foi fundamental para a conquista do direito de elaboração das emendas populares, além do processo daquelas emendas dentro do jogo político da constituinte.

As emendas populares 21, 22 e 56 tinham propostas bastante progressistas em relação à participação popular no legislativo. O conteúdo delas incluía iniciativa popular de lei, de PEC (Proposta de Emenda Constitucional), além de convocação popular de referendos e plebiscitos.

No entanto ao longo do processo constituinte, o que se observa é que o conteúdo delas foi sendo apagado pelos parlamentares constituintes, restando na Constituição de 1988 somente a iniciativa popular de lei, com exigência de assinaturas de 1% do eleitorado nacional distribuídos em pelo menos 5 estados com não menos de 0,3% dos eleitores em cada um deles. O presente capítulo pretende também, descrever e identificar quais foram as forças políticas presentes no processo constituinte como forma de descobrir os motivos do fracasso daquelas emendas populares.

Criação do Plenário Pró-participação popular na Constituinte

O fim da ditadura militar e a transição democrática no Brasil foram marcados pelo renascimento do associativismo civil e da participação popular na política do país. Cidadãos se

³⁵ Ver íntegra das emendas populares nos anexos

organizavam de forma coletiva para reivindicar mais liberdade, o retorno dos direitos políticos, ou por questões mais locais como saneamento básico, moradia, segurança, entre outros.

Deve-se destacar para isso o trabalho da Igreja na criação das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), e também dos fóruns, plenárias e reuniões sustentados por associações de bairro, entidades de classe e movimentos sociais. Somado a isso, não se deve esquecer que houve também um relaxamento gradual do aparelho repressivo do regime militar.

Diante dessa miríade de reivindicações e pautas que a sociedade civil levantou durante a transição democrática, podemos destacar duas grandes manifestações de massa, a primeira foi o movimento em torno da emenda Dante de Oliveira, conhecida como “Diretas Já”, que estabelecia o retorno do voto direto para presidente já na eleição de 1984. Apesar da grande participação, com atos públicos nas grandes cidades com mais de 1 milhão de pessoas, a emenda saiu derrotada e posteriormente Tancredo Neves foi eleito através do colégio eleitoral. (CARVALHO, 2007)

A outra grande movimentação da sociedade civil naquele período foi em torno da construção da nova constituinte. Apesar de ter sido um momento em que diversos setores da sociedade puderam se articular para apresentar suas próprias posições (através das emendas populares principalmente), houve um espaço em especial no qual a sociedade civil se organizou para pressionar o regime militar por mais participação na constituinte: o Plenário Pró-participação Popular na Constituinte, que teve início em São Paulo³⁶ e depois teve seu modelo copiado para o resto do país. Dentre os grupos da sociedade civil que participavam das Plenárias destacamos os movimentos de base e entidades ligadas à Igreja (CNBB, CBJP, Pastoral), associações de bairro, as entidades de classe e sindicatos (OAB, CUT, etc.) e dentre os partidos políticos somente o PT enviou representantes.

Francisco Whitaker³⁷ definiu o Plenário Pró-participação popular na constituinte como “um processo livre de expressão, não hierarquizado, diferentes dos métodos tradicionais de

³⁶ Em São Paulo, várias de suas reuniões ocorreram na Faculdade de Direito da USP, no Largo de São Francisco. O diretor da época, Dalmo Dallari, cedeu salas da Faculdade e as nomeou “Salas da constituinte”.

³⁷ Entrevista com o autor no dia 17/01/10

participação política na prática, seguindo o exemplo das Jornadas Internacionais contra a Opressão da França de 1975³⁸.

Em outras palavras, não cabia ao Plenário deliberar, tomar decisões ou centralizar as ações. O Plenário era simplesmente um espaço no qual entidades e associações civis discutiam ideias e formas de participarem da nova constituinte e trazer mais cidadãos para a construção da mesma. O sistema de ação era horizontal: iniciativas propostas por entidades dentro da plenária eram depois adotadas por outras a partir do fluxo de informações entre as entidades participantes.

Um exemplo claro de como o Plenário funcionou: de acordo com Whitaker, os 70 mil telegramas pedindo constituinte exclusiva, enviados aos relatores da comissão mista que avaliavam a PEC de Sarney que convocava a AnC (Assembléia Nacional Constituinte), não foi uma ação planejada nas reuniões do Plenário. O movimento foi horizontal: a idéia de enviar telegramas foi levantada por uma entidade, e num momento posterior, outros participantes do plenário julgaram frutífera aquela iniciativa e passaram a enviar telegramas para Brasília.

Além da pressão por uma constituinte exclusiva, com o envio dos telegramas, no momento pré-assembléia constituinte, saiu também dos Plenários a iniciativa de criar uma carta-compromisso³⁹ a ser assinada por candidatos das eleições de 86. Posteriormente, no momento da definição do regimento interno da Constituinte, em janeiro/fevereiro de 87, essa carta-compromisso foi mais uma vez utilizada para pressionar parlamentares eleitos a incluírem um dispositivo de iniciativa popular no regimento interno, como veremos com mais detalhes a seguir. Por fim, com as “emendas populares” já inclusas no regimento interno, os Plenários passaram a divulgar amplamente o dispositivo de participação para toda a sociedade.

³⁸ Espaço ao qual pessoas de diferentes países puderam relatar casos de opressão do poder estabelecido

³⁹ Carta compromisso na qual os candidatos se comprometeriam a defender posições dos movimentos sociais e também se comprometeriam a incluir dispositivos de participação popular no processo constituinte.

Luta pela participação popular na constituinte

Na PEC apresentada por José Sarney convocando a assembléia constituinte em 28 de Junho de 1985, surgiu o primeiro conflito entre as entidades do plenário e o governo: a sociedade civil clamava por uma constituinte exclusiva, isto é, que fossem convocadas eleições separadas para eleger parlamentares constituintes, Sarney, por sua vez, pretendia dar poderes constituintes aos congressistas que seriam escolhidos na eleição de 1986.

De acordo com Francisco Whitaker⁴⁰, havia dois grandes motivos pelos quais as entidades do plenário queriam uma constituinte exclusiva: a primeira era o fato de desconfiarem das intenções dos políticos e partidos na construção de uma constituinte. Acreditava-se que os parlamentares, ao acumularem duas funções ao mesmo tempo, de parlamentar e constituinte, elaborariam uma Constituição em causa própria. O temor foi mais que justificado, quando no processo constituinte, os parlamentares constituintes votaram pela prorrogação do mandato de 5 anos do então presidente José Sarney.

O segundo motivo era o entendimento que uma nova constituinte deveria ser um novo marco na redemocratização brasileira, isto é, não poderia ter influência do regime militar, por isso uma assembléia constituinte exclusiva seria um símbolo dessa ruptura do regime militar para a nova democracia que estava surgindo. (MICHILLES *et al*, 1989)

Essa posição defendida pela sociedade civil entrava em clara oposição ao governo de Sarney e ao setor político ligado aos militares, pois eles não tinham nenhuma intenção de perder o controle sobre a transição democrática. Deve-se lembrar inclusive, que vários militares eram contra a convocação de qualquer assembléia constituinte, fato comprovado com a eleição do general João Batista Figueiredo, em 1979, e a derrota de Euler Bentes no colégio eleitoral, pois o último defendera a realização de uma constituinte.

Como forma de expor a posição de setores organizados da sociedade civil, Goffredo da Silva Telles Júnior redigiu no ano de 1985 “Carta aos Brasileiros, ao Presidente da República e ao Congresso Nacional”, em nome do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte e ela

⁴⁰ Entrevista com o autor no dia 17/01/10

resume bem a posição das entidades, movimentos sociais, associações que participavam do Plenário:

“(...) O Poder Constituinte Originário, porém não é constituído por nenhum outro Poder. Ele é o Poder-fonte: dele é que derivam e dependem os demais poderes. (...)

(...) Denunciamos, como espúria, a Assembléia Constituinte composta de órgãos já constituídos. (...)

(...) O que queremos afinal é uma coisa só: queremos uma Assembléia Constituinte eleita por nós.

Queremos uma Assembléia Constituinte aberta aos apelos do povo e livre de injunções governamentais.

O que queremos, em síntese, é uma Assembléia Constituinte autônoma e soberana, capaz de dar, ao nosso País, uma Constituição brasileira e legítima.”
(TELLES JÚNIOR, 1985 apud MICHILLES *et al*, 1989)

A carta foi distribuída por todo o país e diante das pressões populares sobre a comissão mista que analisava a emenda de Sarney, o relator designado a analisar a proposta de Sarney, Flávio Flores da Cunha Bierrenbach, sugeriu um plebiscito em que a população decidisse por deputados constituintes exclusivos ou congressuais⁴¹.

Por isso, a proposta de Bierrenbach foi rejeitada pelo governo e ele foi retirado do cargo de relator. Por fim, o novo relator, Valmor Giavarina, teve aprovado seu texto, dando poderes constituintes aos parlamentares eleitos de 1986. Deve-se lembrar que a vitória da proposta do governo fez com que senadores biônicos escolhidos pelo regime militar em 82 se transformassem em constituintes.

⁴¹ Além disso, o relator Flávio Flores da Cunha Bierrenbach, abriu na comissão uma mala com 70 mil telegramas pedindo uma constituinte exclusiva (MICHILLES, 1989)

Depois dessa derrota e das eleições de 1986, as entidades civis passaram a focar seus esforços em pressionar os parlamentares eleitos e o relator do regimento interno, Fernando Henrique Cardoso, para incluir no regimento interno a emenda que permitisse a participação da sociedade civil na elaboração da constituinte. A pressão surtiu efeito e 90 parlamentares⁴² demonstraram apoio à iniciativa, entregando inclusive um documento ao presidente da Câmara, Ulisses Guimarães, em fevereiro de 1987, pedindo a inclusão de algum dispositivo de participação popular.

Houve resistência forte por parte de alguns deputados, alegando que a iniciativa popular feria o princípio da representação, como exemplificado no discurso de Amaral Neto (PDS-RJ)⁴³

“(...)A maioria desta Casa sente-se acovardada e não diz a verdade. Repito: a exigência de trinta mil assinaturas para apresentação de uma emenda é uma demagogia incrível. Como qualquer um dos que aqui têm assento, eu teria o maior prazer em receber e encaminhar emendas vindas de cada um dos habitantes do País, e não apenas de trinta mil.(...)”

(...)Vim para cá com 72 mil votos, outros vieram com vinte, com dez, com setenta, com oitenta ou quinhentos. Desta forma, somos o povo, viemos incumbidos pelo povo de fazer a Constituição. Não tem cabimento o povo, depois de eleger seus representantes, ser chamado aqui, em tão grande número, como trinta mil, para apresentar emendas.(...)”

Por fim, a emenda foi aprovada, e assim permitiu a participação da sociedade na Constituinte através das chamadas “emendas populares” que seriam avaliadas e colocadas no projeto da constituinte pela comissão de sistematização e pelo relator do projeto de constituição, Bernardo Cabral.

⁴² Apoiaram a proposta, o PT, PDT e alguns setores do PMDB, com destaque para o apoio do então Senador de São Paulo, Mário Covas(PMDB-SP).

⁴³ Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 23/02/87, pág 510

Para se apresentar uma emenda popular, era necessária a participação de, no mínimo, três entidades da sociedade civil e a existência de, no mínimo, 30.000 assinaturas, sendo que cada cidadão poderia assinar três emendas populares. No período da constituinte foram coletados mais de 12 milhões de assinaturas e 122 emendas foram apresentadas no anteprojeto da constituição⁴⁴. Assim, conclui-se que de 4 a 12 milhões de cidadãos participaram da constituinte através das emendas populares.

Essa quantidade de assinaturas e de participação deve ser realmente enaltecida, pois existia uma série de dificuldades estruturais para coletar as assinaturas, uma delas era conscientizar a população a respeito da importância da participação popular na construção da nova Constituição. Outra dificuldade a ser destacada era o fato de vários indivíduos não possuírem registro eleitoral ou até mesmo carteira de identidade, como relembra Stella Whitaker⁴⁵. Sendo assim, o esforço de coletar as assinaturas também foi o esforço de transformar vários indivíduos em cidadãos de existência oficialmente comprovada.

As emendas 21, 22 e 56: suas propostas, suas consequências

As três emendas surgiram dentro das discussões dos plenários pró-participação popular na constituinte que aconteciam em todo o país e espelhavam a preocupação de várias entidades civis em garantir a continuidade da participação popular nas decisões governamentais. Essa era uma proposta de interesse geral, mas não havia entidades específicas para defendê-la, ao contrário de outras pautas, como moradia, saneamento básico, saúde, etc. Coube assim ao comitê do Rio Grande do Sul elaborar o primeiro esboço da emenda em 1986.

A base do texto dos gaúchos foi então estudada pelo comitê de São Paulo, que fez algumas alterações e deu a redação final para distribuí-la e coletar assinaturas da população de todo o país. No entanto, o comitê Gaúcho preferiu adotar outra redação e apresentou sua própria emenda de participação popular no seu estado. Em Minas, por sua vez, o comitê local decidiu

⁴⁴ Arquivos da Constituinte, Vols 230 e 231

⁴⁵ Entrevista no dia 21/08/09

alterar partes do texto com o intuito de torná-lo mais inteligível à população em geral e incluir mecanismos de participação nas esferas municipais e estaduais. (MICHILLES *et al*, 1989)

Sendo assim, foram feitas 3 emendas a respeito de participação popular, a primeira ficou no eixo Rio-São Paulo, a segunda em Minas Gerais e a terceira no Rio Grande do Sul.

Como se pode observar no quadro abaixo não houve grandes mudanças no conteúdo das emendas, as pequenas divergências na redação e em certos conceitos nas 3 emendas não foram resolvidas por dois motivos: em primeiro lugar, como já dito, a função da plenárias não era deliberar, centralizar ou decidir, o segundo motivo era de ordem mais pragmática: assim que as emendas foram formuladas por seus respectivos comitês estaduais, as entidades iniciaram imediatamente o trabalho de coleta de assinaturas, portanto seria improdutivo fazer uma discussão para elaborar um consenso em torno de uma emenda nacional, pois se isto ocorresse, as assinaturas já coletadas pelos comitês estaduais seriam desperdiçadas.

Seguem abaixo os detalhes e as propostas das três emendas⁴⁶:

⁴⁶ Volume 230 e 231 dos arquivos da constituinte

Quadro 3 – Propostas das emendas populares 21, 22 e 56

	Emenda 21	Emenda 22	Emenda 56
Iniciativa popular para emenda constitucional	1% do eleitorado nacional	1% do eleitorado nacional	1% do eleitorado nacional
Iniciativa popular para lei ordinária	70 mil eleitores	70 mil eleitores	0,05% do eleitorado nacional
Convocação de plebiscitos e referendos	<p>- 2 condições para referendo ou plebiscito a respeito de emendas constitucionais:</p> <p>a) Emenda aprovada com 2/5 de rejeição ou emenda rejeitada com 2/5 de aprovação</p> <p>b) Assinaturas de 1 % do eleitorado nacional requisitando o referendo ou plebiscito no prazo de 120 dias</p> <p>- A respeito de leis ordinárias:</p> <p>0,5% do eleitorado nacional para leis e atos federais relativos aos direitos dos homens, às liberdades sociais dos trabalhadores e às condições mesológicas do país</p>	Idem emenda 21	Idem emenda 21
Outros	-	-	<p>-Iniciativa popular de lei no âmbito municipal através de 1% dos eleitores, e no âmbito estadual através de 0,5%</p> <p>-Para convocação de referendos e plebiscitos a respeito de leis de interesse público, 3% de eleitores de um município, e 2% de eleitores de um estado</p>

Quadro 4 – Relação das entidades responsáveis pelas emendas 21, 22 e 56 e quantidade de assinaturas obtidas

	Emenda 21	Emenda 22	Emenda 56
Quantidade aproximada de assinaturas obtidas	336.000	33.000	35.000
Entidades responsáveis	<ul style="list-style-type: none"> - Comissão Justiça e Paz do Rio de Janeiro - Associação Brasileira de Imprensa(ABI) - Associação Brasileira de apoio à participação popular 	<ul style="list-style-type: none"> - Ordem dos Advogados do Brasil – RS - Ação Democrática Feminina Gaúcha - Sindicato dos trabalhadores na indústria de papel, papelão e cortiça de Guaíba – RS 	<ul style="list-style-type: none"> - Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais - Sindicato dos trabalhadores em empresas de telecomunicações e operadores de mesas de telefone de Minas Gerais - Unibairros - Juiz de Fora

O modelo proposto pelas emendas populares era semelhante ao da Suíça, Itália, Portugal, Espanha e de alguns estados norte-americanos. A sociedade civil poderia interferir nos trabalhos do legislativo tanto ao incluir uma proposta de lei ou de emenda constitucional, quanto convocar plebiscitos ou referendos a respeito de leis e emendas. Os grupos, associações e entidades civis ganhariam uma importância muito grande de acordo com a proposta: a quantidade relativamente baixa de assinaturas para lei de iniciativa popular deixaria mais fácil o caminho para as entidades apresentarem projetos de lei sem a necessidade de fazer grandes mobilizações ou recorrer a parlamentares ou a partidos.

A convocação de referendos, plebiscitos e a proposta de emenda constitucional, por sua vez, teria que ser alcançada através de grandes mobilizações, pois as exigências para tal seriam relativamente grandes: 1% ou 0,5% do eleitorado, que representariam hoje cerca de 1 milhão ou 500 mil eleitores respectivamente.

Seriam, portanto, dois tipos de instrumentos para participação popular; um propositivo, iniciativa popular de emendas à constituição e de projeto de lei. Este, devido às baixas exigências no número de assinaturas (70 mil eleitores ou 0,05% do eleitorado nacional), não traria muitas dificuldades para que os grupos e entidades da sociedade civil apresentassem projetos de lei. A relação entre a sociedade civil e o legislativo seria mais “horizontal” do que o modelo atual, isto é, como dito no capítulo anterior, um número baixo de assinaturas faria com que mais grupos da sociedade civil pudessem apresentar projetos de lei, não somente aqueles com mais recursos ou com maior base social.

O outro instrumento, reativo, daria a oportunidade à sociedade civil de modificar decisões do governo, mas que só seria acionado mediante um grande número de assinaturas.

Retomando critérios de acordo com Kauffman *et al*(2010), podemos resumir as propostas das emendas populares em⁴⁷:

- PCR (Popular or Citizen Initiated Referendum): 0,5% de assinaturas a respeito de leis e atos federais, constava na emenda 21, 22 e 56

⁴⁷ Como esses mecanismos não foram aprovados, não se considerou instrumentos adicionais que poderiam surgir a partir de regulamentações em leis ordinárias e complementares.

- PAI (Agenda Initiative): Iniciativa popular de lei, consultiva, no mínimo 70 mil assinaturas ou 0,05% do eleitorado nacional, constava na emenda 21, 22 e 56.

- PCI (Popular Citizen's Initiative): Proposta de emenda à constituição feita por no mínimo 1% do eleitorado, constava na emenda 21, 22 e 56.

- AMI (Authorities Minorities Initiative): 2/5 do congresso poderiam solicitar um referendo para reverter uma decisão a respeito de emendas constitucionais. Essa proposta também constava nas 3 emendas.

Nos discursos apresentados por Dalmo de Abreu Dallari e José Gomes Pimenta para defesa das emendas 21 e 56 respectivamente, ambos foram enfáticos em afirmarem que esses mecanismos de participação popular não diminuiriam a importância da representação. Em vez disso, através dos mecanismos de consulta e iniciativa popular, o congresso tomaria decisões com mais segurança e legitimidade, pois elas teriam o crivo de toda a sociedade.

Como mostra a exposição de Dalmo de Abreu Dallari⁴⁸:

“Realmente, esse instituto da iniciativa popular é fortalecedor do Parlamento, ao mesmo tempo em que tem o sentido democratizante. De fato, trabalhando junto com o povo, o Parlamento terá no povo o seu primeiro defensor. Sentindo-se aliado do Parlamento, seu verdadeiro companheiro de trabalho, o povo será um defensor intransigente da independência e das prerrogativas de que o Parlamento necessita. Além disso, trabalhando junto com o povo, o Parlamento terá condições para externar com maior autenticidade a vontade popular.(...)”

De forma alguma se poderá dizer que a iniciativa popular ou o referendunum diminui o Parlamento. Ao contrário, o Parlamento preserva integralmente seu poder de decisão e terá a última palavra a respeito das normas que deverão ser positivadas e incorporadas ao texto da Constituição ou ao sistema legislado da ordem jurídica brasileira.”

⁴⁸ Ata da reunião da comissão de sistematização, vol 1 pág 427

Ou a defesa da emenda 56 feita José Gomes Pimenta⁴⁹:

“O sentido que estamos impondo à iniciativa de participação popular é o de fortalecer as instituições brasileiras, ajudar o Congresso Nacional, bem como os Legislativos estaduais a readquirirem suas prerrogativas. O povo, na sua participação, não quer intrometer-se nos assuntos maiores, que pertencem aos legisladores; queremos ser fonte de alimentação destes, para que possamos realmente ter força nas nossas comunidades, fortalecendo, inclusive, as decisões dos legisladores, dos representantes políticos. Não queremos assumir lideranças políticas, queremos contribuir com nossa força de trabalho, com nossa inteligência, com nossas organizações para o fortalecimento das instituições democráticas.”

Analisando de forma mais atenta as propostas das emendas a respeito de convocação de plebiscitos e referendos, fica claro que seria oferecida à sociedade a oportunidade de contestar as decisões do congresso, e a segurança e legitimidade das decisões do parlamento a que ambos se referem advém justamente dessa possibilidade da sociedade modificar as decisões do governo. Em outras palavras, o Congresso teria segurança e legitimidade na sua decisão com o consentimento silencioso da sociedade, e se tomasse decisões contrárias ao interesse de alguns setores da sociedade, a convocação de referendo ou plebiscito pelas mobilizações da sociedade civil e a derrota da proposta do congresso corrigiria essa falha. Os representantes teriam sempre a certeza de estarem correspondendo aos anseios sociais, seja com a ausência de ação da sociedade, seja com o fato dela tomar para si a responsabilidade de discutir e decidir sobre um assunto com a convocação de referendos e plebiscitos. Nota-se então uma diferença muito grande com o modelo atual, que pressupõe a existência do consentimento ao representante a partir de sua posse. Não se trata de negar a existência de *accountability* no modelo atual, mas de mostrar que a proposta da sociedade civil através das emendas populares traria formas mais claras de *accountability*.

⁴⁹ Idem

Uma outra questão pertinente é o fato da discussão em torno dos dispositivos de participação popular não ter avançado além da falsa dicotomia que colocava participação direta de um lado e representação política do outro. Isto é, os defensores da emenda 21, 22 e 56 argumentavam que os instrumentos não iriam diminuir a representação política, alguns políticos reforçavam o discurso da sociedade civil acrescentando com o argumento de que os dispositivos deixariam a sociedade civil mais próxima do Congresso Nacional, como discursou Plínio de Arruda Sampaio(PT-SP)⁵⁰:

“(...)Ele apenas vai dar o respaldo da opinião e esse sentido de pertença ao homem comum do povo. Ele será mobilizado para defender seus direitos, sentir-se-á muito mais próximo desta Casa e será muito mais motivado a defendê-la quando for atacada. E nós sabemos que esta Casa é atacada – e soezmente atacada – toda vez que enfrenta o privilégio, toda vez que enfrenta o grande interesse, toda vez que enfrenta o interesse escuso.”

Por fim, aqueles que eram contrários à idéia de participação popular argumentavam que a participação direta através de iniciativa popular, plebiscito ou referendo diminuía o papel das eleições e dos representantes, repetindo-se novamente os mesmos argumentos contra a inclusão das emendas populares no regimento interno. No entanto, ao contrário daquele episódio, em que a sociedade civil saiu vitoriosa, o conteúdo das emendas 21, 22 e 56 foi sendo deixado de lado nas discussões e votações dos constituintes, isto é, houve uma espécie “consenso silencioso” da classe política para impedir que os conteúdos daquelas emendas vingassem, como veremos com mais detalhes na próxima parte.

Não há como afirmar que a aprovação daqueles dispositivos seria a panaceia de todos os problemas da democracia representativa ou que tornaria o regime político brasileiro melhor ou mais representativo ou mais eficiente. O que se pode assegurar com certeza é que traria para discussão novas questões a respeito da democracia representativa e participação popular; em países europeus e em alguns estados norte-americanos em que há iniciativa popular e

⁵⁰ Ata da comissão de sistematização, vol 2 pág 888

convocação popular de referendo ou plebiscito, já foi superada a discussão acerca do confronto entre dispositivos de participação popular e o papel do representante. Nos EUA, por exemplo, diante das experiências de alguns estados com esses dispositivos, a discussão desse assunto está na esfera da implementação de referendo e iniciativa popular a nível federal, e os argumentos a seguir, entre aqueles contra e favoráveis aos dispositivos de participação popular revelam outras preocupações, como mostra o livro de Thomas Cronin (1999), *Direct Democracy*:

Argumentos pró dispositivos de participação popular:

- Iniciativa popular nacional e referendo permitira aos eleitores uma forma direta de se expressar e uma forma mais direta de moldar algumas das leis que afetam as nossas vidas
- Encorajaria cidadãos a serem mais interessados nos assuntos do governo, também incentivaria o aprendizado a respeito de assuntos públicos controversos.
- Ajudaria a diminuir um pouco a influência dos grupos de interesse no Congresso
- Aumentaria o senso de responsabilidade dos políticos.
- Permitiria a discussão de assuntos controversos e a decisão após um debate nacional seria bem mais legítima do que no sistema atual.

Argumentos contra os dispositivos de participação popular:

- Referendo e iniciativa popular nacional poderiam causar uma divisão dentro da nação. Assuntos extremamente delicados seriam debatidos de forma superficiais, e táticas de chocar e gerar aversão seriam muito utilizadas.
- A maioria dos cidadãos não tem tempo ou não querem utilizá-lo para estudar a complexidade dos assuntos apresentados num referendo.
- Diminuiria os direitos e liberdades das minorias.
- Grupos de interesse com muitos recursos financeiros, não satisfeitos com a atuação do congresso, poderiam se utilizar da iniciativa popular e referendo para dominar esse processo e vencer se utilizando dos meios de comunicação para convencer ou “comprar” o voto dos eleitores confusos ou indiferentes.
- Também seria utilizado por grupos de interesse com o objetivo de pular etapas do processo legislativo.

- Não permitira consenso, forçaria rígidas decisões binárias(sim/não) nas questões levantadas.

- Inibiria o congresso de agir em assuntos controversos – “Deixe o povo decidir essa questão!” – Seria um argumento comum para os representantes não assumirem responsabilidades.⁵¹

Ressalta-se novamente que o que foi colocado acima é apenas um exemplo de como as questões a respeito da democracia e participação não terminam com a implementação daqueles dispositivos.

Identificando grupos interessados nas emendas e detalhando o processo da constituinte

Para entender quem eram as forças políticas no apoio e contra as emendas é preciso traçar de forma detalhada o caminho das emendas até o texto final da constituição. O que se observa a partir dessa pesquisa é que houve uma espécie de “consenso silencioso” de uma grande maioria dos constituintes para vetar uma maior participação popular. Isto é, apesar de haver um discurso político em apoio à participação da sociedade civil na política, a estratégia da classe política foi, na maior parte do processo, o de apagar aos poucos as propostas daquelas emendas populares, mas evitando ao máximo que esse processo fosse exposto à opinião pública.

Assim, seguem de forma simplificada, as fases do processo constituinte de 1986-1988 com ênfase no processo das emendas populares 21, 22 e 56.

As fases do processo da constituinte:

1. Preliminar (De janeiro de 1987 a março de 1987)

Na definição do regimento interno, houve a inclusão da chamada “emenda popular”. Entidades e associações da sociedade civil poderiam apresentar propostas de emenda ao projeto de constituição se conseguissem 3 entidades apoiadoras e 30.000 assinaturas.

⁵¹ Tradução do autor

2. Subcomissões Temáticas e Comissões Temáticas (De abril de 1987 a junho de 1987)

As comissões e subcomissões⁵² que se formaram discutiram partes do projeto da constituinte, mas sem a participação das emendas populares. Tampouco houve inclusão de dispositivos de participação popular por parte dos parlamentares constituintes.⁵³

3. Comissão de Sistematização (De abril de 1987 a novembro de 1987)

Na comissão de sistematização houve a discussão do projeto oriundo das comissões e subcomissões, também houve debate em torno do conteúdo das emendas populares. O parágrafo sobre o plebiscito e referendo foi derrotado nessa comissão⁵⁴:

“As leis e atos federais relativos aos direitos do homem, às liberdades sociais dos trabalhadores e às condições mesológicas do País serão submetidas a referendium popular sempre que isto seja requerido por um número de eleitores iguais a meio por cento do eleitorado nacional.

Parágrafo único. As leis orçamentárias e tributárias não serão submetidas a referendium popular.”

Votação desse artigo na comissão foi seguinte:

- SIM: 29 Constituintes;
- NÃO: 54 Constituintes;
- ABSTENÇÕES: 1 Constituinte.

Total: 84 votos.

Para retirar este artigo, houve o argumento de que o plebiscito e o referendo já estavam contemplados no parecer do relator Bernardo Cabral como se observa nos discurso de José Fogaça (PMDB-RS):

“(...)É preciso dizer que o texto do 2º Substitutivo já adota o princípio do referendium, e o faz em relação a toda e qualquer lei. Quero que fique enfaticamente registrado que o texto do Relator Bernardo Cabral, no § 3º do art. 71, abre a

⁵² No total foram 9 comissões e 24 subcomissões

⁵³ Anteprojeto “I” de constituição nos vols 219 e 220 dos arquivos da constituinte.

⁵⁴ Ata da comissão de sistematização, vol 2 pág 889

possibilidade de referendium a toda e qualquer lei, seja de que natureza for, refira-se ao tema a que se referir. E, mais: o texto do Relator Bernardo Cabral permite a convocação de referendium também em relação a emendas constitucionais.(...) “

(...)Por isso, apesar de ver nessa emenda um objetivo semelhante àquele que já contém o texto, gostaria de dizer de forma peremptória, categórica e veemente que aquilo que já contém o relatório Bernardo Cabral é mais amplo, irrestrito, abrangente e democrático do que essa proposta que está colocada em questão. Nesse sentido, o parecer da relatoria é, necessária e inequivocamente, contrário e pela rejeição.(...)”

O argumento de não haver dispositivos tão específicos numa constituição, até poderia ser considerado, mas a importância de se ter artigos que regulem certos detalhes a respeito da participação popular ficará evidente no próximo capítulo.

É preciso explicar ainda que o relator, Bernardo Cabral fez 2 substitutivos (projetos de constituição) nessa fase, o primeiro sem as emendas populares e o segundo com as emendas. Nesse segundo projeto⁵⁵, o relator deu parecer favorável ao conteúdo das emendas populares 21, 22 e 56, mas alterou-os para ficar da seguinte forma e a comissão de sistematização manteve as alterações:

Art. 71 § 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara Federal, de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, zero vírgula três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de zero vírgula um por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 3º - O referendo popular será determinado pelo Presidente da República para deliberar sobre a anulação total ou parcial de Emenda à Constituição ou de lei, quando o requeiram no mínimo dois por cento do eleitorado nacional, distribuídos em cinco ou

⁵⁵ Vol 242 dos arquivos da constituinte

mais Estados, com não menos de zero vírgula cinco por cento dos eleitores de cada um deles.

Deve-se atentar ao fato de que as especificidades de emenda à constituição e convocação de plebiscitos e referendos, que estavam nas emendas populares 21, 22 e 56, não foram contempladas pelo relator Bernardo Cabral. Ficou estabelecido o mesmo número de assinaturas para projetos de lei e PECs (retirou-se também o prazo de 120 dias), o mesmo ocorreu com convocação popular para referendo a respeito de leis e PECs. Além disso, os referendos ficaram somente com o poder de veto, enquanto que na proposta das emendas populares ficava em aberto a possibilidade de reverter arquivamento de projetos de lei ou PECs do legislativo.

4. Plenário (De março de 88 a setembro de 1988)

No projeto de constituição “A”⁵⁶, permanecia o conteúdo aprovado pelo relator, Bernardo Cabral, mas com a mudança no regimento interno promovida pelo grupo político de centro e centro-direita denominado “Centrão”⁵⁷ – que será explicada com mais detalhes nas próximas seções - toda a parte referente à iniciativa popular e ao referendo foi eliminada na emenda proposta por aquele grupo político.

⁵⁶ Vol 253 dos arquivos da constituinte

⁵⁷ O “Centrão” foi um grupo supra-partidário de centro, centro-direita e direita que se formou no processo constituinte a partir do agrupamento de parlamentares conservadores do PFL, PMDB, PDS, PTB, PL e PDC que estavam insatisfeitos com o projeto de Constituição que fora elaborado nas comissões e subcomissões. Outras causas que podemos considerar como relevantes para a formação do Centrão foram: fragilidade do sistema partidário-ideológico, que favorecia iniciativas individuais, o fim da aliança democrática entre o PMDB e PFL e a crise do governo Sarney após o fracasso do plano cruzado, o que cindiu a unidade do PMDB, o partido mais numeroso na Constituinte, com 295 parlamentares.

Pode-se afirmar, portanto, que a formação do “Centrão” sacramentou a divisão do PMDB em três grupos ideológicos: esquerda, que criticava abertamente o governo Sarney; direita, que procurava ganhar espaço naquele mesmo governo e centro, que buscava manter a unidade, ora criticando Sarney, ora lhe dando o apoio necessário.

Os principais líderes do Centrão eram: José Lourenço (PFL-BA), Amaral Netto (PDS-RJ), Gastone Rigghi (PTB-SP), Carlos Santana (PMDB-BA), Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), Dasso Coimbra (PMDB-RJ), Ricardo Fiúza (PFL-PE) e Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA).

O grupo se dissolveu após a promulgação da Constituição, em função do reagrupamento partidário que ocorreu antes das eleições presidenciais de 1989. A maior parte dos líderes do “Centrão” viria a apoiar, no segundo turno, a candidatura à presidência de Fernando Collor de Mello e posteriormente, o seu governo. (Dicionário Histórico Bibliográfico do CPDOC-FGV, verbete: “Centrão”, disponível em: <<http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/Busca/BuscaConsultar.aspx>> e acessado em 08/09/2010)

No texto do projeto de constituição A, de relatoria de Bernardo Cabral, os itens referentes à iniciativa popular e ao referendo estavam dentro do artigo 75, a respeito dos atores políticos que tinham a prerrogativa da iniciativa legislativa e constava da seguinte forma:

Art. 75. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República, ao Primeiro Ministro, aos Tribunais superiores e aos cidadãos, na forma prevista desta constituição

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, zero vírgula três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de zero vírgula um por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 3º O referendo popular será determinado pelo Presidente da República para deliberar sobre a anulação total ou parcial de emenda à Constituição ou de lei, quando o requeiram, no mínimo, dois por cento do eleitorado nacional, distribuídos em cinco ou mais Estados, com não menos de zero vírgula cinco por cento dos eleitores de cada um deles.

Na proposta do “Centrão”, foram retirados todos os dispositivos acima, a respeito de referendo e iniciativa popular, que constavam no texto do relator Bernardo Cabral, inclusive com a supressão da expressão “cidadãos” no caput do artigo 75⁵⁸. Portanto, a emenda proposta por aquele grupo político era a seguinte:

Art. 75. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República, ao Primeiro Ministro, aos Tribunais superiores na forma prevista desta constituição

⁵⁸ Arquivos da Constituinte, volume 279, páginas 57-61

Diante dessa proposta de supressão apresentada pelo “Centrão”, Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP) e Nelson Aguiar (PMDB-ES) solicitaram destaque de votação pela manutenção do texto original de Cabral e daqueles parágrafos a respeito de iniciativa popular e referendo. Já João Hermann Neto (PMDB-SP), José Carlos Sabóia (PSB-MA) e Ronaldo Cezar Coelho (PMDB-RJ) redigiram um novo texto, igual ao que está atualmente na constituição, houve um acordo entre os 5 parlamentares para a fusão dos destaques e emendas⁵⁹, e o texto final votado em plenário foi:

Artigo 61, parágrafo 2: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

O resultado da votação desse item foi:

SIM – 391

NÃO – 98

ABSTENÇÃO – 24

TOTAL – 513

Resumindo o processo: um item específico a respeito da possibilidade de convocação popular de referendo já fora retirado na comissão de sistematização. E posteriormente, o Centrão propôs a retirada de todos os outros itens. No final, o único instrumento de participação popular que permaneceu, em função da pressão de alguns parlamentares, foi a iniciativa popular de lei, que teve seu número de assinaturas necessárias aumentada, sob o argumento de valorizá-la, como afirmou Ronaldo Cezar Coelho⁶⁰ na votação deste item:

“Por conseguinte, trata-se de proteger o que acabamos de votar contra o que seria a vulgarização do instrumento, elevando o quorum mínimo a 1% de assinaturas.(...)”

⁵⁹ DANC No. 212, do dia 23/03/1988, pág 342

⁶⁰ Idem

(...)Esta é a intenção da emenda: dar maior valor à iniciativa popular, à contribuição dos segmentos da população junto ao Congresso, que não nos diminui, ao contrário, valoriza o nosso trabalho.”

O artigo a respeito de iniciativa de referendo e plebiscito, que estava no Projeto A, foi retirado e o uso daqueles dispositivos ficou sob controle do Congresso Nacional como expresso nesse artigo:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;”

Mantiveram-se assim os partidos e representantes numa posição privilegiada de mediação entre a sociedade e o estado.

5.Comissão de Redação e Promulgação (setembro a outubro de 1988)

Não houve mais alterações nos artigos a respeito dos dispositivos de iniciativa popular, referendo e plebiscito.

Análise da atuação parlamentar no processo constituinte e conclusão

O ponto central da derrota das emendas populares foi a mudança no regime interno, promovida pelo “Centrão”, um agrupamento de deputados do centro, centro-direita e direita. A mudança no regimento interno permitiu emendas e destaques coletivos e deslocou o foco das discussões e decisões do projeto A, elaborado pelo relator Bernardo Cabral e discutido na comissão de sistematização, para as emendas coletivas apresentadas em plenário.

Na prática, permitiu ao “Centrão” alterar capítulos inteiros do projeto de constituição, assim o foco de discussão e votação deixou de ser o relatório de Bernardo Cabral, considerado progressista demais, para as emendas apresentadas por este grupo político. Oliveira (1993) *apud* Gomes (2006) dá a dimensão concreta desse processo:

“(...)houve uma inversão do ônus para a manutenção de itens constantes no Projeto-A. Se no Regimento Interno anterior era necessário juntar 280 votos para se modificar o Projeto-A, agora, no novo Regimento Interno, a manutenção de qualquer parte do Projeto-A exigia 280 votos. Enfatizando o ponto: qualquer dispositivo presente no Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização precisava reunir 280 votos a favor” (OLIVEIRA, 1993 apud GOMES, 2006)

De acordo com Lima (2002), o objetivo do “Centrão”, ao mudar o regimento interno da Constituinte sob o argumento de que o projeto da comissão de sistematização não refletia a distribuição ideológica do Congresso, foi o de eliminar os aspectos mais progressistas do texto da comissão de sistematização. *“Uma minoria de esquerda radical estava conduzindo a constituinte e erigindo um Estado inviável de esquerda por conceder um conjunto de direitos sociais absolutamente impraticáveis”* afirmou Gastone Righi⁶¹ (PTB-SP) para justificar as atitudes do Centrão.

Júlio Lopes (2008), em seu livro “Carta da Democracia”, segue a mesma linha para descrever este agrupamento político. De acordo com o autor, o “Centrão” não se formou com uma proposta fechada de constituição, seu programa se restringia a “conferir maior espaço ao mercado na nova ordem institucional”. Nos trabalhos da constituinte foi uma “coalizão de veto orientada por um consenso negativo sobre a ordem política a ser instaurada no país. Em comum, a rejeição do ordenamento constitucional proposto pela sistematização, mas em graus variados.”

Portanto, analisando-se a atuação dos constituintes no artigo a respeito de iniciativa popular e referendo, evidencia-se um embate entre a esquerda, de um lado, e o centro e a direita, do outro, a primeira com o objetivo de ampliar direitos políticos, e os segundos em devolver somente aqueles direitos que haviam sido retirados com o golpe de 64. De fato, a interpretação de que essas emendas populares não vingaram em função das forças políticas de centro e direita na constituinte parece plausível, e para analisar essa possibilidade, apresento dois trabalhos que analisam o espectro ideológico dos constituintes.

⁶¹ Jornal da constituinte no 28, 7 a 13 de dezembro de 1987

O primeiro trabalho, no livro editado pelo DIAP (1988) - Departamento intersindical de assessoria parlamentar, *Quem foi quem na constituinte de 88*, faz uma avaliação, dando notas de zero a dez, dos constituintes a partir de suas posições a respeito de legislação trabalhista.

Os critérios utilizados para avaliar a atuação dos parlamentares foram os seguintes: votação no 1º turno a respeito dos artigos: estabilidade, 40 horas, turno de 6 horas, salário mínimo, prescrição⁶², férias, piso salarial, greve, aviso prévio mínimo de 30 dias e comissão de fábrica. E votação no segundo turno a respeito dos seguintes itens: estabilidade, 40 horas, turno de 6 horas, direito de greve, aviso prévio desproporcional, estabilidade do dirigente sindical, sindicato como substituto processual⁶³, participação nos órgãos de seus interesses⁶⁴ e auto-aplicabilidade dos direitos sociais⁶⁵. Quem votasse a favor dos itens acima tinha nota maior, quem votasse contra ou se abstinisse tirava nota menor dentro da escala de zero a dez. O trabalho do DIAP, apesar de citar no seu texto se parlamentar votara a favor ou contra a iniciativa popular, não colocava esse item como critério de avaliação.

Numa contagem sem critério classificatório, 249 parlamentares tiveram nota igual ou abaixo de 4,0; 234 parlamentares com nota igual ou acima de 6,0 e 73 parlamentares com nota entre 4,0 e 6,0.

De acordo com o DIAP, a direita conseguiu se unir em votações estratégicas para derrubar algumas reivindicações fundamentais dos trabalhadores, como o turno de 40 horas, férias com pagamento em dobro e estabilidade. Assim, o Departamento interpreta que algumas das conquistas (estabilidade do dirigente sindical, greve, entre outros) se deram por dois fatores: o primeiro seriam as grandes mobilizações que antecederam a votação dos itens de legislação trabalhista, o outro fator foi a proximidade das eleições municipais, que inibiu alguns constituintes de centro e centro-direita a votar contra os direitos trabalhistas. Essa explicação do

⁶² Período de tempo ao qual o trabalhador pode reclamar do empregador por eventuais lesões de seus direitos trabalhistas.

⁶³ Ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos e individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas.

⁶⁴ Garantia de participação dos trabalhadores e empregadores, de forma paritária, nos órgãos onde seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação

⁶⁵ É a garantia constitucional de que direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Isto é, hora extra com 50% de acréscimo, aviso prévio de 30 dias, licença maternidade e paternidade entravam em vigência após a promulgação da constituição, independentemente de leis complementares posteriores.

DIAP tem alguns problemas, pois não consegue esclarecer de forma convincente por que em algumas pautas eles foram vitoriosos e outras não.

O outro trabalho, a dissertação de Luziano de Pereira Lima, faz uma classificação dos constituintes entre direita, centro-direita, centro, centro-esquerda e esquerda de acordo com sua atuação e voto em vários itens da constituinte, além dos trabalhistas, por isso pode ser considerado mais completo que a análise do DIAP. No seu trabalho, o autor definiu a direita como aqueles que defendiam os interesses do capital, das associações patronais e dos latifundiários. A esquerda ficou definida como aqueles que defendiam os interesses dos movimentos sociais e das classes trabalhadoras. Como centro, o autor entendeu que seria os constituintes que votaram ora a favor dos trabalhadores e movimentos sociais, ora a favor dos interesses do capital.

A contagem de Lima resultou em 94 parlamentares de esquerda, 77 de centro-esquerda, 60 do centro, 145 do centro-direita e 183 da direita. Com os critérios de Lima, verificamos que a coalizão direita e centro-direita (329 constituintes) teria o mínimo necessário para impor seu projeto político. No entanto, de acordo com o autor, como a direita não obteve unidade de interesses nos temas constitucionais fundamentais, e aliado às pressões estratégicas dos movimentos populares e trabalhistas, a esquerda conseguiu aprovar algumas emendas de interesse do movimento operário e popular.

Portanto, a partir da análise do DIAP e de Lima temos três fatores que são considerados para o sucesso ou fracasso de propostas dos movimentos sociais ou trabalhistas: mobilização popular, influência das eleições municipais de 1988 e coesão ou ruptura entre os grupos da direita e centro-direita.

Ao utilizar a análise do espectro ideológico para entender a derrota das emendas de participação popular, devemos nos atentar em dois pontos. Em primeiro lugar, a mobilização para a construção delas foi muito grande, tal fato se comprova com a assinatura de quase 400 mil pessoas nas três emendas. Outra questão importante para se lembrar é que ter uma posição contrária à ampliação da democracia num período de redemocratização poderia trazer sérios prejuízos eleitorais. Essas emendas tinham conteúdo inteligível para a maioria da população: a

participação direta no Congresso, e assim o posicionamento dos constituintes e partidos em relação a essa questão poderia ser explorado em campanhas eleitorais⁶⁶.

Portanto, dois dos três elementos expostos acima que explicam o sucesso de outras reivindicações populares estão presentes: grande mobilização e pressão eleitoral. Mas isso não foi suficiente para garantir um conteúdo mais próximo ao daquelas emendas. Pode-se concluir então que a direita, o centro e a centro-direita não se fragmentaram no seu posicionamento contrário ao conteúdo das emendas a respeito de participação popular, e que isso foi preponderante para que elas não fossem adiante no processo da constituinte.

Mas, se os setores centro-direita e direita não se fragmentaram nesse veto à participação ampla da sociedade civil, o mesmo não se pode afirmar no momento da conquista de um dispositivo, ainda que mínimo, de participação popular. Basta verificar a declaração de voto dos líderes dos partidos no momento da votação do artigo 61 parágrafo 2º⁶⁷:

- PDS e PFL declararam voto contra a proposta
- PT, PMDB, PDT declararam voto a favor
- PL liberou voto, os outros partidos não declararam voto.

Fica evidente que nessa votação ficaram de um lado, os partidos ligados ao regime militar (PDS, PFL), e do outro os partidos e indivíduos que ou exerceram a oposição oficial (PMDB) ou a clandestina (PT, PDT) contra o regime militar.

⁶⁶ Francisco Whitaker relata que naquela época os parlamentares tinham temor de serem tachados de “traidores do povo” tal qual faziam algumas entidades e sindicatos após declarações ou votações de itens da pauta trabalhista ou de movimentos sociais. (Entrevista com o autor no dia 17/01/2010)

⁶⁷ Diários da Assembléia Nacional Constituinte, número 212 do dia 23/03/1988, pág 342

Quadro 5 – Relação de partidos, quantidade de constituintes e posicionamento de seus líderes a respeito do artigo 61, parágrafo 2.

Partido	Quantidade de constituintes	Posicionamento dos líderes
PMDB	295	SIM
PFL	132	NÃO
PDS	36	NÃO
PDT	25	SIM
PTB	24	Não declarou
PT	16	SIM
Outros Partidos (PCB, PC do B, PMB, PSB, PDC, PTR, PL)	33	Não declarou, ou liberou o voto.

Relembrando o resultado da votação do artigo 61, parágrafo 2:

SIM – 391

NÃO – 98

ABSTENÇÃO – 24

TOTAL – 513

Portanto, analisando os dados da votação no quadro acima⁶⁸, fica claro que alguns parlamentares de centro e centro direita do PDS e PFL votaram a favor do artigo 61, parágrafo 2, contrariando as ordens das lideranças de seus respectivos partidos.

Por fim, não é errado afirmar que os maiores vitoriosos nesse processo foram os partidos ligados ao regime militar e os setores de centro e centro-direita.

⁶⁸ Idem

Apesar dos partidos de direita saírem derrotados na votação do artigo 61 parágrafo 2, seu principal argumento – que as emendas populares diminuiriam a representação política – foi contemplado. As exigências para a iniciativa popular de lei (1% do eleitorado nacional em pelo menos 5 estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada estado) colocaram, sem dúvida, os representantes numa posição mais favorável para apresentar projetos de lei do que a sociedade civil organizada. Já os setores políticos de centro e centro-direita, oriundos principalmente do PMDB, PDS, PFL e PTB, que votaram a favor do artigo 61 parágrafo 2, não só conseguiram vetar o conteúdo progressista daquelas emendas populares, como também saíram, perante a opinião pública, como defensores da participação popular⁶⁹.

E ressalto novamente o “consenso silencioso” que se procedeu ao longo do processo de tramitação daquelas emendas, pois foram raras vezes em que estes setores políticos tiveram que assumir publicamente uma posição contrária a uma maior participação popular no legislativo. Para comprovar isto, basta relembrar o processo de tramitação daquelas emendas descrito acima: no anteprojeto de Constituição do relator Bernardo Cabral, alguns itens das emendas populares já tinham sido apagados. Na comissão de sistematização, o centro e a centro-direita votaram contra o artigo a respeito de convocação popular de plebiscitos e referendos, mas, preocupados com sua imagem perante a opinião pública, justificaram o voto alegando que aqueles dispositivos de participação já existiam em outro artigo da relatoria de Cabral. Por fim a manobra do “Centrão”, do qual faziam parte, de modificar o regimento interno foi preponderante para que os setores do centro e centro-direita conseguissem vetar o conteúdo progressista daquelas emendas populares, ao mesmo tempo que preservavam suas imagens perante a opinião pública. Caso não houvesse essa mudança no Regimento Interno, o artigo posto em votação seria aquele da relatoria de Cabral. A partir daí, os partidos de centro e centro-direita teriam duas opções pouco vantajosas para escolher: se votassem a favor do artigo, permitiriam os seguintes mecanismos de participação popular no legislativo federal: iniciativa popular de lei e PECs através de 0,3% do eleitorado nacional e auto-convocação de referendos a

⁶⁹ Um exemplo disso foi Gastone Righi (PTB –SP), que foi um dos líderes do Centrão, mas votou a favor do artigo 61 parágrafo 2

respeito de PECs através de 2% do eleitorado, o que não era de interesse deles, até porque, se a iniciativa popular e referendo de PECs fosse aprovada, temas polêmicos, como a reforma agrária, poderiam ser colocados novamente na pauta do Congresso Nacional pelos movimentos sociais, após a promulgação da Constituição. Por outro lado, se os partidos de Centro e centro-direita votassem contra o artigo, suas imagens perante a opinião pública sofreriam um sério desgaste, pois estariam barrando uma demanda legítima de participação popular no legislativo federal.

Portanto, a mudança no regimento interno permitiu aos grupos de centro e centro-direita apagar o artigo que estava na relatoria de Bernardo Cabral, sem precisar enfrentar o desgaste de colocar essa opção de forma clara à opinião pública. Permitiu também a inclusão, para votação em plenário, de um artigo completamente novo, mais restritivo, sem iniciativa popular de PEC e convocação popular de referendo e plebiscito. Os que votaram a favor desse artigo tiveram sua imagem favorecida perante a opinião pública.

Portanto, se os grupos políticos ligados ao regime militar conseguiram uma vitória ao impedirem conteúdos mais progressistas a respeito de participação popular no legislativo na Constituição de 88, alguns grupos de centro e centro-direita, que faziam parte do PMDB, PDS, PFL e PTB, tiveram um êxito ainda maior, pois participaram dessa derrubada das emendas populares, mas sem se submeter ao desgaste de colocar essa posição de forma mais clara perante a opinião pública.

Figura 1 – Processo de mudanças no conteúdo a respeito de iniciativa popular e referendo no processo constituinte de 1986-1988

Capítulo 3 – A iniciativa popular de lei: uma análise dos projetos apresentados entre 1991 e 2009

Mesmo com o fim do processo constituinte e a aprovação de mecanismos da iniciativa popular de lei na constituição de 1988 com grandes exigências para a sociedade civil, analistas políticos e juristas da época ainda viam oportunidades de melhorar o dispositivo através de sua regulamentação complementar. (DALLARI,1989; MOISES,1989; BENEVIDES,1992)

Dallari (1989:386) acreditava que a iniciativa popular de lei poderia incluir também o veto de leis: *“Aqui também se deverá recorrer aos princípios gerais e à analogia, aplicando-se ao veto popular o que foi dito quanto à iniciativa popular”*

Moisés (1989:93), por sua vez, expressava preocupação em relação à influência do poder econômico no uso da iniciativa popular de lei, podendo até gerar na sociedade uma *“indústria da legislação direta”*, por isso o autor recomendava a criação de dispositivos que disciplinassem essa questão.

Por fim, Benevides (1992:169), citando o artigo 133 do anteprojeto Comparato (1986) descrito abaixo, defendia que os projetos de iniciativa popular deveriam ter prioridade na discussão e votação no legislativo sobre todos os outros e serem sujeitos a decurso de prazo para que não viessem a adormecer nas casas legislativas.

“Os projetos de lei de iniciativa popular tem inscrição prioritária na ordem do dia da Câmara dos Deputados. Não tendo sido votados quando do encerramento da sessão legislativa, consideram-se reinscritos, de pleno direito, na sessão seguinte da mesma legislatura” .

No entanto, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que regulamentou o mecanismo de iniciativa popular no artigo 252 frustrou essas expectativas: não houve menção

com relação ao controle de patrocínio das iniciativas, tampouco a respeito de veto popular. Além disso, no item VI ficou registrado o seguinte:

VI - o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;

Assim a exigência de 1% de assinaturas do eleitorado com a tramitação do projeto sem prioridade na tramitação tornou o mecanismo de iniciativa popular de lei num mecanismo menos vantajoso para a sociedade civil. A comparação com o processo constituinte já mostra isso, pois as exigências de assinaturas aumentaram consideravelmente: de 30.000 assinaturas para 1% do eleitorado nacional.

Outra comparação pertinente é com os requerimentos para a criação de partidos. Para a fundação de um partido é necessário inicialmente seu registro em cartório, com 101 membros fundadores em 9 estados. Posteriormente, na solicitação de registro do estatuto partidário junto ao TSE, é necessário comprovar apoio popular com assinaturas equivalentes a 0,5% de votos válidos (brancos e nulos excluídos) à Câmara dos Deputados da última eleição, em no mínimo 9 estados, com no mínimo 0,1% do eleitorado em cada um deles. O que daria hoje, aproximadamente 450.000 eleitores⁷⁰.

Conforme a lei eleitoral número 9096/1995, que regulamentou os artigos 14 e 17 da Constituição Federal:

Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos,

⁷⁰ De acordo com dados do TSE (http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2006/quad_geral_blank.htm), nas eleições de 2006, registrou-se 93.799.909 votos válidos para a Câmara dos Deputados

distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Art. 8º O requerimento do registro de partido político, dirigido ao Cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, e será acompanhado de:

I - cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido;

II - exemplares do Diário Oficial que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto;

III - relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com a Zona, Seção, Município e Estado, profissão e endereço da residência.

Nessa comparação, as desvantagens do mecanismo de iniciativa popular de lei ficam evidentes. A sociedade civil tem duas desvantagens em relação aos partidos políticos: em primeiro lugar, na hora de elaborar uma proposta, tem exigências muito maiores que as de fundar um partido. Em segundo lugar, um partido, mesmo tendo mínima representação na CD pode apresentar emendas ou destaques no momento da tramitação de um projeto de lei, modificando-o. Já a sociedade civil não tem meios institucionais de interferir no processo, pois não pode emendar nem impedir as modificações de deputados e senadores. Além disso, inexistem mecanismos que determinem um prazo fixo de tramitação em um projeto por iniciativa popular.

Para entender melhor o papel dos deputados na tramitação de um projeto de lei, segue o fluxograma de projetos de lei na CD:

Figura 2 – Fluxograma da tramitação de projetos de lei

O tempo de transformação do projeto em lei pode ser longo ou curto dependendo do número de comissões em que ele é analisado⁷¹, do uso dos recursos, pedidos de vista e emendas pelos parlamentares. Além disso, outro fator importante é o tipo de tramitação estabelecido para os projetos: ordinário, prioridade e urgente. Os prazos para cada tipo de tramitação são os seguintes⁷²:

Regime ordinário: 40 sessões em cada comissão, (aproximadamente 50 dias úteis), entram nesse regime projetos de iniciativa de deputados e senadores

Regime de prioridade: 10 sessões em cada comissão (aproximadamente 15 dias úteis), os projetos oriundos de outros poderes (judiciário e executivo) e dos cidadãos entram nesse regime de tramitação.

Regime urgente: se divide em 2 tipos, a urgência normal, em que o prazo de análise nas comissões é de 5 sessões e elas ocorrem simultaneamente. Outro tipo é a urgência urgentíssima, que coloca o projeto em pauta na mesma sessão, desde que não haja medida provisória, nem projeto com urgência requerida pelo Presidente⁷³ que esteja bloqueando a pauta. Para ser utilizada, é necessária a aprovação da maioria absoluta da Casa.

Em tese, quando um projeto tem seu prazo esgotado nas comissões sem o parecer do relator - no regime ordinário ou de prioridade - um novo relator pode ser designado pelo presidente da comissão ou a matéria pode ser colocada em pauta para votação dentro da comissão mesmo sem a relatoria, mas na prática muitos projetos ficam sem votação ou relatoria por meses ou anos (QUEIROZ, 2006:45).

Dessa forma, o pedido de urgência - e o seu uso constante - é um instrumento que a coalizão governista usa para determinar a agenda de trabalhos do legislativo, pois permite que os projetos considerados importantes pela coalizão majoritária sejam colocados em pauta antes de outros projetos, e posteriormente, aprovados. (LIMONGI E FIGUEIREDO, 1999: 47-48; PEREIRA E MULLER, 2000; RICCI, 2003)

⁷¹ Um projeto pode ser analisado por, no máximo, 3 comissões permanentes, se a mesa determinar que o projeto precisa passar por mais de 3, é criada uma comissão especial para analisá-lo.

⁷² Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigo 52

⁷³ A urgência urgentíssima requerida pelo presidente estabelece que a votação do projeto seja em 45 dias, sob pena de suspender as votações de outras matérias.

A partir do que foi exposto acima e das observações empíricas da tramitação dos projetos por iniciativa popular, fica evidente que o fator primordial de sucesso dos projetos por iniciativa popular é a sua “apropriação” pela coalizão majoritária do congresso. Em outras palavras, o sucesso na coleta de assinaturas necessárias, a apresentação do projeto no legislativo e declarações de apoio de parlamentares não garante o sucesso da iniciativa popular. É necessário que os parlamentares da coalizão majoritária assumam a responsabilidade de conduzir ativamente o processo de tramitação do projeto de lei.

Mas isso não quer dizer que a coleta de assinaturas necessárias seja mera formalidade no processo. Nos projetos de lei relatados, observou-se que a coleta e apresentação de aproximadamente 1 milhão de assinaturas nos 5 projetos de lei⁷⁴ apresentados exerceu uma pressão moral sobre os parlamentares. Como comprovado nos discursos dos deputados no momento da discussão dos projetos em plenário:

*“O pensamento externado por V. Exa é absolutamente correto, ou seja, esta matéria tem extensa dimensão social, haja vista as 1 milhão e 500 mil assinaturas(sic), tentando interferir na busca de um texto que corresponda ao interesse da sociedade.”*⁷⁵

José Abrão (PSDB-SP) em 24/03/1994 na discussão a respeito do projeto de lei 4193/1993

“Sr. Presidente, tendo em vista esse entendimento, gostaria de esclarecer que, em se tratando de matéria da importância desse projeto de iniciativa popular, com mais de 1 milhão de assinaturas, não me parece que possamos correr o risco de não o aprovarmos ainda neste mês, para que possa valer para as próximas eleições.”

Eduardo Paes⁷⁶ (PTB-RJ) 15/09/99 na discussão a respeito do projeto de lei 1517/1999

“A sociedade brasileira, que neste momento nos assiste, participou com 1.700.000(sic) assinaturas até hoje para aprovar este projeto de lei. E nós, aqui, que temos a oportunidade de escrever a história, de fazer com que a política se torne algo

⁷⁴ Ver íntegra dos projetos de lei e leis resultantes nos anexos

⁷⁵ Diários da Câmara dos Deputados, 25/03/1994, pág. 4302

⁷⁶ Diário da Câmara dos Deputados, 16/09/99, pág. 42731

*mais transparente,(...)"*⁷⁷ Índio da Costa (PFL-RJ), 07/04/2010 na discussão a respeito do projeto de lei complementar 518/2009

É importante salientar ainda, que a formalidade de permitir à sociedade civil apresentar projetos de lei não foi concretizada até hoje. A Câmara não conseguiu cumprir o que está determinado no seu próprio regimento interno artigo 252, item V:

V - o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação;

A alegação apresentada pela Secretaria-Geral da Mesa e por alguns parlamentares foi a de que o TSE não possui cadastro de todos os eleitores, nem a centralidade desses dados a partir dos TREs, o que inviabilizou a conferência das assinaturas. Um parecer a respeito do projeto de lei 2710/1992, assinado por Mozart Vianna de Paiva⁷⁸, secretário-geral da Mesa evidencia essas dificuldades:

“Nesse sentido, a Secretaria-geral, face a não regulamentação da matéria através do projeto de lei ordinária, segundo o que dispõe o art. 14, caput, da Constituição Federal, tomou diligências junto ao Tribunal Superior Eleitoral a fim de que fosse verificada a possibilidade de conferência da condição eleitoral dos subscritores do projeto em tela, por amostragem informatizada, em bases previamente definidas.

A medida solicitada ao TSE se mostrou inviável, uma vez que aquele tribunal possui cadastrado, hoje, apenas um terço do eleitorado nacional; outra parte encontra-se com registro no SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados) e o restante nos órgãos estaduais da justiça eleitoral”

Deve-se notar que desde 92 até então, não houve uma evolução nessa questão. Mesmo após 14 anos, a secretaria geral da Câmara manteve as alegações da impossibilidade de se

⁷⁷ Diário da Câmara dos Deputados, 08/04/10, pág 13796

⁷⁸ Diário da Câmara dos Deputados, 08/04/92, pág 6359

verificar as assinaturas, conforme depoimento do deputado Antonio Carlos Biscaia⁷⁹ (PT-RJ), a respeito do projeto de lei 7053/2006:

“A Mesa da Câmara diz que não tem condições de conferir 1 milhão e 300 mil assinaturas, não tem condições de verificar se os signatários são ou não eleitores. Eu até fui algumas vezes, acompanhado da Cleyde, ao Mozart, à Mesa: ‘Por favor, não tem como mandar isso para o Tribunal Superior Eleitoral? Não existe um mecanismo que permita que a vontade popular se concretize no projeto de iniciativa popular?’ ‘Não, não tem jeito, não tem jeito, não tem jeito.’ “

Dessa forma, os cinco projetos de lei por iniciativa popular apresentados até hoje foram colocados na pauta do congresso através dos próprios deputados, ou pelo Executivo.

Apresento a seguir, o histórico detalhado dos quatro projetos de lei que tiveram sua tramitação encerrada. O primeiro projeto de lei 2710/1992, criou o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), o segundo projeto, 4193/1999, incluiu homicídio como crime hediondo, o terceiro projeto, 1517/1999, tornou mais rigorosa a punição para o crime de corrupção eleitoral e por fim, o quarto projeto de lei complementar, 518/2009, modificou os critérios de inelegibilidade, e é também conhecido como o projeto “Ficha Limpa”.

⁷⁹ Notas taquigráficas da audiência pública em torno do projeto de lei 7053/2006, promovida pela CLP em 04/12/2008

Figura 3 – Linha do tempo do projeto de lei 2710/1992⁸⁰

⁸⁰ O veto parcial do Executivo foi em função de uma questão técnica e não adiou a criação do FNHIS.

Projeto de lei 2710/1992, criação do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social)

Proposta e tramitação

O projeto de lei 2710/1992 foi apresentado pelos movimentos sociais ligados à questão da moradia urbana: UMM-SP (União dos Movimentos de Moradia de São Paulo), UNMP (União Nacional pela Moradia Popular) e a MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia). Também teve o importante apoio institucional da CNBB (Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil).

O objetivo desse projeto de lei era reduzir o déficit habitacional do país, de 15 milhões de moradias na época da formulação do projeto, e colocar a habitação como prioridade de governo, tornando-o um direito social, assim como é a educação e a saúde.⁸¹

A questão da habitação urbana começou a ser uma pauta fundamental da sociedade no fim do regime militar. Houve, no período do milagre econômico, uma migração maciça da população rural para as áreas urbanas. Mesmo com o fim do crescimento econômico, o êxodo rural se manteve, gerando assim um grande déficit na habitação urbana. (PAZ, 1996)

Por este motivo, o regime militar criou o BNH (Banco Nacional da Habitação) em 1964, que iniciou projetos de financiamento para moradias populares. As grandes críticas dos movimentos sociais ao BNH eram na sua forma centralizada e autoritária de gestão que por consequência fazia projetos uniformizados sem considerar as características e demandas de cada município, construía-se blocos de habitação longe de pólos de trabalho e também sem considerar a questão da infra-estrutura urbana, o que favorecia a especulação imobiliária em torno de locais escolhidos pelo governo para a construção de casas. (BOLLAFI, 1989, ROLNIK, 1988 apud PAZ, 1996). Posteriormente, o BNH foi extinto em 84, em função da crise econômica da época.

Paralelamente ao fim do BNH, movimentos sociais em torno da questão da moradia urbana, surgidos nos anos 70 e 80, se fortaleciam politicamente. As principais ações desses

⁸¹ Ata da reunião do Comitê do Fundo, março 1991

movimentos sociais eram a realização de mutirões para construção de moradias populares, e ocupações e invasões de terra ou de prédios públicos ou abandonados.

Além das ações políticas citadas acima, esses movimentos também produziram documentos reivindicando moradia urbana, por exemplo, apresentando as emendas populares número 63 e 115⁸² a respeito de reforma urbana e moradia popular no processo constituinte de 1986-1988. Os eixos centrais dessas emendas estavam na criação e regulamentação de instrumentos que democratizassem o uso da terra e permitissem uma gestão democrática nas cidades e a inclusão da habitação como um direito social. As emendas não foram contempladas no processo constituinte, pois a Constituição de 1988 deixou a regulamentação daquelas questões a cargo dos municípios e de futuras leis. (CAVALCANTI, 1988: 325)

Posteriormente, entre 1989 e 1991, os movimentos sociais realizaram uma série de eventos, plenárias e fóruns para discutir alternativas para resolver a questão do déficit habitacional. Ao fim desse processo, elaboraram um projeto de lei por iniciativa popular que sugeria a criação do Fundo Nacional de Habitação e também com seguinte pauta de reivindicação⁸³:

- 1) prioridade de atendimento para famílias de baixa renda (até 10 salários mínimos)
- 2) criação do fundo com dotação de verba fixa da União e do FGTS,
- 3) gestão do fundo através de um conselho nacional, com grande participação de movimentos sociais. A proposta inicial dos movimentos ia em consonância com suas concepções de auto-gestão.

- 10 representantes de entidades do movimento popular, nomeados em seus fóruns específicos;

- 4 representantes das centrais sindicais;

- 1 representante do Ministério da Ação Social (na época era o órgão responsável pela área de habitação);

- 1 representante da Caixa Econômica Federal;

⁸²As emendas coletaram 133.068 e 32.231 assinaturas respectivamente.

⁸³ Ata do comitê do fundo, março de 1991

- 1 representante do Ministério Público Federal;
- 1 representante do Congresso Nacional;
- 1 representante do Banco Central.

A coleta de assinaturas para viabilizar este projeto de lei foi iniciada em maio de 1991 em várias frentes: formaram-se grupos que iam a feiras livres, missas e festas de bairro para convencer a população da importância do projeto e obter as assinaturas. A Igreja também teve grande participação na coleta de assinaturas disponibilizando suas paróquias e pastorais para tal fim. Cabe destacar também que o jornal “Diário Popular” encampou a iniciativa, divulgando a campanha e os eventos ligados a essa iniciativa. (PAZ, 1996)

O projeto conseguiu aproximadamente 800 mil assinaturas, número correspondente a 1% do eleitorado nacional na época, e foi apresentado ao Congresso Nacional em novembro de 1991.

Como já dito, não houve meios técnicos de averiguar as 800 mil assinaturas e o deputado Nilmário Miranda (PT-MG) foi o responsável por colocar o projeto 2710/1992 na pauta do Congresso.

É importante ressaltar que a atuação do deputado não se restringiu somente à assinatura do projeto. Ele promoveu uma série de audiências nos fins de 1992, reunindo, além dos movimentos sociais por moradia, os representantes do poder público da área de habitação (federal, estadual e municipal), e organizações representativas dos setores empresariais da construção civil⁸⁴. Nessas audiências, alguns pontos da proposta foram alterados. Uma dessas mudanças foi na composição do Conselho Nacional de Habitação, que passou a ser tripartite. Uma parte do Conselho seria governamental, em seus 3 níveis (municipal, estadual e federal), outra parte seria formada pelos “promotores” dos programas ligados à moradia, por exemplo, empresários ligados à construção civil, e a terceira parte seria formada pelos beneficiários dos programas, representados pelos movimentos de moradia. A partir daquelas reuniões, o projeto

⁸⁴ Como por exemplo a CBIC, Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil.

também passou a abranger reivindicações dos municípios, empresários da construção civil e outros segmentos interessados numa política nacional de habitação⁸⁵.

Houve também em maio de 1992, a formação de uma comissão temporária na Câmara dos Deputados, a Comissão Especial de Habitação, para analisar os projetos de habitação existentes e elaborar um substitutivo que abrangesse as novas pautas e alterações que surgiam naquelas audiências públicas. Tudo isso criou uma expectativa positiva nos movimentos sociais de moradia, levando-os a acreditar que o projeto seria aprovado de forma rápida no Congresso Nacional (PAZ, 1996).

No entanto, as eleições ocorridas em 1994 adiaram a análise do projeto em plenário, e a posse do novo presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) em 1995 deu novos rumos à tramitação deste projeto de lei, o que frustrou os movimentos sociais de moradia.

Dois problemas surgiram na tramitação desse projeto. O primeiro se refere a uma questão constitucional: projetos de lei do legislativo não poderiam vincular despesas além das áreas de saúde e educação previstas na Constituição e também não poderiam criar conselhos ou órgãos, cuja atribuição seria exclusiva do Executivo, conforme explica Paz (1996):

“Um primeiro problema a ser enfrentado foi o limite constitucional, que determina que um projeto legislativo não pode vincular receita/despesa, além das áreas da saúde e educação, que já estão consagradas na Constituinte. A iniciativa de criação de fundos, ou de onerar o orçamento, é do poder Executivo, não do Legislativo. Outro problema que limitava o projeto era a da definição, também constitucional, de que só o Executivo pode propor a criação de órgãos, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Moradia. A saída foi elaborar um projeto de lei que, mantendo os conteúdos da proposta popular, autorizava a criação, por parte do executivo, de um determinado órgão, no caso o Conselho Nacional de Moradia. “ (PAZ, 1996:)

⁸⁵ Diários da Câmara dos Deputados, 10 de maio de 2001, pág

O segundo problema foi de cunho político-ideológico, pois o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) dava sinais de que não teria a intenção de vincular verbas do orçamento federal ao fundo de moradia, de acordo com Paz (1996):

“Em março de 1995, a UMM-SP participa da Caravana à Brasília promovida pela Central de Movimentos Populares, e, em audiência com o ministro do Planejamento, José Serra, fica claro que o governo é contrário à constituição de fundos que vinculem verbas do orçamento federal.” (PAZ, 1996:)

Nota-se claramente que a condição primordial para o avanço rápido desse projeto de lei era o envolvimento e a aprovação do Executivo. Como o envolvimento do Executivo não ocorreu, a tramitação não avançou.

Como se pode notar pela linha do tempo acima, o projeto tramitou em cada comissão por aproximadamente 2 anos, o que contribuiu na lentidão no encaminhamento deste projeto de lei até sua promulgação. Evaniza Rodrigues⁸⁶, coordenadora do UNMP, relata a constante objeção dos deputados ligados ao governo Cardoso à criação de um fundo através desse projeto de lei, pois prosseguiram no argumento que essa tarefa era incumbência do Executivo e que o mesmo não estava interessado em vincular verbas do orçamento federal a uma política nacional de habitação. Nesse sentido, o apoio de deputados tais como Nilmário Miranda (PT-MG), Luiza Erundina (PSB-SP), Nedson Micheleti (PT-PR), Inácio Arruda (PC do B – CE), e do senador Aloízio Mercadante (PT-SP)⁸⁷ foi fundamental para que o projeto avançasse naquelas comissões.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) à presidência da república em 2002 trouxe novas esperanças dos movimentos sociais de moradia com relação à criação do Fundo e do Conselho de Habitação, pois a criação do Fundo constava na carta-programa das eleições de 2002⁸⁸ e também fora prometido pelo presidente em seu discurso de abertura da Conferência Nacional das Cidades, em 23 de outubro de 2003⁸⁹:

⁸⁶ Entrevista com o autor em 08/10/2009

⁸⁷ Entrevista com o autor em 08/10/2009

⁸⁸ Programa de governo do PT 2002, Item 14

⁸⁹ Integra do discurso disponível no sítio:

<<http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/PR218.DOC>> acessado em 14/02/2010

“Quero falar sobre o Projeto de Lei que citei agora, o Fundo Nacional de Moradia Popular. Este Projeto está há 12 anos tramitando na Câmara, já recebeu um monte de modificações, já recebeu um monte de emendas, já recebeu um monte de coisas.

Eu disse ao companheiro João Paulo que nós vamos ter que tirar esse Projeto; possivelmente, aqui, vocês tratem de propor aperfeiçoamento àquilo que foi feito há 12 anos e, depois, vamos ter que votar esse Projeto porque eu não quero esquecer tudo que fiz e escrevi no meu passado, porque fui co-signatário desse Projeto de Lei.”

Cumprindo o que havia sido prometido, lideranças parlamentares do governo fizeram o pedido de tramitação em regime de urgência deste projeto de lei em maio de 2004. E finalmente, em junho de 2005, o projeto foi aprovado.

Com relação aos aspectos importantes daquela lei, ficou estabelecido que os recursos do FNHIS seriam oriundos de uma dotação orçamentária fixa da União, de parte do FGTS e do FAS (Fundo de Amparo Social). A distribuição dos recursos seria descentralizada: para ter direito à verba, municípios e estados deveriam formar conselhos de habitação com ¼ de vagas para representantes de movimentos sociais, além de assinar termos de compromisso com o governo federal.

A diferença fundamental com o projeto inicial e com o projeto originado nas audiências públicas promovidas pelo Deputado Nilmário Miranda (PT-MG) se deu na composição do Conselho Nacional de Habitação. Ao invés de tripartite, como proposto naquelas audiências, ficou paritária entre órgãos do governo e organizações e entidades civis, com a presidência sob responsabilidade do Ministério das Cidades.

Em síntese, é possível afirmar que o governo Cardoso não empenhou sua força para o avanço do projeto no legislativo, seja pela resistência a introduzir novas dotações fixas no orçamento, seja pelo fato de o projeto estar ligado ao principal partido de oposição, o PT – lembre-se que o deputado Nilmário Miranda (PT-MG) foi o único parlamentar signatário do projeto de lei (nos projetos posteriores, parlamentares de vários partidos subscreveram as propostas).

É importante lembrar que esse projeto expandiu os limites impostos pela constituição para a iniciativa popular de lei, pois entrou no campo de ações do Executivo (implantação de conselhos e vinculação de verbas). Por isso foi fator fundamental que um partido ligado a esse movimento social estivesse no Executivo para que o projeto tivesse sucesso.

Pode-se afirmar ainda que a demora na tramitação nos anos 90 serviu tanto aos parlamentares ligados ao governo Cardoso quanto aos movimentos de moradia, pois aqueles parlamentares não tiveram que arcar com o ônus político de vetar um projeto de grande apelo popular, enquanto que os movimentos sociais aguardaram o momento oportuno de colocar o projeto em discussão e votação para ser aprovado.

Mesmo com a promulgação da lei em 2005, a política de habitação a partir do FNHIS e do Conselho Nacional de Habitação ainda está em processo de implementação. De acordo com Rodrigues⁹⁰, *“a adesão de municípios (ao FNHIS) é alta, mas a criação de conselhos é baixa”*, por isso a mobilização atual dos movimentos de moradia urbana é no acompanhamento e na reivindicação de criação dos conselhos de habitação no âmbito municipal e estadual.

Por fim, apesar do apoio do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) em torno deste projeto por iniciativa popular, recentemente, a relação entre os movimentos sociais de moradia e o governo ficou estremecida, pois os movimentos acreditam que a institucionalização e o fortalecimento do FNHIS e do CNH foi boicotado pelo próprio governo federal, quando os principais programas de fomento à habitação do atual governo: PAC (Programa de Aceleração de Crescimento) e “Minha Casa Minha Vida”, não foram vinculados a esses órgãos (FIX e ARANTES, 2009).

⁹⁰ Entrevista com o autor em 08/10/2009

Figura 4 - Linha do tempo do projeto de lei 4146/1993

Figura 5 – Linha do tempo do projeto de lei 7053/2006

Projetos de lei 4146/1993 e 7053/2006: Alterações na legislação penal

Proposta e tramitação

Os projetos de lei por iniciativa popular: 4146/1993 e 7053/2006 têm vários elementos em comum, em primeiro lugar, ambos tinham o objetivo de alterar a legislação penal, para corrigir o que o Desembargador José Muinos Piñeiro Filho (TJ-RJ) caracterizou como sensação de impunidade oriunda de brechas das leis penais. (*Notas taquigráficas da audiência Pública a respeito da lei 7053/2006 promovida pela CLP em 04/12/2008*).

Em segundo lugar, em ambos houve a articulação e auxílio de agentes do poder judiciário para elaborar os projetos de lei, mais especificamente: o desembargador do TJ-RJ (Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro) José Muños Piñeiro Filho e o Deputado Federal Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ), que, na época do projeto 4146/1993 era o Procurador Geral de Justiça do RJ.

Outro fator em comum foi a motivação desses projetos de lei por crimes de repercussão nacional. No caso do projeto de 93, o assassinato da atriz Daniela Perez e as chacinas da Candelária e de Vigário Geral motivaram a escritora Gloria Perez a apresentar o projeto de lei para incluir o homicídio qualificado como crime hediondo.

O projeto de 2006, por sua vez, originou-se da indignação de Carlos Santiago Ribeiro, pai de Gabriela Maria Prado Ribeiro, 14 anos, vítima de uma bala perdida durante um confronto entre policiais e criminosos numa tentativa de assalto na estação de metrô São Francisco Xavier no dia 25 de março de 2003, no Rio de Janeiro.

Auxiliado pelo desembargador José Muños Piñeiro, Carlos Ribeiro formulou o projeto de lei 7053/2006 com a seguinte pauta:

1) Acabar com a aplicação do conceito de "crime continuado" aos casos de homicídio. Isto é, se um criminoso mata 20 pessoas num mesmo local, ele passaria a responder por 20 crimes e não 1 como consta na legislação penal.

2) Acabar com o protesto por novo júri. Embora o código Penal diga que a pena máxima é de 30 anos, na prática ela é muito menor: por mais bárbaro que seja o crime cometido,

os juízes não costumam condenar ninguém a mais de 19 anos e alguns meses. Pela legislação atual, se condenado a mais de 20 anos, o réu tem direito imediato à um segundo julgamento, que ainda pode ser postergado por muitos e muitos anos.

3) Fazer com que a aplicação de benefícios seja baseada no tempo total da condenação. Pela legislação atual, mesmo que a soma dos delitos praticados tenha resultado numa pena de 40, 50 anos, os criminosos cumprem, em média, cinco a seis anos no máximo, porque os benefícios são concedidos tomando como base os 30 anos que a lei estabelece como pena máxima, e não o total da pena a que foram condenados.

4) Estipular que o trabalho seja condição para a concessão de benefícios.

5) Impedir o condenado pela prática de crime hediondo de recorrer em liberdade.

6) Não conceder o benefício de indulto ao condenado por crime de tortura. (*Sítio do projeto Gabriela Sou da Paz: <http://www.gabrielasoudapaz.org/>*)

Esse projeto ainda encontra-se em tramitação no Congresso Nacional e foi apensado ao projeto de lei 4911/2005. Apesar da promessa do então presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL)⁹¹, de colocar o projeto em regime de tramitação urgente urgentíssima, isso não ocorreu. Por isso, analisaremos de forma mais detalhada somente a tramitação do projeto 4146/1993.

Na época do projeto de lei 4146/1993, José Muiños Piñeiro Filho era um dos promotores responsáveis pelo célebre caso do assassinato da atriz Daniela Perez, ocorrido em dezembro de 1992. Os réus, Guilherme de Pádua e Paula Thomaz haviam sido condenados a 18 anos de prisão. Mas como homicídio não constava na lista de crimes hediondos na época, ambos cumpriam um sexto da pena, três anos de prisão, se apresentassem bom comportamento penitenciário.

A mãe da vítima, a escritora Glória Perez, tendo conhecimento daquilo, solicitou ao promotor Muiños Piñeiro e o procurador de justiça Antonio Carlos Biscaia a formulação de um projeto de iniciativa popular, que incluísse homicídio qualificado como crime hediondo, o que

⁹¹ Declaração feita na TV Câmara no dia 08/03/2006.

permitiria maior rigor no cumprimento da pena⁹². (*Notas taquigráficas da audiência Pública a respeito da lei 7053/2006 promovida pela CLP em 04/12/2008*)

Em julho e agosto de 1993, ocorreram também as chacinas de Candelária e Vigário Geral. Pressionado pela opinião pública, o ministro da justiça na época, Maurício Corrêa, apresentou ao Congresso, como parte de um pacote “anti-violência”, um projeto de lei que incluía o “*assassinato através de atividade de esquadrão de extermínio*” como crime hediondo. O projeto de Gloria Perez entrou em conjunto com o projeto do Ministro Corrêa, incluindo o “*homicídio qualificado, tentado ou consumado*” como crime hediondo. A rigor, a proposta apresentada por Gloria Perez foi considerada uma “emenda popular”, pois modificou o projeto de lei que já havia sido apresentado pelo Executivo.

O projeto de lei de Perez conseguiu em pouco menos de 3 meses as assinaturas necessárias. Três fatores podem explicar a celeridade do processo: em primeiro lugar, os crimes mencionados no parágrafo anterior causaram comoção nacional; em segundo lugar, a escritora era uma figura pública eminente; e, por último, a campanha de coleta de assinaturas contou com o empenho da emissora de televisão de maior audiência no Brasil, a rede Globo e também de outros veículos de comunicação⁹³. No entanto, o mesmo problema de averiguação das assinaturas ocorreu no momento de apresentação do projeto na Câmara,, e por isso julgou-se melhor manter a autoria da lei sob o Executivo.

Como se observa na Figura 4, este projeto teve uma tramitação relativamente rápida no Congresso: em 1 ano foi transformado na lei 8930/1994.

Na CCJC, o Deputado José Luís Clerot (PMDB-PA) modificou o texto apresentado pelo executivo usando os termos exatos do projeto de Gloria Perez e Antonio Biscaia, incluindo assim, o homicídio qualificado como crime hediondo em seu relatório pela CCJC.

⁹² Para elucidar melhor a questão, segue a lista dos benefícios que são negados aos infratores que cometem crimes hediondos, de acordo com a lei 8072 de 1990: (i) não têm direito à anistia, indulto ou graça, fiança e liberdade provisória, (ii) não têm direito à progressão de pena, (iii) têm direito a livramento condicional somente após cumprir 2/3 da pena.

⁹³ A revista Capricho! de agosto de 1993 divulgou um show em que se trocariam 10 assinaturas por 1 ingresso.

Na discussão em plenário em março e abril, foram apresentadas apenas duas emendas: a deputada Regina Gordilho (PRONA-RJ) tentou incluir a corrupção de ocupantes de cargos políticos como crimes hediondos. Essa emenda foi rejeitada na CCJC sob o argumento de que não possuía “técnica legislativa”, e o plenário acompanhou o voto daquela comissão.

Outra emenda, apresentada pelo deputado Nelson Trad (PTB-MS) tentou suprimir o homicídio qualificado como crime hediondo, sob o argumento de que a construção da lei estava sendo feita por motivos particularistas, como revela seu discurso em 25 de março de 1994⁹⁴:

“Se predominasse essa ideologia particularista, o estado, enquanto ente regulador de conflito, perderia sua base representativa segundo o qual consente em publicizar o conflito.”

No entanto, sua emenda também foi rejeitada pela CCJC e pelo plenário.

Não foi necessário o pedido de urgência para esse projeto, até por uma questão regimental: como era um projeto de origem do Executivo, caso a urgência fosse pedida, trancaria a pauta do congresso. A Lei 8930/1994 foi sancionada em 9 de setembro de 1994 pelo então presidente, Itamar Franco, incluindo o crime de homicídio qualificado como crime hediondo. Não houve, portanto, nenhuma alteração no conteúdo original do projeto por iniciativa popular.

Cabe acrescentar ainda a determinação do STF em 23 de fevereiro de 2006, a respeito da análise do Habeas Corpus (HC) 82959, que passou a permitir a progressão de pena também para os que cometem crimes hediondos.⁹⁵ O que invalidou, em parte, os esforços dessa iniciativa popular, de haver maior rigor penal aos que cometem esse tipo de crime.

⁹⁴ Diários da Câmara dos Deputados, 26 de março de 1994, pág 4298

⁹⁵ Informação disponível no sítio do STF:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=66480&caixaBusca=N>

Figura 6 - Linha de tempo do projeto de lei 1517/1999

Projeto de Lei 1517/1999: combatendo a corrupção eleitoral

Proposta e tramitação

O terceiro projeto de lei no 1517/1999 foi a respeito de crimes eleitorais. Surgiu a partir de uma campanha da fraternidade da CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil) de 1996 (Fraternidade e Política) e de reuniões coordenadas pela CBJP (Comissão Brasileira Justiça e Paz).

Na campanha nacional da CNBB, em 1996, detectou-se na compra de votos uma das principais distorções do sistema eleitoral brasileiro e que alimentava um círculo vicioso: a falta de interesse da classe política em acabar com a miséria para cooptar as camadas sociais mais pobres na compra de votos.

A CNBB e a CBJP criaram então, em 1997, o projeto “Movimento Contra a Corrupção Eleitoral”, posteriormente, um grupo de trabalho desse movimento, presidido pelo Dr Aristides Junqueira Alvarenga, ex-Procurador Geral da República, formularia o projeto de lei 1517/1999. Após a formulação da proposta de lei, a CBJP e a CNBB, em conjunto com 29 entidades, sindicatos e associações nacionais⁹⁶, iniciaram a campanha para coletas das assinaturas em Maio de 1998. (Sítio do MCCE: <<http://www.mcce.org.br/node/6>>)

Os pontos principais da proposta eram:

1 - Incluir o crime da compra de votos dentro da esfera eleitoral. Isto é, comprovada a corrupção eleitoral, o Tribunal Eleitoral teria poderes para punir o candidato infrator cassando seu mandato.

2 - Conceder perdão judicial ao “vendedor do voto” se comprovada sua situação de vulnerabilidade e carência materiais. Dessa forma, quebrava-se uma das pontas de perpetuação da compra de votos: o temor do denunciante ser punido. (CEDI, 1999:17)

⁹⁶ As entidades e associações que apoiaram o projeto abrangiam desde sindicatos como a CUT, ANDES, Força Sindical, ABI, movimentos sociais como o MST, até entidades empresariais como a CIVES (Associação brasileira de empresários pela cidadania) ou PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais).

A intenção inicial dos organizadores era finalizar a coleta de assinaturas no fim de 1998, para que o projeto pudesse tramitar e ser aprovado antes de 1º de outubro de 1999, para que a lei valesse a partir das eleições de 2000. No entanto, a campanha prosseguiu com dificuldades, conseguindo somente metade das assinaturas necessárias até abril de 1999. Foi somente a partir da exposição da campanha na grande mídia que o projeto conseguiu arrecadar as assinaturas necessárias. Aqui é necessário dar destaque ao caso da “máfia da propina”⁹⁷ na cidade de São Paulo, que criou uma situação ao qual a mídia estimulou a população a expressar sua indignação contra os políticos corruptos através dessa iniciativa⁹⁸. Assim, o projeto obteve as assinaturas necessárias, sendo apresentado à Câmara dos Deputados no dia 10 de Agosto. Assim como nos projetos de lei anteriores, não houve meios da mesa da CD conferir as assinaturas, por isso foi colocado em pauta através da participação de parlamentares: nesse caso, 60 deputados de diversos partidos (PFL, PT, PSB, PSDB, PMDB, PC do B, PV, PDT e PPS) assinaram o projeto⁹⁹.

Em função da forte pressão midiática a partir dos escândalos de corrupção na prefeitura de São Paulo, além do episódio da cassação do então deputado Hildebrando Pascoal, do Acre, acusado de literalmente serrar seus opositores¹⁰⁰, os parlamentares se empenharam de forma intensa para que o projeto fosse aprovado antes da data limite, 1º de outubro, com a intenção de terem sua imagem dissociada dos parlamentares corruptos. Dessa forma, o projeto teve uma tramitação extremamente rápida. Em menos de três meses se transformou na lei 9840/1999.

Uma prova dessa mobilização dos parlamentares foi a realização de uma reunião extraordinária da CCJC em um “feriado branco”, 08 de setembro, numa quarta-feira, com o objetivo de apressar a tramitação daquele projeto¹⁰¹. Além disso, naquela reunião, os integrantes

⁹⁷ Esquema de corrupção que envolveu vereadores e fiscais da cidade de São Paulo em que fiscais recebiam propinas em troca de ignorar irregularidades na concessão de alvarás, coleta de lixo, entre outros.

⁹⁸ Matéria: “Devassa estimula movimentos pela cidadania do paulistano” Folha de São Paulo, 4 de abril de 1999 e uma matéria no Jornal Nacional da Rede Globo de TV, veiculado em 08 de junho de 1999 foram exemplos disso.

⁹⁹ Diários da Câmara dos Deputados, 19 de agosto de 1999

¹⁰⁰ “Deputado é acusado de 40 mortes”, Folha de São Paulo de 04 de agosto 1999

¹⁰¹ “Assinale-se que essa Comissão foi a única que se reuniu imediatamente depois do feriado nacional de 7 de setembro, numa semana em que o Congresso não realizou sessões plenárias.” (Sítio do MCCE: <<http://www.mcce.org.br/node/6>>)

da CCJC convenceram o deputado Carlos Rodrigues (PL-RJ), a retirar seu pedido de vistas¹⁰², que retardaria a tramitação do projeto, como revela declaração do Deputado Eduardo Paes (PSDB-RJ):

“Temos um problema — e estou sendo o mais pragmático possível —, chamado tempo, prazo. É importante e necessário que as medidas punitivas para aqueles que abusam do seu poder econômico já passem a vigorar na eleição do próximo ano. Sabemos do risco que correremos com as eleições do próximo ano, inclusive com a reeleição dos Prefeitos. (...) Deputado Bispo Rodrigues, o que estamos fazendo nesta tarde é uma homenagem à cidadania. Por isso gostaria que V.Exa. considerasse seu pedido de vista.”

Depois do projeto passar pela CCJC, houve uma reunião de deputados com lideranças da sociedade civil para apresentar um substitutivo ao projeto original, com o objetivo de eliminar possíveis pontos polêmicos do projeto, a fim de diminuir a possibilidade de apresentação de emendas ou destaques em plenário.

As alterações que foram acordadas entre as entidades e os deputados foram as seguintes:

(i) o prazo para julgamento ficou por conta dos ritos judiciais eleitorais, ao invés de 48 h para notificação e 24 h para recurso; (ii) a eliminação da expressão “ou alguém por ele”¹⁰³ e do artigo a respeito do perdão judicial que estavam no projeto original¹⁰⁴; (iii) a definição explícita de que os gastos eleitorais com propaganda e distribuição de brindes não seriam caracterizados como captação ilícita de sufrágio. (ALMEIDA, 2000: 138-140).

¹⁰² Pedido de vista: dispositivo regimental que possibilita ao parlamentar suspender o processo de apreciação da proposição por duas sessões para análise mais detalhada de seu conteúdo. RICD, Artigo 57 Item XVI

¹⁰³ O projeto original explicitava que a compra de votos poderia ser crime se feita pelo próprio candidato ou por alguém em nome dele, daí a expressão “ou alguém por ele”. No entanto, os parlamentares julgaram melhor descartar essa expressão para convencer o deputado Carlos Rodrigues (PL-RJ) a retirar seu pedido de vistas e também porque julgaram que a retirada dessa expressão não afetaria o conteúdo da proposta. Alegaram também que caberia à Justiça Eleitoral discernir a questão da “terceirização” da compra de votos, caso a caso.

¹⁰⁴ Como dito anteriormente, o projeto original previa o perdão judicial aos que vendessem o voto se comprovada a situação de vulnerabilidade e carência materiais. Novamente, os parlamentares alegaram que caberia à Justiça Eleitoral fazer juízo dessas questões, caso a caso.

O projeto entrou em regime de tramitação urgente em 14 de setembro. Os discursos de líderes da bancada na Câmara e no Senado seguiram a linha de ação da CCJC. Pediam a outros parlamentares que não fizessem pedidos de vistas ou emendas em plenário, o que alongaria a tramitação do projeto. No fim da tramitação na CD, a votação foi simbólica e o projeto passou por unanimidade em 21 de setembro. No mesmo dia o projeto foi colocado em discussão e votação no Senado, onde também não sofreu alterações e o projeto foi finalmente sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) em 28 de setembro de 1999, transformando-se na lei 9840/1999.

De acordo com Marlon Reis,¹⁰⁵ a eficácia dessa lei pode ser comprovada pelo fato de que desde sua promulgação, foram cassados 980 mandatos de políticos nas eleições de 2000, 2002, 2004, 2006 e 2008. (MCCE, 2007, 2009)

¹⁰⁵ Entrevista com o autor através de meio eletrônico.

Figura 7 - Linha do tempo do projeto de lei complementar 518/2009 “Ficha Limpa”

Projeto de lei complementar 518/2009: “Ficha Limpa”

Proposta e Tramitação:

Após o sucesso na aprovação do projeto de lei 1517/1999, a CNBB e a CBJP, em conjunto com mais 44 entidades da sociedade civil, criaram uma nova entidade em 2000: o MCCE (Movimento Contra a Corrupção Eleitoral) que tinha como o seu primeiro objetivo, auxiliar e acompanhar a aplicação da lei 9840/1999 que o próprio movimento havia auxiliado a criar como visto na seção anterior.

O MCCE iniciou então, outra campanha de coleta de assinaturas em maio de 2008, em torno de mais um projeto de iniciativa popular, que pretendia alterar a lei 64/1990, a respeito de inelegibilidades. Dentre as propostas estava a de proibir candidaturas de indivíduos com condenação por crimes graves¹⁰⁶ em 1ª instância e daqueles que renunciassem seus cargos políticos para evitar o processo de cassação. Também aumentava o prazo de inelegibilidade de 3 para 8 anos.

De acordo com o Whitaker (2009), este projeto tinha o caráter de uma medida preventiva, pois impediria que indivíduos de reputação duvidosa pudessem se eleger e utilizar a imunidade parlamentar para fugir de condenações na justiça, já que a lei anterior só impedia candidaturas de indivíduos com condenações definitivas. Também acabaria com o recurso da renúncia por parte de políticos corruptos como uma forma de evitar a cassação de seus direitos políticos.

Com a experiência adquirida na apresentação o projeto de lei 1517/1999 e com uma estrutura mais consolidada, o MCCE, junto com mais 46 entidades de âmbito nacional¹⁰⁷, conseguiu as assinaturas necessárias, 1,3 milhão, em 1 ano e meio. A proposta foi apresentada na CD no dia 29 de setembro de 2009. A exemplo dos projetos anteriores, entrou na CD através das assinaturas de 33 parlamentares de diversos partidos.

¹⁰⁶ A lista de crimes graves incluía: crimes contra a economia popular, a fé pública, os costumes, a administração pública, o patrimônio público, o meio ambiente, a saúde pública, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e drogas afins, por crimes dolosos contra a vida, crimes de abuso de autoridade, por crimes eleitorais, por crime de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, pela exploração sexual de crianças e adolescentes e utilização de mão-de-obra em condições análogas às de escravo, corrupção e improbidade administrativa.

¹⁰⁷ Lista de entidades filiadas ao MCCE no sítio: <http://www.mcce.org.br/node/9>

Uma diferença fundamental deste projeto com o anterior é que este gerou mais polêmicas, como comprovado na declaração do deputado José Genoíno (PT-SP), de que este projeto de lei seria “*inconstitucional e autoritário*”¹⁰⁸. Ainda de acordo com Genoíno, o projeto desrespeitava o princípio básico da presunção da inocência. O contra-argumento das entidades era a de que a presunção da inocência não cabia na questão da elegibilidade.

Além dessa polêmica, a AMB (Associação dos Magistrados do Brasil) criou um mal-entendido quando tornou pública uma lista de políticos com processos na justiça denominando os que nela constavam de “Fichas-suja”. Foi necessário dissipar esse mal-entendido para obter vencer resistências de setores da sociedade e dos parlamentares em relação à proposta. (WHITAKER, 2009)

Em sua tramitação na CD, o projeto foi apensado ao projeto de lei complementar 163/1993. A tramitação deste projeto foi um pouco mais longa que a do projeto anterior, mas foi concluída a tempo para que a lei valesse nas eleições de 2010.

Após a apresentação do projeto em plenário, Michel Temer (PMDB-SP) criou um GT, que trabalhou de 23/02 a 03/03 com o objetivo de colher sugestões de parlamentares e da sociedade civil para melhorar o projeto. Os deputados Índio da Costa (DEM-RJ) e Miguel Martini (PHS-MG) foram os relatores responsáveis pelo grupo de trabalho “Ficha Limpa”, que realizou audiências com parlamentares e as entidades da sociedade civil para fazer alterações no projeto. Dentre as alterações mais relevantes esteve a mudança do critério de inelegibilidade: de condenados em 1ª instância no projeto original para condenados em órgão colegiado, como revela Índio da Costa (DEM-RJ)¹⁰⁹.

“É mais viável não só do ponto de vista político, para facilitar a aprovação do projeto, mas juridicamente também tem mais sentido. Não se pode colocar a decisão nas mãos de um único juiz de primeira instância”

¹⁰⁸ Jornal da Câmara de 5 de novembro de 2009 no sítio:
<http://www.camara.gov.br/internet/jornalcamara/default.asp?selecao=materia&codMat=52211>

¹⁰⁹ Agência Câmara de notícias, 24/02/2010

O projeto foi então colocado em plenário no dia 07/04/2010. Houve expectativa de que o projeto fosse aprovado naquele dia, mas a proposta recebeu 28 emendas e teve que voltar à CCJC. A relatoria dessas emendas coube ao Deputado José Eduardo Cardozo (PT-SP).

O deputado Raul Jungman (PPS-PE) acusou o governo de estar manobrando para retardar e adiar infinitamente a discussão do projeto, como revela o discurso¹¹⁰:

“A base do Governo, liderada pelo PT e pelo PMDB – inicialmente tentou um movimento de esvaziar o plenário e, em segundo lugar, fazendo uso de uma artimanha regimental, emendou o projeto, para que volte à Comissão de Constituição e Justiça, e lá, onde o Governo – PT – PMDB e outros partidos – tem ampla maioria, sentem sobre esse projeto de iniciativa popular, que se retornar um dia já não terá condições de viger para o próximo pleito.”

No entanto, cabe registrar que, dentre as 28 emendas, houve 7 emendas do partido DEM, aliado do PPS.

O projeto voltou ao plenário em 04/05/2010 com o substitutivo elaborado pelo deputado José Eduardo Cardozo (PT-SP), e com pedido e aprovação do regime de urgência. Como o próprio Cardozo (PT-SP) afirma em seu relatório, o substitutivo tomou como base o trabalho de Índio da Costa (DEM-RJ) e Miguel Martins (PHS-MG). Uniformizou e aumentou as penas de inelegibilidade para 8 anos, manteve a questão da condenação por colegiado e abriu a possibilidade de políticos condenados utilizarem o recurso suspensivo¹¹¹, isto é, poderiam pedir a revisão de sua inelegibilidade em instâncias superiores da Justiça.

Mesmo com essa tentativa de construir o consenso em torno da proposta de Cardozo, houve ainda o pedido de 10 destaques para votação oriundos de parlamentares do PMDB, PP, PR, PTB, PSDB e DEM. Alguns deputados tentaram modificar o projeto suprimindo ou alterando termos importantes, outros colocaram emendas não aprovadas pelo relatório para votação. A votação ocorreu entre os dias 5 e 11 de maio e todos os destaques foram rejeitados.

¹¹⁰ Diários da Câmara dos Deputados, 07/04/2010, pág 13798

¹¹¹ Diários da Câmara dos Deputados, 05/05/2010, páginas 18087 - 18098

Seguindo para o Senado Federal, o projeto foi aprovado, mas com alteração de redação feita pelo senador Francisco Dornelles (PP-RJ): o termo "políticos que tenham sido condenados" foi substituído por "os que forem condenados", alegando-se que essa substituição visava a “harmonizar o texto”¹¹². Entidades da sociedade civil questionaram essa alteração, acreditando ser manobra para que somente os políticos condenados a partir da sanção da lei seriam inelegíveis, como declarou Dalmo Dallari (2010):

“Por emenda proposta pelo senador Francisco Dornelles (PP-RJ), a expressão "políticos que tenham sido condenados" foi substituída por "os que forem condenados", com o intuito evidente de lançar confusão, explorando o despreparo e o descuido dos desavisados.”

O projeto foi sancionado em 04/06/2010 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), e posteriormente, o TSE, respondendo à consulta do deputado Arthur Virgílio (PSDB-AM) no dia 10/06/2010 confirmou que a lei valeria para as eleições de 2010, e no dia 18/06/2010, respondendo ao questionamento do deputado Ilderlei Cordeiro (PPS-AC), também confirmou que a lei seria aplicável para todos os candidatos que tivessem condenações fossem elas antes ou depois da promulgação da lei¹¹³.

Conclusões

Se por um lado as exigências de assinaturas de 1% do eleitorado dificultaram a apresentação das propostas ao Congresso Nacional, fica evidente que as entidades e movimentos sociais se utilizaram das campanhas de coleta de assinaturas para chamar atenção da sociedade a problemas sociais existentes e criaram fatos políticos que pressionaram o legislativo federal .

¹¹² Portal de notícias do Senado Federal, 19/05/2010

¹¹³ Informações disponíveis no site do TSE:

<http://www.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=1309495> e

<http://www.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=1310497>

Outro dado relevante, em relação às cinco propostas oriundas de iniciativa popular, fica evidente em 4 deles - nos 2 projetos relacionados à modificação da legislação penal e nos 2 relacionados à modificações da legislação eleitoral: a busca da sociedade civil por evitar que suas propostas façam parte das disputas político-eleitorais dos partidos, fato comprovado na busca de apoio de partidos diversos, sejam eles oposição ou situação, na rubrica de seus projetos de lei.

José Carlos Santiago Ribeiro, um dos formuladores do projeto de lei 7053/2006, justifica a procura de apoio de parlamentares de vários partidos da seguinte forma:

*”como não podíamos fazer como uma iniciativa popular, escolhemos pessoas, e gostaria de deixar claro que eram Parlamentares do Rio de Janeiro por sermos de lá, mas de partidos diferentes, para não deixar transparecer que era algo partidário, de um ou de outro partido. Então, são 6 Parlamentares de diferentes partidos, até porque daria mais credibilidade ao próprio movimento.”*¹¹⁴

Dos 4 projetos de lei aprovados, 3 tiveram seu texto inicial alterado pelos parlamentares ao longo do processo de tramitação. No entanto, não se trata de algo negativo, pois houve a negociação entre parlamentares e sociedade civil em busca do consenso e aperfeiçoamento da proposta. Cabem destaques ao caso do projeto de lei 2710/1992, criação do FNHIS, em que mais setores sociais foram agregados à elaboração da proposta; e aos casos dos projetos de corrupção eleitoral 1517/1999 e 518/2009, em que houve constantes reuniões entre parlamentares e autores da proposta para viabilizar propostas de consenso que não retardassem o andamento ou inviabilizassem a aprovação das matérias. Portanto, apesar das entidades da sociedade civil não terem meios institucionais de controle sobre as emendas e mudanças feitas pelos deputados, as alterações feitas nos projetos não contrariaram as idéias iniciais dos proponentes.

¹¹⁴ Notas taquigráficas da audiência pública em torno do projeto de lei 7053/2006, promovida pela CLP em 04/12/2008

Deve-se notar também que os 4 projetos que se transformaram em leis comprovaram a questão colocada inicialmente: precisaram ser “apropriados” pelos partidos da coalizão governista para terem tramitação encerrada e serem aprovadas. O projeto de lei do FNHIS é emblemático nessa questão. A tramitação foi dificultada no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), pois não tinha apoio da coalizão governista e depois teve seu andamento facilitado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), quando conseguiu o apoio da maioria do parlamento.

Sem dúvida, o fato das entidades terem obtido o comprometimento das coalizões majoritárias do legislativo nos 4 projetos de lei não representou desvantagens aos autores das iniciativas populares: pelo contrário, pois os projetos foram transformados em norma jurídica sem contrariar muito as propostas originais.

No entanto, cabe também destacar que essa “apropriação” não é isenta de benefícios aos parlamentares. A demonstração de apoio beneficia os políticos na medida em que não têm sua imagem associada como contrária aos clamores populares e à opinião pública. E mais: dependendo do papel do parlamentar na tramitação do projeto por iniciativa popular, é possível o uso político-eleitoral das iniciativas populares para auto-promoção, como revelou recentemente o deputado Índio da Costa (DEM-RJ) em entrevista ao jornal Estado de S. Paulo¹¹⁵:

O projeto da Lei da Ficha Limpa que o senhor relatou será bandeira de campanha?

“É cartão de visitas. Ele diz mais ou menos assim: “Esse cara é sério e, como a gente, não aguenta mais tanta impunidade.”

Além disso, o fato de os políticos não contrariarem o clamor popular e a opinião pública nem sempre pode ser considerado positivo, ainda mais quando esse clamor é fruto de manifestações emocionais, o que pode criar decisões equivocadas e leis pouco efetivas. São

¹¹⁵ Entrevista realizada no dia 11/07/2010, disponível no sítio:
http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100711/not_imp579574,0.php

exemplos disso os projetos de lei 4146/1993 e 7052/2006, que modificaram leis penais para aumentar punições. Na avaliação de alguns juristas, iniciativas legislativas para aumentar penas após manifestações em função de um crime de repercussão nacional, fazem parte de um fenômeno denominado “populismo penal” (GAZOTO, 2010) (GOMES, 2009). Esse “populismo” tem 2 efeitos: o primeiro é a tendência cada vez maior de eleição de agentes judiciários e policiais que exploram politicamente questões criminais de grande impacto, depois de eleitos, apresentam e apóiam projetos de lei para aumentar as punições, numa espiral punitiva sem fim (GAZOTO, 2010). Outro efeito se reflete na incapacidade de se elaborar uma legislação penal efetiva e racional, pois há *“exclusão da ciência no processo de desenvolvimento de políticas criminais – suas opções são sempre emotivas, irracionais”* (GAZOTO, 2010:287). O relatório apresentado pelo ILANUD (2005) (Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente) dá base empírica a essa afirmação. O relatório mostra que, no período de 1984 a 2002, nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, a lei de crimes hediondos (na qual o projeto de lei “Gloria Perez” fez alterações importantes) não teve um efeito significativo sobre o número de crimes, gerando entretanto, por outro lado, um grave problema penitenciário:

“Dessa forma, é possível afirmar que o endurecimento penal, novamente, não interferiu na criminalidade registrada¹¹⁶, mas concorreu para o agravamento de um problema bastante sério – a superpopulação prisional¹¹⁷.” (ILANUD, 2005: 102)

Além disso, o relatório critica a ausência na CD e SF de um *“projeto que tenha por escopo a implementação de uma política criminal consistente, com objetivos claros e com mecanismos que possibilitem a avaliação de seu funcionamento.”* (ILANUD, 2005:102)

¹¹⁶ Números de casos latrocínios na Região Metropolitana de São Paulo permaneceram quase o mesmo comparando 1984 a 2003, aproximadamente 100 ao ano, mas houve grande variação no período com picos em 96, quando chegou a 140 e 2001, quando chegou a 180. O número de homicídios aumentou de 100 por ano em 1984 para 250 em 2003, com um pico em 1999, quando chegou a 300 por ano. O número de casos de estupros aumentou gradativamente entre 1984 e 2003, passando de 100 a 180. O número de seqüestros entre 1984 e 2003 teve um pico extremamente alto entre 2000 a 2002, pois passou da variação entre 100 a 200 casos nos anos anteriores para 1200 casos no período entre 2000 e 2002.

¹¹⁷ A taxa de encarceramento aumento progressivamente no estado de São Paulo, de 40 encarcerados por 100 mil habitantes, em 1984 para 200 encarcerados por 100 mil habitantes em 2003.

Em menor grau, a mesma análise a respeito da efetividade e racionalidade das leis pode ser aplicada aos projetos a respeito de captação ilícita de sufrágio e “ficha limpa”. Numa reflexão crítica, pode-se afirmar que a mobilização popular em torno desses projetos desviou o foco da resolução ou identificação de problemas estruturais: no caso do projeto 1715/1999, o problema da lentidão do judiciário, como citado na ementa do projeto de lei:

“Mas, tratando-se de crime, sua punição exige um processo demorado e cuidadoso. Com isso, nos poucos casos em que se consegue colher provas que podem levar a uma eventual condenação, esta é decidida muito tarde, com os mandatos questionados já praticamente terminados. E em grande parte desses processos a prescrição deixa impunes aqueles que cometeram o crime.” (Justificativa do projeto de lei 1517/1999)

E no caso do projeto 518/2009, a discussão em torno da reforma política, como apontou o deputado José Genoíno¹¹⁸ (PT-SP).

“Não vamos substituir uma reforma política por uma lei de exceção. A reforma política é necessária, com financiamento, fidelidade partidária, valorização dos programas, para o funcionamento da Câmara e do Senado. Agora, só se cassam direitos políticos com leis de exceção.”

É importante lembrar, no entanto, que no caso dessas iniciativas, houve a preferência de tentar remediar um problema social de forma imediata a discutir e pressionar o legislativo por reformas estruturais e institucionais, que seriam difíceis de serem formuladas e concluídas a curto e médio prazo.

Apesar das críticas apresentadas, observa-se algo extremamente positivo nas iniciativas populares: a criação de leis num processo que parte inicialmente da sociedade civil contribui para a criação de mecanismos horizontais de fiscalização e controle. (O'DONNELL, 1998)

¹¹⁸ Diários da Câmara dos Deputados, 08/04/2010, pág 13777

Evaniza Rodrigues¹¹⁹ cita que houve uma “*apropriação muito grande do movimento*” ao FNHIS, e que por isso, os movimentos sociais se sentem com autoridade moral para fiscalizar o destino das verbas e pressionar as autoridades competentes para a criação dos conselhos estaduais e municipais. Por sua vez, a criação dos “comitês 9840”¹²⁰, de iniciativa dos cidadãos que organizaram a coleta de assinaturas para fiscalizar a aplicação efetiva da lei 9840/1999, contra a captação ilícita de sufrágio (WHITAKER, 2009) reforça a importância da mobilização das entidades da sociedade civil, em todos os momentos do processo, para a efetivação de suas leis.

¹¹⁹ Entrevista com o autor em 08/10/2009

¹²⁰ Depois do sucesso na coleta de assinaturas para o projeto 1517/1999 e posteriormente sua transformação na lei 9840/1999, cidadãos que haviam auxiliado na coleta de assinaturas formaram os “comitês 9840” com a intenção de auxiliar os promotores eleitorais e a justiça eleitoral na fiscalização e na aplicação da lei 9840. Tais comitês foram importantes principalmente nas eleições de 2000, as primeiras eleições em que a lei 9840 esteve vigente.

Capítulo 4 – Análise da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados

Antecedentes

No capítulo anterior, ficaram evidentes as dificuldades da sociedade civil em formalizar a apresentação de seus projetos de lei, primeiro em função das grandes exigências de assinaturas e segundo pelo fato do Congresso não ter meios técnicos de verificar as assinaturas, o que inviabilizou uma participação mais efetiva da sociedade civil na apresentação de projetos legislativos. (WHITAKER, 2003)

Diante dos problemas existentes, a aprovação de PECs para alterar o artigo 61, parágrafo 2, com a intenção de diminuir o número de assinaturas exigidas, seria uma das alternativas para facilitar a apresentação de projetos de lei por parte da sociedade civil.

Desde a promulgação da constituição de 1988 até hoje, foram propostas 13 PECs com objetivos de facilitar ou ampliar as possibilidades legislativas da sociedade civil. E um detalhe que merece ser ressaltado é que os parlamentares que propuseram as PECs são de diversos partidos, desde o PFL até o PSOL. Segue a lista¹²¹:

¹²¹ Lista obtida no SILEG em 05/04/2010: <<http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>> e no <<http://www.senado.gov.br/atividade/>>

Quadro 6 – Relação das PECs que visam aumentar os mecanismos de participação popular no legislativo

PEC	Autor	Que alteração propõe	Status do projeto
340-1996	Zaire Rezende (PMDB-MG)	Iniciativa popular exercida pelo mesmo número de eleitores necessários para eleger um deputado federal em cada estado.	Arquivado ¹²²
002-1999	Luiza Erundina (PSB-SP)	Iniciativa popular exercida por no mínimo, meio por cento do eleitorado nacional, por confederação sindical, entidade de classe ou por associação que represente este número.	Comissão especial formada, aguardando relatoria
157/1999	Avenzoar Arruda (PSL-CE)	Iniciativa popular poderá apresentar requerimento de criação de CPI	Arquivado
394/2001	Luis Barbosa (PFL-RR)	Permitir a iniciativa popular na propositura de emenda à Constituição e de ação direta de inconstitucionalidade	Arquivado
194/2003	José Eduardo Cardozo (PT-SP)	O exercício da iniciativa popular nas Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e na Câmara dos Deputados deverá ser subscrito pelo número de eleitores correspondentes ao quociente eleitoral mínimo exigido para eleição de vereadores, deputados estaduais e federais	Aguardando parecer da CCJC (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) da Câmara dos deputados
201/2003	Jamil Murad – (PC do B-SP)	Altera o número de eleitores necessários para iniciativa popular para o número de eleitores resultante da divisão do eleitorado nacional pelo número de Deputados Federais eleitos, em cada legislatura.	Tramitando em Conjunto (Apensada à PEC-194/2003)

¹²² As regras sobre arquivamento de projetos estão no artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 105 - Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

- I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões;
- II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;
- III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;
- IV - de iniciativa popular;
- V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

91/2003	Senador Rodolpho Tourinho (PFL-BA)	Reconhecimento constitucional das já existentes sugestões legislativas e das Comissões Permanentes nas duas casas legislativas instituídas para este fim.	Aguardando inclusão na ordem do dia
463/2005	Babá (PSOL – PA)	Possibilita a auto-convocação popular para realização de plebiscito	Aguardando parecer da CCJC da Câmara dos deputados
26/2006	Senador Sérgio Zambiasi (PTB-RS)	Disciplina a autorização de referendo e a convocação de plebiscito mediante iniciativa popular	Aguardando relatório da CCJC do Senado Federal
32/2007	Sueli Vidigal (PDT-ES)	Diminui o número de eleitores para subscrição de projetos de iniciativa popular	Devolvida ao Autor
203/2007	Sueli Vidigal (PDT-ES)	Reduz o número de assinaturas para apresentação de proposição de iniciativa popular	Tramitando em Conjunto (Apensada à PEC-194/2003)
1/2008	Senador Geraldo Mesquita Júnior (PMDB-AC)	Faculta a criação de CPI mediante iniciativa popular	Aguardando inclusão na ordem do dia
30/2009	SENADOR - Marcelo Crivella (PRB-RJ)	Inclui o eleitorado, mediante iniciativa popular, no rol dos legitimados para apresentar proposta de emenda à Constituição	Aguardando relatório da CCJC do Senado Federal

Ficam evidentes as dificuldades na aprovação dessas PECs. Das 13 apresentadas, 3 foram arquivadas. Além disso, o processo de tramitação é lento: todas as PECs em tramitação ainda estão sob análise na casa proponente. A PEC com andamento mais avançado é a proposta pela deputada Luiza Erundina, 02/1999, em que a comissão especial já foi formada.

Para melhor entendimento da questão, segue o fluxograma simplificado da tramitação de PECs:

Figura 8 – Fluxograma da tramitação de PECs

Poderíamos atribuir as dificuldades de aprovação a fatores regimentais e institucionais: a aprovação de PECs é a mais exigente dentre as propostas legislativas – são necessários 3/5 dos parlamentares, em ambas as casas legislativas, para a sua aprovação; a votação é obrigatoriamente nominal (não é possível a votação simbólica) e ocorre em 2 turnos na Câmara e no Senado. Além disso, não há o recurso do pedido de urgência na tramitação das PECs e a proposta só é aprovada quando o mesmo texto passa sem alterações nas 2 casas legislativas, para isso é necessário que haja acordos entre as duas casas no que se refere à apresentação de destaques e emendas da proposta, caso contrário, a proposta pode, em tese, ficar tramitando de uma casa legislativa para outra infundamente. (QUEIROZ, 2006:54)

Também há a avaliação de que o colégio de líderes, responsável por ditar os trabalhos regulares e determinar a tramitação de matérias ordinárias, não tem tanta influência na tramitação e aprovação de PECs. A aprovação de PECs gera altos custos políticos aos proponentes e há possibilidade de uma tramitação longa (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999: 198-199).

No entanto, desde 1992, foram aprovadas 62 PECs, a grande maioria no período de uma legislatura, 4 anos, como revela o quadro a seguir¹²³:

¹²³ Dados obtidos em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao> em 03/02/2010

Quadro 7 – Relação de Emendas constitucionais e tempo de tramitação

Tempo de tramitação	Lista de Emendas Constitucionais (EC)
0 a 2 anos	nº 5, de 1995; nº 7, de 1995; nº 8, de 1995; nº 9, de 1995; nº 17, de 1997; nº 39, de 2002; nº 41, de 2003; nº 44, de 2004; nº 58, de 2009; nº 61, de 2009; nº 6, de 1995; nº 24, de 1999; nº 31, de 2000; nº 21, de 1999; nº 42, de 2003; nº 55, de 2007; nº 56, de 2007; nº 62, de 2009; nº 10, de 1996; nº 12, de 1996; nº 14, de 1996; nº 27, de 2000; nº 33, de 2001; nº 37, de 2002; nº 47, de 2005; nº 13, de 1996; nº 23, de 1999; nº 28, de 2000; nº 59, de 2009
2 a 4 anos	nº 1 de 1992; nº 2 de 1992; nº 4 de 1993; nº 11, de 1996; nº 22, de 1999; nº 25, de 2000; nº 26, de 2000; nº 38, de 2002; nº 57, de 2008; nº 3, de 1993; nº 16, de 1997; nº 18, de 1998; nº 35, de 2001; nº 51, de 2006; nº 19, de 1998; nº 20, de 1998; nº 40, de 2003; nº 49, de 2006;
4 a 6 anos	nº 32, de 2001; nº 43, de 2004; nº 52, de 2006; nº 30, de 2000; nº 60, de 2009; nº 15, de 1996; nº 29, de 2000; nº 34, de 2001; nº 48, de 2005
6 a 8 anos	nº 36, de 2002; nº 46, de 2005; nº 54, de 2007
8 a 10 anos	nº 53, de 2006
10 a 12 anos	nº 50, de 2006; 45, de 2004

Das 62 Emendas à Constituição (EC), pouco menos que a metade, 29, foram aprovadas num período entre 0 e 2 anos. Obviamente, essa lista tem alguns limites: por exemplo, a importância das alterações introduzidas pelas PECs não é mensurada. No entanto, apesar das dificuldades listadas acima para a aprovação de PECs, observa-se que mais de 75% das ECs (47) foram aprovadas no período de uma legislatura (4 anos), o que indica que as dificuldades e custos para aprovação de PECs nem sempre estão diretamente relacionadas ao tempo de tramitação. Isto é, seria incorreto associar diretamente o tempo curto na aprovação de uma PEC ao fato dos proponentes terem tido poucos custos e dificuldades, porque não há como negar empiricamente as dificuldades na tramitação de PECs, como revelam os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999) e Carvalho (2006).

Considerando que 5 das 10 PECs a respeito de mudanças na iniciativa popular estão tramitando no congresso há mais de 4 anos, resta saber então quais seriam as dificuldades e os custos envolvidos para a sociedade civil e os parlamentares numa modificação do texto da Constituição referente à iniciativa popular.

Consideremos que os parlamentares têm grande interesse na reeleição, portanto, evitam tomar decisões que acarretem custos eleitorais e procuram aquelas que trazem benefícios. (ARNOLD, 1992 apud FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999: 196; CARVALHO, 2006) No caso de medidas impopulares, espera-se que os proponentes favoreçam a estratégia de “blame avoidance” (literalmente, “fuga da culpa”) e dificultem processos como as votações nominais, que permitem a identificação da contribuição individual dos parlamentares para a decisão final. (PIERSON, 1996 apud LIMONGI e FIGUEIREDO, 1999:197). No entanto, é possível argumentar que as PECs facilitadoras da iniciativa popular não retiram benefícios à sociedade; pelo contrário, acrescentam. Espera-se, portanto, que votações nominais, obrigatórias na tramitação de PECs, sejam benéficas àqueles que votam a favor e prejudiciais aos que votam contra.

É possível então sugerir que a resistência dos parlamentares a esses projetos deve-se ao fato de retirarem uma das fontes de poder das elites políticas: o monopólio da iniciativa legislativa e da decisão política.

Portanto, está claro que os parlamentares que apóiam as propostas democrático-participativas não contam com os 3/5 necessários para aprovação de PECs, pois se houvesse tal maioria a favor, elas já teriam sido aprovadas, para causar danos políticos na minoria contrária. Assim, nota-se aqui uma situação inversa à existente nas disputas políticas da reforma previdenciária, descrita por Limongi e Figueiredo (1999: 198-219), pois na discussão daquelas PECs, a minoria tentava causar danos políticos eleitorais à coalizão governista, colocando em votação trechos em que se retiravam direitos e privilégios de determinados grupos sociais. Infere-se então que os parlamentares contrários às propostas utilizam a tática de “fuga da culpa”, mencionada por Pierson (1996), mas numa situação inversa: através da inação, ao dificultarem o andamento das matérias para evitar que sigam para votação nominal, impedem que a sociedade civil identifique quem é contra as propostas.

A sociedade civil, por sua vez, poderia gerar custos eleitorais aos políticos, não elegendo aqueles que dificultam e são contra as reformas democrático-participativas. Mas o processo para fazer isso tem custos muito altos. É preciso uma atuação intensa para: 1- tornar a pauta da democracia participativa corrente na opinião pública, enfatizando a importância da aprovação das PECs; 2 - educar a sociedade a respeito dos meandros do processo legislativo na criação de ECs, para que a tática da não-ação perca sua efetividade; 3 – Punir eleitoralmente candidatos declaradamente contra, ou apoiar ativamente os que se declararem a favor; e 4 – cobrar intensamente os parlamentares eleitos que se declararam comprometidos com as reformas, exigindo deles uma postura ativa no processo.

Todas as ações descritas acima não são novidades. Como descrito no capítulo 2, foram realizadas no processo constituinte de 1988 em torno da admissibilidade das emendas populares, questão na qual a sociedade civil obteve uma vitória significativa, e na tentativa de aprovação de mecanismos de participação popular, questão em que a sociedade civil saiu derrotada.

Por isso, não há garantias de sucesso da sociedade civil mesmo que ela siga todos os passos descritos acima, pois há inúmeros fatores envolvidos que existem ou podem surgir para alterar o processo: o *timing* das reivindicações, proximidade das eleições, relações intra-parlamentares, etc.

Em resumo, os custos políticos para os parlamentares de evitar a discussão das PECs é baixo. E os custos de uma mobilização intensa da sociedade civil para impedir a apatia dos parlamentares são extremamente altos e mesmo assim, não garantem uma reforma democrático-participativa.

A criação da CLP foi, portanto, uma alternativa mais simples e viável de abrir espaços no legislativo federal para a participação da sociedade civil sem a necessidade de uma modificação no texto da constituição. Sua criação não teve os custos de mobilização da sociedade civil e trouxe pouca consequência política aos parlamentares, isto é, não alterou a avaliação – positiva ou negativa - da sociedade sobre o congresso. (FERREIRA, 2007)

Resta saber então se a criação da CLP trouxe transformações na dinâmica do legislativo brasileiro e se melhorou a participação da sociedade civil no legislativo.

A literatura mostra que as comissões variam muito quanto às suas prerrogativas e ao seu desempenho (RICCI e LEMOS, 2004; LEMOS, 2002; BRAGA, 2005) e, por isso, “*estipula-se que algumas comissões sejam mais importantes que outras*”. (RIBEIRAL, 1998 apud RICCI e LEMOS, 2004). A CCJC (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania), por exemplo, é uma das comissões permanentes de maior importância, pois a grande maioria das matérias legislativas precisa passar por essa comissão.

A análise de Lemos (2002) também avalia que certas comissões podem ser *locus* privilegiado de legislação. Projetos das comissões permanentes do Senado referentes a educação e saúde no período de 1988 a 1994, corresponderam a 4% das propostas na área social, mas tiveram taxa de aprovação de 75%, enquanto propostas de temática semelhante apresentados por parlamentares individualmente tiveram taxa de aprovação de 6,49%. Lemos (2002) também nota, importância de cada comissão pode ser alterada de acordo com as circunstâncias e o tempo, como por exemplo, na crescente atividade da comissão de educação do senado federal ao longo da 2ª metade da década de 90, em função de sua atribuição de dar pareceres de renovações de concessões para canais de rádio e TV.

Por isso, não é possível generalizar afirmando que todas as comissões são secundárias e afirmar que a criação da CLP foi pouco transformadora. É necessário apresentar dados para fazer essa avaliação.

De antemão, em suas origens e atribuições, a CLP já possui especificidades que a diferenciam de outras comissões, pois não é temática, tem atuação prévia a outras comissões (BRAGA, 2005: 5) e não aprecia nenhuma matéria de forma conclusiva.

Como funciona a CLP

A CLP funciona de forma semelhante a outras comissões permanentes: deputados da comissão são designados como relatores para analisar as sugestões e, posteriormente, seus pareceres são colocados em votação nas reuniões da comissão¹²⁴.

As entidades que podem apresentar sugestões são: associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos¹²⁵. Não são aceitas sugestões de organismos internacionais e órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, exceto daqueles com participação paritária da sociedade civil.¹²⁶

Para apresentar sugestões legislativas, é necessário que a entidade apresente a ata da reunião que comprove a proposição da sugestão. Se a sugestão é aprovada na CLP, ela entra no processo legislativo como autoria da própria comissão (CLP, 2009).

Os principais objetos de sugestão legislativa são¹²⁷:

- Projetos de lei ordinária complementar
- Requerimentos: de audiência pública, depoimento de autoridade, de informação a ministro de Estado, de convocação de autoridades para prestar esclarecimentos sobre assunto previamente determinado

¹²⁴ Geralmente a votação na comissão é uma mera formalidade, pois raras são as vezes que os membros da comissão contestam o parecer do relator.

¹²⁵ Na CDHLP (Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa) do Senado Federal, permite-se a participação de partidos sem representação no Congresso Nacional.

¹²⁶ Regimento Interno da CLP, artigo 3

¹²⁷ Regimento Interno da CLP, artigo 4

- Indicações: sugere a outro Poder a adoção de providência, realização de atos administrativos ou de gestão ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva

- Emendas: modificações a projetos de lei já existentes no Congresso Nacional.

- Emendas ao Orçamento Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA): a LOA fixa os recursos públicos a serem aplicados, a cada ano, nas ações de governo. A LDO estabelece as metas e prioridades da administração pública federal a serem observadas na LOA. O PPA define as prioridades do governo por um período de quatro anos, e estabelece ligação entre elas e a Lei Orçamentária Anual.

- Emendas à Constituição: propostas de modificação no texto da Constituição Federal

- Criação de CPI: destinada a investigar fato de relevante interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do País. Tem poderes de investigação equiparados aos das autoridades judiciais.

A partir da resolução número 1 de 2006, não foi mais permitido emendas à LOA, sob o argumento de que a CLP não era temática, portanto não teria direito a participar do processo orçamentário. Emendas à LDO e ao PPA propostas pela CLP continuaram permitidas.

Algumas prerrogativas mencionadas acima foram incluídas em 2008, e desde então são permitidas a sugestão de emenda à constituição e a sugestão de formação de CPIs (Comissão Parlamentar de Inquérito). Nesses dois casos, se o relator da proposta dá parecer favorável, ele é o primeiro signatário da proposta, mas cabe à entidade civil buscar as assinaturas de parlamentares necessárias para a emenda à constituição ou à formação de uma CPI: 1/3 dos deputados ou senadores.

História da criação da CLP

A CLP nasceu por iniciativa do presidente da câmara da época, Aécio Neves (PSDB-MG). No período da campanha eleitoral para a presidência da CD em 2001, Neves se comprometeu a criar uma comissão permanente que receberia sugestões da sociedade civil que, *“(..) se aprovadas na comissão, seriam transformadas em projetos de lei, e, se aprovadas em plenário, seriam transformadas em leis”*. (SILVA, 2009)

Ainda de acordo com Aécio Neves (PSDB-MG), a sua referência e modelo para a CLP foi a comissão de petições da União Européia(UE), como declarou no momento da instalação da comissão:

“A experiência que estamos iniciando agora tem antecedentes em Parlamentos das democracias mais consolidadas do mundo e uma referência especial na Comissão de Petições do Parlamento Europeu, órgão resultante da inventividade européia em sua busca da integração, como resposta aos desafios do mundo globalizado.” (CLP, 2001)

Deve-se ressaltar, porém, a existência de algumas diferenças fundamentais daquela comissão da UE com a criada por Aécio Neves.

A função da Comissão de Petições da UE, estabelecida em 1985, é apreciar petições e estabelecer relações com o ombudsman europeu. O objeto das petições pode ser qualquer assunto que envolva as atividades da União Européia e que afetem diretamente o peticionário. Petições podem ser feitas individualmente ou por grupos¹²⁸. Na prática, essa comissão tenta resolver problemas da ordem cotidiana dos cidadãos europeus e medeia as relações dos cidadãos com países e com a UE. Eventualmente, a solução de um problema pode passar pela criação de uma nova lei no parlamento da UE, mas nunca poderá alterar a legislação de países membros.¹²⁹

Para esclarecer melhor, seguem exemplos de petições que são analisadas por essa comissão¹³⁰: pedido de análise de impacto ambiental na construção de gasoduto, verificação de índices de poluição sonora e do ar, reconhecimento de equivalência de diplomas em diferentes países da UE, legislação sobre publicidade de produtos na televisão, etc.

Portanto, a inspiração da CLP na Comissão de Petições da UE, citada por Aécio Neves (PSDB-MG), está mais na característica de cultivar o relacionamento direto entre o cidadão e o poder público, do que na estrutura, atribuições ou discricionariedade.

¹²⁸ Regimento da UE, artigos 201, 202 e anexo VII, item XX

¹²⁹ <http://www.eppgroup.eu/policies/peti/policy_pt.asp> acessado em 01/07/2010

¹³⁰ <<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/draftAgendasCom.do?language=EN&body=PETI>> acessado em 01/07/2010

Voltando à criação da CLP no Brasil, após a eleição de Aécio Neves para a presidência da CD, a mesa diretora apresentou o projeto de resolução 151/2001, apresentado em 2 de maio, em que criava e regulamentava a CLP. Em menos de 30 dias, no dia 30 de maio de 2001, o projeto foi aprovado, e a comissão foi instalada 3 meses depois, em 8 de agosto de 2001. Não houve oposição dos parlamentares, inclusive no sentido de arrastar a tramitação deste projeto. Fica claro, nesse caso, que houve realmente vontade política dos parlamentares para fundar a CLP. (SILVA, 2009:57)

A escolha da Luiza Erundina (PSB-SP) como a 1ª presidente dessa comissão vem do fato de ela ter um histórico ligado aos movimentos sociais e também ter uma atuação parlamentar alinhada à ampliação da participação popular no legislativo (SILVA, 2009: 59-60). Em entrevista com o autor¹³¹, a deputada revelou também que sua indicação por Aécio Neves evitou disputas políticas em torno da 1ª presidência da CLP, que normalmente ocorrem na escolha da presidência de outras comissões permanentes

Números da CLP e comparação com outras comissões permanentes

O propósito desta seção é montar o perfil da CLP a partir de dados levantados a respeito dos tipos mais utilizados de sugestões legislativas, e da efetividade das mesmas. Também visa a estabelecer uma comparação da CLP com as outras comissões permanentes da CD .

A tabela a seguir mostra as sugestões recebidas pela CLP no período de 2001 a 2009¹³². Deve-se lembrar que a diferenciação de sugestões (projetos de lei, requerimentos e indicação, por exemplo) é feita pela comissão, não pelas entidades que propõem¹³³.

¹³¹ Entrevista com o autor em 26/01/2010.

¹³² Relatórios de atividades da CLP, de 2001 a 2009

¹³³ Regimento Interno da CLP, artigo 4

Tabela 1 – Sugestões recebidas pela CLP no período entre 2001 e 2009

	Sugestões de projetos de lei	Emendas à LOA, à LDO e ao PPA	Requerimentos	Indicação	Requerimentos apresentados por parlamentares
2001	24	11	0	0	34
2002	54	21	3	2	8
2003	56	17	1	0	20
2004	39	12	0	1	4
2005	104	26	3	0	22
2006	118	53	3	1	10
2007	110	26 ¹³⁴	6	3	19
2008	16	16	14	4	24
2009	46	12	21 ¹³⁵	1	62
Total	567	194	51	12	203

A partir desses dados, podemos observar que a CLP é uma comissão que recebe muitas sugestões de projetos de lei, 567 no total, mas há pouco uso dos instrumentos de indicação e requerimentos (63 no total, sendo 51 requerimentos e 12 indicações), que poderiam ser mais utilizados para fiscalização e controle do Legislativo e Executivo. Isso pode ser creditado a uma percepção ampla na sociedade de que o Congresso Nacional é apenas uma “fábrica de leis”. (BURGOS, 2007:99; SILVA, 2009) No entanto é importante observar que uma mudança parece ter ocorrido em 2008 e 2009, pois as entidades e associações da sociedade civil apresentaram mais sugestões de requerimentos e indicações que nos anos anteriores, 40 sugestões em 2008 e 2009 (35 requerimentos e 5 indicações), contra 23 sugestões apresentadas nos anos anteriores, de 2001 a 2007 (16 requerimentos e 7 indicações).

¹³⁴ A partir desse ano, emendas à LOA ficaram proibidas

¹³⁵ 10 requerimentos pedindo a inclusão de projetos de lei da CLP na ordem do dia (pedido de urgência)

Tabela 2 – Sugestões de emendas à LOA, LDO e PPA recebidas pela CLP no período de 2001 a 2009

	LOA	LDO	PPA
2001	11	-	-
2002	21	-	-
2003	16	-	1
2004	12	-	-
2005	21	5	-
2006	45	7	1
2007	-	26	-
2008	-	16	-
2009	-	12	-
Total	126	66	2

A tabela 2 destaca um tipo específico de sugestão popular apresentado à CLP-CD: a sugestão de emendas ao orçamento. Das 126 sugestões de emendas à LOA (Lei Orçamentária Anual) recebida pela CLP, no período entre 2001 a 2007, 30 se tornaram emendas à LOA de autoria da CLP e aqui é necessário explicar que existe uma restrição na quantidade de emendas à LOA que é permitida a cada comissão permanente da CD: de acordo com resolução do Congresso Nacional 2/1995¹³⁶, apenas 5 emendas ao orçamento anual (LOA) são permitidas para cada comissão permanente da CD¹³⁷. Para essas 30 emendas à LOA enviadas pela CLP, a CMO (Comissão Mista de Orçamento e Finanças) destinou 107,8 milhões dos recursos do orçamento da União¹³⁸.

Com relação às outras emendas ao orçamento de origem de sugestões da CLP, das 66 sugestões de emenda à LDO recebidas no período, 28 foram aprovadas pela CLP e, dessas 28, a

¹³⁶ Artigo 20 inciso I

¹³⁷ Sendo assim, a CLP sempre optou por favorecer entidades que não receberam verbas em pedidos anteriores

¹³⁸ Mais detalhes sobre verbas e entidades favorecidas: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/emendas.html>

CMO aprovou 2 emendas integralmente, outras 14 foram aprovadas parcialmente e 12 foram rejeitadas. Das duas emendas ao PPA recebidas e aprovadas pela CLP, o CMO aprovou uma destinando-lhe o montante de R\$ 36 milhões¹³⁹ e rejeitou outra.

O uso frequente de emendas ao orçamento pelas entidades da sociedade civil, principalmente as emendas à LOA, entre 2001 e 2006, pode ser atribuído ao fato de elas serem um instrumento que exige maior “responsividade” do parlamento, pois há um prazo determinado para o pronunciamento sobre elas, e também ao fato de possibilitarem previsões mais precisas de destinação de verbas públicas (SILVA, 2009:91)

Por fim, é importante citar que a resolução da CD número 1 de 2006 acabou com a prerrogativa da CLP de apresentar emendas ao orçamento anual (LOA). Assim, a partir de 2008, somente emendas à LDO e ao PPA foram apresentadas pela CLP.

Os requerimentos de parlamentares na CLP, que totalizam 203 no período de 2001 a 2009, geralmente são pedidos de formação de GTs ou convocação de seminários e audiências públicas.

O número de sugestões que se transformaram em projetos de lei ordinária ou complementar da CLP entre 2001 e 2009 foi 145¹⁴⁰. Desses, apenas 10 projetos de lei ordinária e complementar tiveram tramitação concluída: 6 projetos de lei¹⁴¹ ficaram prejudicados¹⁴², 1 foi

¹³⁹ Informações mais detalhadas: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/emendas.html/ppa20042007.pdf>

¹⁴⁰ Dados a partir dos relatórios da CLP de 2001 a 2009 e do SILEG: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.aspe> no site da CLP: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/tramitacao-das-aprovadas>, em 03/02/2010

¹⁴¹ Projetos de lei: PLP 327/2002, PL 1221/2003, PL 1973/2003, PL 5217/2005, PL 6265/2005 e PL 7294/2006

¹⁴² Artigo 163 do RICD: Consideram-se prejudicados:

- I - 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;
- II - a discussão ou a votação de qualquer projeto semelhante a outro considerado inconstitucional de acordo com o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania;
- III - a discussão ou a votação de proposição apensa quando a aprovada for idêntica ou de finalidade oposta à apensada;
- IV - a discussão ou a votação de proposição apensa quando a rejeitada for idêntica à apensada;
- V - a proposição, com as respectivas emendas, que tiver substitutivo aprovado, ressalvados os destaques;
- VI - a emenda de matéria idêntica à de outra já aprovada ou rejeitada;
- VII - a emenda em sentido absolutamente contrário ao de outra, ou ao de dispositivo, já aprovados;
- VIII - o requerimento com a mesma, ou oposta, finalidade de outro já aprovado.

retirado da pauta a pedido do autor¹⁴³, 2 foram rejeitados¹⁴⁴ e 1 foi transformado em norma jurídica¹⁴⁵. Os outros 135 projetos ainda estão em tramitação.

Todos os projetos prejudicados tiveram recurso para serem desarquivados¹⁴⁶, o que mostra que os autores das proposições prejudicadas não ficaram satisfeitos com o resultado obtido.

A tabela abaixo apresenta a comparação da CLP com outras comissões, em termos de projetos de lei ordinárias e complementares apresentados e aprovados no período de 2001 a 2009¹⁴⁷:

¹⁴³ Projeto de lei no 4928/2005

¹⁴⁴ Projetos de lei no 7366/2002 e 3491/2008

¹⁴⁵ Projeto de lei no 5828/2001, da AJUFE. Mais detalhes no texto abaixo.

¹⁴⁶ Dados obtidos no SILEG: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp> acessados no dia 04/06/2010 e na relação de projetos com tramitação encerrada da CLP:

¹⁴⁷ Dados obtidos no SILEG: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp> acessados no dia 04/06/2010 e do relatório de atividades da CLP de 2001 a 2009

Tabela 3 – Relação de projetos de lei apresentadas pela CLP e outras comissões da Câmara dos deputados

	Projetos de leis ordinárias e complementares apresentados	Projetos de lei ordinárias e complementares transformados em norma jurídica
CLP	145	1
Comissões Permanentes	30	3 ¹⁴⁸
Comissões temporárias, especiais, mistas	131	9 ¹⁴⁹

Nota-se então outra característica que difere a CLP das outras comissões permanentes. Sozinha, esta comissão apresenta uma quantidade de projetos de lei ordinária e complementar que supera a soma de projetos apresentados por todas as comissões permanentes da Câmara, bem como a soma dos projetos apresentados por todas as comissões temporárias, especiais e mistas. Mas, dos 13 projetos de lei ordinária e complementar de origem das comissões da CD que foram transformados em norma jurídica no período de 2001 a 2009, somente 1 é da CLP, como verificado acima.

Portanto, essa comparação dá o primeiro indício da pouca importância que a Câmara dos Deputados dá às propostas da CLP.

A respeito dos gráficos a seguir, que comparam dados da CLP com outras comissões permanentes a respeito de número de proposições apreciadas, número de reuniões realizadas e média de presença de deputados nas reuniões, o recorte temporal é entre 2005 e 2007¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Projetos de lei no 3514/2008 da CAPDR, que dispõe sobre o conceito e a aplicação de rastreabilidade na cadeia produtiva das carnes bovina e bubalina; 7568/2006 da CEC, que institui o estatuto dos Museus; 6770/2002 da CVT, que cria o Fundo Nacional de Infra Estrutura dos transportes

¹⁴⁹ Projetos de lei no 3773/2008 da CPI contra a pedofilia; 7361/2006 da comissão mista com o senado federa, que estabelece diretrizes para o saneamento básico nacional; 6648/2006 da comissão especial da reforma do judiciário; 6636/2006 também da comissão da reforma do judiciário; 4125/2004 da comissão para investigar situações de violência doméstica e sexual; 7134/2002 da comissão mista com o senado Federal, que dispõe sobre o sistema nacional anti-drogas; 7131/2002 da comissão mista com o senado, que dispõe sobre cadastramento de usuários de celular pré-pago; 7018/2002, da comissão mista com o senado federal sobre crimes de lavagem e ocultação de bens; 7017/2002, da comissão mista com o senado federal que modifica a pena para corrupção ativa e passiva.

O ideal para um trabalho comparativo seria utilizar dados a partir do período da instalação da CLP, 2001 até 2009, no entanto, os anuários estatísticos legislativos fornecem dados somente a partir de 2005 até 2007. Além disso, algumas comissões importantes, como a CCJC não apresentam relatórios de atividades anuais.

¹⁵⁰ Anuários Estatísticos Legislativos 2005, 2006 e 2007

Gráfico 1 - Quantidade de proposições apreciadas pelas comissões permanentes¹⁵¹ no período 2005-2007

¹⁵¹ Não incluídas emendas à LOA, LDO e PPA

Gráfico 2 - Número de reuniões¹⁵² das comissões permanentes no período de 2005 a 2007

¹⁵² Reuniões de instalação ou eleição, deliberativas e audiências públicas

Gráfico 3- Presença média de deputados¹⁵³ por reunião nas comissões no período de 2005 a 2007

¹⁵³ Membros e não-membros da comissão

De acordo com os gráficos apresentados verifica-se que a CLP foi, no período de 2005 a 2007, a 14ª comissão permanente em quantidade de proposições apreciadas, teve a menor média de presença de deputados e foi 3ª menor em quantidade de reuniões. É possível associar a baixa presença média ao baixo número de reuniões, pois de acordo com o artigo 50 do RICD, as reuniões das comissões precisam atingir um certo quórum para poderem ser deliberativas.

Assim, o fato de a CLP ser a comissão permanente com mais projetos de lei ordinária e complementar apresentados no período de 2001 a 2009, ter transformado somente 1 projeto em norma jurídica, e no período entre 2005 e 2007, ter sido a 14ª quantidade de apreciação de matérias, a 3ª menor quantidade de reuniões e a menor média de presença de deputados nas reuniões dão os indícios de que a CLP é uma comissão desprestigiada dentre os deputados, somando-se aos argumentos e observações apresentados em trabalhos anteriores: constatação de Burgos (2006:61) e Silva (2006:14) de que a CLP é sempre a última comissão permanente a ter sua mesa diretora escolhida.

Os dados acima também corroboram o discurso de Luiza Erundina (PSB-SP), segundo o qual há movimentações de parlamentares para extinguir a CLP e juntá-la com outra comissão permanente da CD¹⁵⁴:

“E em todo início de Legislatura, os que entram na direção desta Casa têm como primeira tentativa a de acabar com esta Comissão. (...) Ela não serve para nada, junta com a de Direitos Humanos, que também para eles não serve para nada, junta com o não sei o quê, porque também não serve para nada, e é uma luta para preservar a existência desta Comissão, sendo que ela é uma janela para a sociedade, traz o povo para cá, traz entidades para falar.”

¹⁵⁴ Nota taquigráfica Reforma política com participação popular 12/08/2009

Sugestão de projeto de lei como alternativa à iniciativa popular de lei

As avaliações levantadas por Whitaker (2003), Silva (2009) e Braga (2005) com relação à possibilidade de a sugestão de projeto de lei ser um substituto para iniciativa popular de lei são levemente diferentes.

Silva (2009) avalia que as sugestões são de fato um recurso para substituir a iniciativa popular de lei, por exigir menos, mas cabendo às entidades da sociedade civil acompanhar suas propostas e pressionar os parlamentares para que não sejam esquecidas

Já na opinião de Whitaker (2003) e Braga (2005), a sugestão de projetos de lei é um avanço, mas avaliam que há ainda espaço para melhorar a iniciativa popular de lei, devido ao seu efeito multiplicador e educativo no processo de coleta de assinaturas.

A avaliação deste trabalho é semelhante a de Whitaker (2003) e Braga (2005): a de que em termos de custos para entidades da sociedade civil, a sugestão legislativa é uma alternativa interessante, mas que não elimina o uso da iniciativa popular de lei, por ser esse um recurso historicamente mais eficiente para transformar projetos de lei em norma jurídica.

Outra comparação pertinente é que, enquanto a iniciativa popular coloca os projetos direto na Câmara, a CLP é uma instância a mais na iniciativa legislativa popular: as sugestões passam pelo crivo de um relator e depois da própria comissão, para depois irem ao plenário.

Em uma comparação simples de números de projetos de lei da Iniciativa popular com a CLP :

- Iniciativa popular: 5 projetos apresentados – 4 projetos aprovados
- CLP: 567 sugestões de lei apresentadas na comissão - 145 sugestões de lei transformadas em projetos de lei – 1 projeto aprovado, 6 prejudicados, 2 rejeitados, 1 pedido de retirada pelo autor
- Iniciativa popular: Participação de 54 entidades da sociedade civil nos 5 projetos de lei¹⁵⁵
- CLP: Participação de 147 entidades da sociedade civil nas 824 sugestões legislativas apresentadas. (Relatório de atividades da CLP, 2007)

¹⁵⁵ Considera-se aqueles em que a assinatura consta nos arquivos da CD

A comparação mostra também que o mérito da CLP em relação à iniciativa popular de lei foi ter diversificado e aumentado o número de entidades que participam do legislativo, e ter possibilitado a participação de entidades pouco estruturadas, ou com dificuldades de mobilização, como mostrou o estudo de caso de Silva (2006) que analisou a estrutura e funcionamento do CONDESESUL. (Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - MG).

Breve história do projeto de lei de autoria da CLP

Apresentado na CLP em agosto de 2001, a sugestão número 1/2001 apresentado pela AJUFE (Associação de Juízes Federais) tinha como objetivo facilitar e regulamentar o uso de meios eletrônicos na comunicação de atos e transmissão de peças processuais. Aprovado pela CLP no mesmo ano, virou o projeto de lei 5828/2001.

A tramitação na CD também foi rápida. Sem a inclusão de emendas de quaisquer tipos, ela foi aprovada no plenário no dia 20/06/2002. No entanto, sua tramitação no Senado Federal foi mais demorada em função de 2 trocas sucessivas na relatoria da CCJ (Comissão de Constituição e Justiça), a primeira troca ocorreu em função da renovação da legislatura, a segunda troca ocorreu porque entre 2003 e 2005, o relator, Senador Magno Malta (PR-ES) não deu seu parecer e saiu da CCJ em março de 2005.

Finalmente entre maio e novembro de 2005, a nova relatora, a senadora Serys Slhessarenko (PT-MT), deu seu parecer sobre a matéria e a CCJ aprovou. Modificações foram feitas para adequar o texto às novas tecnologias da época (SANTOS, 2007) e finalmente em dezembro de 2006, o projeto se transformou na lei 11.419/2006.

Conclusão

Os números colocam a CLP como uma comissão pouco produtiva em relação às outras comissões permanentes e também com poucos resultados positivos, se comparado com a iniciativa popular de lei.

Porém, não é desprezível o fato de que a CLP é mais estruturada e institucionalizada que a iniciativa popular de lei: enquanto a iniciativa popular ainda não conseguiu resolver a questão da verificação de assinaturas, o regimento interno da CLP é plenamente cumprido.

A grande contradição existente é o fato de ser uma comissão que mais apresenta projetos de lei dentre todas as comissões permanentes, mas é a que tem menos projetos aprovados. Entretanto, seriam necessários estudos empíricos mais detalhados para determinar se a causa é a restrição dos parlamentares a propostas da CLP ou se é o conteúdo das propostas que impede um andamento mais célere.

Apesar dos dados negativos quanto ao desempenho da CLP, um dos primeiros objetivos da CLP já está sendo alcançado: ser a porta de entrada da sociedade civil para o legislativo federal. Ela não está ainda escancarada, mas já se mostra mais aberta que a iniciativa popular de lei.

Capítulo 5: Conclusões e perspectivas para a participação popular

Do que foi exposto nos capítulos anteriores, ficou evidente que os mecanismos de participação popular aprovados pelos parlamentares alteraram pouco o funcionamento do legislativo brasileiro. A maior oportunidade para mudanças democratizantes ocorreu no processo constituinte de 1988, mas elas foram barradas porque uma maioria parlamentar de centro e centro-direita se posicionou contra e conseguiu impedir seu sucesso através de sucessivas manobras regimentais.

Na ordem institucional subsequente, distorções foram causadas pelo uso frequente do recurso de regime de urgência por parte da coalizão majoritária para organizar a agenda, e pela falta de formalização da iniciativa popular. No caso dos 4 projetos de lei aprovados, foi necessária a “apropriação” dessas propostas pela coalizão majoritária do legislativo para que eles tivessem tramitação concluída. Se por um lado as entidades proponentes se beneficiaram desse fato para aprovarem seus projetos de lei, por outro, houve um uso dos parlamentares para se beneficiarem politicamente e eleitoralmente.

Por sua vez, a criação da CLP não foi uma medida plenamente transformadora da participação popular no legislativo. No entanto, abriu um leque maior de proposições legislativas para a sociedade civil. Sua função não deve ser resumida meramente ao uso da sugestão legislativa de lei como forma de substituir a iniciativa popular de lei, como a utilização intensiva desse dispositivo pelas entidades da sociedade civil poderia indicar. Por outro lado, os mecanismos de requerimento e indicação poderiam ser usados mais constantemente como forma de exercer a fiscalização e controle sobre os poderes legislativos e executivo.

É importante ressaltar que a comissão é desprestigiada em comparação com outras comissões permanentes da CD, o que prejudica o andamento de seus trabalhos, com menos reuniões e menos proposições apreciadas.

Diante do que foi exposto acima, é importante a valorização institucional das propostas por iniciativa popular, que visem a preservar a autonomia dessas propostas frente aos partidos políticos. Por isso seria importante que a iniciativa popular de lei recebesse uma tramitação efetivamente prioritária e que fossem estabelecidos períodos mínimo (para evitar a aprovação de projetos oriundos de manifestações emocionais) e máximo de tramitação e discussão.

Também é necessário que o parlamento reconheça de fato a autoria das entidades sociedade civil nos projetos de lei, dando a eles a prerrogativa de defender seu projeto em plenário como sugere Whitaker (2003:200). E que haja também mecanismos pelos quais as entidades possam controlar as emendas e modificações que os parlamentares porventura venham a fazer.

No mesmo sentido, seria interessante dar autonomia à CLP, uma vez que há desinteresse dos parlamentares pelos trabalhos da comissão. Uma alternativa para fortalecê-la seria abri-la à participação de entidades da sociedade civil nos seus trabalhos regulares, a exemplo do que ocorre em alguns conselhos e órgãos do governo¹⁵⁶. Seria uma apropriação de fato da CLP por parte da sociedade civil. Ela deixaria de ser uma simples comissão parlamentar e se tornaria uma comissão mista entre sociedade civil e parlamento.

Outra ação interessante para a divulgação do trabalho da CLP, e para a aproximação da CLP às diversas regiões do país seria a promoção de reuniões e audiências nos estados. Os dados revelam, no âmbito da CLP, uma predominância dos estados do sudeste, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro; e centro-oeste, principalmente Brasília, na apresentação de sugestões legislativas¹⁵⁷ (Relatório anual de atividades da CLP, 2007)

Seriam também salutarens as mudanças e a regulamentação do uso de plebiscitos e referendos que foram colocadas em pauta através das emendas populares no processo constituinte de 1986-1988.

¹⁵⁶ Comitê Gestor da Internet, Conselho Nacional de Habitação, conselhos municipais de educação, saúde, etc.

¹⁵⁷ Brasília corresponde a 46 entidades, São Paulo: 41 entidades e Rio de Janeiro: 19 entidades, do total de 147 entidades.

Nesse sentido há uma Frente Parlamentar pela “Reforma Política com participação popular”, criada em 2006 e liderada pela deputada Luiza Erundina (PSB-SP), com 257 deputados e diversas entidades da sociedade civil que debatem essa questão. A Frente apresentou o projeto de lei 4718/2004¹⁵⁸ através da CLP para regular o plebiscito, referendo e iniciativa popular. Não logrou seus objetivos até agora porque a discussão no Congresso sobre reforma política foi evitada no Congresso Nacional.

O documento: “Construindo a plataforma dos movimentos sociais para a reforma do sistema político no Brasil”, elaborado pelo INESC (Instituto de estudos sócio-econômicos) em 2009 e assinado por 27 entidades da sociedade civil, sintetiza os pontos defendidos por essa frente parlamentar.

Em primeiro lugar, o documento engloba os pontos principais do projeto de lei 4718/2004, acima mencionado :

- Simplificação dos mecanismos de iniciativa popular. Na prática, acabar com a necessidade do apoiador de um projeto legislativo portar o título do eleitor, para isso, qualquer documento público expedido por órgão oficial com foto poderia ser aceito como comprovante da assinatura.

- Iniciativa popular para convocação de plebiscitos e referendos para os principais temas nacionais: execução de serviços públicos e de ação governamental, matérias de ordem econômica e social, concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades. As exigências de convocação seriam as mesmas da iniciativa popular de lei: 1% do eleitorado nacional em 5 estados, com não menos de 3/5 do eleitorado em cada um deles.

- Dar preferência na tramitação aos projetos de iniciativa popular: esses teriam preferência sobre todos os outros, exceto os de urgência.

- Criação do veto popular, isto é, permitir à sociedade civil contestar decisões do legislativo através de referendo.

A seguir, outras questões defendidas pela cartilha, mas que não constam no projeto de lei:

¹⁵⁸ Ver íntegra do projeto de lei nos anexos

- Revogação popular de mandatos: esse direito seria estabelecido com os seguintes critérios: 10% do eleitorado para convocar um plebiscito de revogação de mandato e 50% (mais um) de votos válidos para revogar o mandato de qualquer cargo eletivo.

- Fazer um referendo sobre reforma política ou propor uma reforma política por meio de referendo.

A opção da frente popular pelo projeto de lei foi estratégica: evitou-se assim o custo necessário para a aprovação de PECs, como descrito no capítulo 4. Também foi interessante a opção de usar, para a convocação de referendos e plebiscitos, o índice de 1% de apoio popular, que já está estabelecido na Constituição no que se refere à iniciativa popular de lei.

Outro fator que se mostrou estratégico pela frente parlamentar e pelas entidades da sociedade civil foi colocar a questão da participação popular no legislativo juntamente com a reforma política. De fato, diante da indisposição da maioria dos parlamentares para levar adiante a questão da implementação de mais mecanismos de democracia direta - como no caso da demora na tramitação das PECs a respeito de iniciativa popular e na demora também do PL 4718/04, que já tramita há 6 anos - a inclusão da questão da participação popular no legislativo dentro da agenda da reforma política se mostra como uma das poucas alternativas para que o assunto seja discutido e votado nas casas legislativas.

Por isso, a questão da ambiguidade da classe política se encontra também nessa questão da reforma política com participação popular: por um lado a atuação dos parlamentares é de omissão e não-ação na implementação dos mecanismos de democracia direta; de outro, quando há pressão pontual da sociedade civil e o debate se torna inevitável, a maioria dos parlamentares atuam ativamente em favor da participação direta no legislativo.

Dessa forma, retomando Macpherson (1978), há um ciclo vicioso na democracia liberal que impede a inclusão de mais participação. O trabalho vê a possibilidade do fim desse ciclo através de pressões estratégicas da sociedade civil em torno dessa questão, para transformar os mecanismos de participação popular no processo legislativo federal em instituições consolidadas.

Notas Bibliográficas

ABREU, Cintia Costa de. *Popular Participation in the Brazilian House of Representatives: The experience of The Committee for Participatory Legislation*. Dissertação de Mestrado pela School of Public Policy, International Development Department, MSc Governance and Development Management, University of Birmingham, 2007.

ALMEIDA, José Antonio. “*Eleições 2000: comentários à Lei 9504/97*” Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2000

ALTMAN, David. “*Uruguay: A prodigious user of direct democracy mechanisms*” in C2D Working Paper Series, number 24, 2008a

ALTMAN, David “Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results” in Swiss Political Science Review, 14(3), 2008b

ARNOLD, R. Douglas. “*The logic of congressional action.*” New Haven, Yale University Press, 1990

AVRITZER, Leonardo. “*Democracy and Public Space in Latin America*” Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2002a

AVRITZER, Leonardo. “O Orçamento Participativo e as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte”. In DAGNINO, Evelina (org.) “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro, Unicamp/Paz e Terra, 2002b

BENEVIDES, Maria Victoria. “*A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*” São Paulo: Editora Ática, 1992

BONAVIDES, Paulo. “*Ciência Política*” São Paulo: Malheiros Editoras, 2000

BOBBIO, Norberto *et al* “*Dicionário de política*” Brasília: Editora UnB, 1995

BOLAFFI, Gabriel – “*Para uma Política Habitacional e Urbana: Possibilidades Econômicas, Alternativas Operacionais e Limites Políticos.*” In Valladares, L.P. - Habitação em Questão, Rio de Janeiro: Zahar, 1989

BRAGA, Fabiana Negromonte Sande. “*Legislativo e Sociedade Civil no Brasil: A Comissão de Legislação Participativa.*” Dissertação de mestrado do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da UFRJ/IFCS/, Rio de Janeiro, 2005.

BURGOS, Cristiano. “*O processo de participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas: a experiência da comissão de legislação participativa da câmara dos deputados de 2001 a 2005*” Dissertação de Mestrado em Gestão Social e Trabalho, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, e Ciência da Informação e Documentação (FACE), da Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2007

CARVALHO, José Murilo de. “*Cidadania no Brasil: o longo caminho*”, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007

CARVALHO, Márcio André de. “*How logrolling can explain the failure of the government coalition in Brazil.*” Rev. Adm. Pública, vol.40, no.5, Oct 2006

CALIARI, Hingridy Fassarela. “*Um ensaio sobre a participação política da juventude brasileira*” Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social. Orientador: Prof^a. Dr^a. Marcia Smarzaro Siqueira. Vitória, 2009

CAVALCANTI, Nireu. “Construção da Urbanidade” in MICHILLES, Carlos *et al.* “*Cidadão Constituinte: A saga das emendas populares*” Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989

COHEN, Jean Louis ARATO, Andrew “Civil society and political theory” Cambridge : Mit, 1995

COMPARATO, Fábio Konder, “*Muda Brasil. Uma constituição para o desenvolvimento democrático*” São Paulo: Editora Brasiliense, 1986

CONSTANT, Benjamin. “*Da liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos*”, in *Filosofia Política*, Porto Alegre: LPM Editores, 1985

CRONIN, Thomas E. “Direct democracy : the politics of initiative, referendum, and recall” Harvard University Press, 1999

DALLARI, Dalmo de Abreu. “A participação popular e suas conquistas” in MICHILLES, Carlos *et al.* “Cidadão Constituinte: A saga das emendas populares” Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989

DALLARI, Dalmo de Abreu. “Eleições 2010: a gramática da ficha suja” in Observatório da Imprensa, 2010. Disponível em:

<<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=594CID012>>

DIAP (Departamento intersindical de assessoria parlamentar). *Quem foi quem na constituinte, nas questões de interesse dos trabalhadores*. Cortez Editora, 1988.

FERREIRA Júnior, Nivaldo Adão. “*Democracia participativa na Câmara dos Deputados [manuscrito]: análise da efetividade na Comissão de Legislação Participativa como ferramenta de interação entre a sociedade e o Parlamento*” Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2007

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. “*Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*”, Rio de Janeiro: FGV, 1999

FIX, Mariana e ARANTES, Pedro Fiori “*Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida*” artigo publicado no sitio do UNMP-SP, 2009. Disponível em:

<http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=category&id=40&Itemid=68

GAZOTO, Luiz Wanderley. “*Justificativas do Congresso Nacional ao rigor penal legislativo: o estabelecimento do populismo penal no Brasil contemporâneo*” Tese apresentada no departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (Unb) Orientadora: Professora Doutora Maria Stela Grossi Porto, 2010

GOHN, Maria da Glória. “*O papel dos conselhos gestores na gestão urbana*” in Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores ed. Buenos Aires : CLACSO, 2000

GOMES, Luiz Flávio. *“Mídia e Direito Penal. Em 2009, o populismo penal pode explodir.”* Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2040, 31 jan. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12274>>

GOMES, Sandra. *“O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)”*. Dados, vol.49, no.1, p.193-224, 2006

GURZA LAVALLE, Adrián, HOUTZAGER, Peter P. and CASTELLO, Graziela *“Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade”*. Rev. bras. Ci. Soc., vol.21, no.60, 2006

HABERMAS, Jürgen. *“Direito e Democracia, entre facticidade e validade II”*, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003

IAMAMOTO, Sue Angelica Serra *“Terra e território: a luta pela descolonização na Bolívia”*. Monografia de conclusão de curso de jornalismo da Escola de Comunicações e Artes da USP, Orientadora: Alice Mitika Koshiyama, 2008

KAUFMANN, Bruno. BRUCHI, Rolf. e BRAUN, Nadja *“Guidebook of Direct Democracy, in Switzerland and Beyond”*. Bern, Switzerland, 2007, 2008 and 2010

LEMOES, Leany Barreiro de Sousa. *“‘Pequenos Grupos’ no Senado Federal: um estudo exploratório sobre atribuições e nível de atividade das comissões permanentes.”* Trabalho apresentado no XXVI Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 2002

LIJPHART, Arend. *“Democracies ; : patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries”*, New Haven : Yale University Press, 1984

LIMA, Luziano Pereira Mendes de *“A atuação da esquerda no processo constituinte (1986-1988)”* Dissertação de mestrado da UNICAMP, 2002

LIMA, Marie Madeleine Hutrya de Paula. *“A sugestão legislativa perante a comissão de legislação participativa da câmara dos deputados: nova forma de iniciativa popular”* Dissertação de mestrado em direito constitucional da PUC-SP, São Paulo, 2005

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. *“Apoio partidário no presidencialismo”* in Monitor Público (8) jan/mar, Rio de Janeiro, 1996

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. *“Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional”*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999

LISSIDINI, Alicia. *“La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria?”* in C2D Working Paper Series 25, 2008

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *“A Carta da Democracia. O processo constituinte da ordem pública de 1988”*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008

MACPHERSON, Crawford Brough. *“A Democracia liberal: Origens e Evolução”*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978

MAIR, Peter. *“Political Parties, the left and democracy: what sort of future?”*, 2000

MARINGONI, Gilberto *“A Venezuela que se inventa: poder petróleo e intrigas nos tempos de Chávez”* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004

MICHILLES, Carlos *et al.* *“Cidadão Constituinte: A saga das emendas populares”* Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989

MOISES, Jose Álvaro. *“Cidadania e participação: ensaio sobre o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa na Nova Constituição.”* São Paulo, Editora Marco Zero, 1990

O'DONNELL, Guillermo 1998 *“Horizontal Accountability in new democracies”*s Journal of Democracy - Volume 9, Number 3, July 1998, pp. 112-126

O'DONNELL, Guillermo e SCHMITTER, Philippe. *“Transições do regime autoritário: Primeiras Conclusões”* São Paulo: Vértice, 1988

PACHECO, Luciana Botelho. *“Como se fazem as leis”* Brasília: Centro de Informação e Documentação Edições Câmara, 2009

PAZ, Rosangela *“Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo”* Dissertação de mestrado da PUC-SP, São Paulo, 1996.

PEREIRA, Carlos e MUELLER Bernardo. *“Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro.”* Revista Brasileira de Ciências Sociais vol. 15, nº 43, 2000

- PIERSON, Paul. *"The new politics of the Welfare State"* World Politics (48), 1996
- QUEIROZ, Antônio Augusto. *"Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis"* Brasília: DIAP, 2006
- RAUSCHENBACH, Rolf. *"Processes of direct democracy in Brazil: An overview and a comparison with Switzerland"* Artigo apresentado no 7o encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2010
- REIS, Marlon Jacinto. *"Uso eleitoral da máquina administrativa e captação ilícita de sufrágio"* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006
- RICCI, Paolo *"O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?"* Dados vol.46, no.4, 2003
- RICCI, Paolo e LEMOS, Leany Barreiro. *"Produção Legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados."* Revista Brasileira de Ciências Sociais vol. 19, nº 55, 2004
- ROLNIK, Raquel. *"A ação governamental no campo de Habitação. In Habitação Popular - Inventário de ação governamental, 1984-1986."* Rio de Janeiro: FINEP, vol 2, 1988
- SADER, Eder. *"Quando novos personagens entram em cena"*, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988
- SALAZAR Elena, Rodrigo. *"Bolivia: El Referéndum"* in C2D Working Paper Series no 13, 2008
- SALLUM, Brasília. *"Labirintos, dos generais à nova república"*, São Paulo: HUCITEC, 1996
- SANSEVERINO, Francisco. *"Compra de Votos: análise a partir dos princípios constitucionais"*, Editora Verbo Jurídico, 2007
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *"Participatory budgeting in PortoAlegre: toward a redistributive democracy"*. Politics & Society, 26 (4), 1998
- SANTOS, Osmane Antonio. *"Prerrogativas e trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Legislação Participativa"* Brasília: AJUFE, 2007

SCHMITTER, Phillipe. *“Intermediaries in the Consolidation of Neo-Democracies: The Role of Parties, Associations and Movements”* – European University Institute, Working Paper No. 130, Barcelona, 1997

SCHUMPETER, Joseph. *“Capitalismo, socialismo e democracia.”* Rio de Janeiro:Zahar, 1986.

SILVA, Artur Sinimbu. *A comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: lobbying ou participação cidadã?* Trabalho de conclusão de curso superior do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2006

SILVA, Artur Sinimbu. *Novas arenas na disputa em torno da construção democrática no âmbito da Câmara dos Deputados : a comissão de legislação participativa e a comissão de direitos humanos e minorias.* Trabalho conclusão de curso de pós-graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília(Unb). Brasília, 2008

STEPAN, Alfred(org) *“Democratizando o Brasil”* Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1988

TATAGIBA, Luciana. “Os conselhos gesto-res e a democratização das políticas públicas no Brasil”, in Evelina Dagnino,Sociedade civil e espaços públicos no Brasil, São Paulo, Paz e Terra, 2002

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves e ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. *“Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático”* in DAGNINO, Evelina OLVERA, Alberto J. e PANFICHI, Aldo (org) *“A disputa pela construção democrática na América Latina.”* São Paulo. Paz e Terra, 2002

Teixeira, Lucia Helena G. *“Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino.”* Cad. Pesqui. vol.34, no.123, 2004

WEFFORT, Francisco. *“Por que Democracia”* in STEPAN, Alfred(org) *“Democratizando o Brasil”* Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1988

WHITAKER, Francisco *“Iniciativa popular de lei: limites e alternativas”* in BENEVIDES, Maria Victoria. VANNUCCHI, Paul. e KERCHE, Fabio org. *“Reforma Política e Cidadania”* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003

WHITAKER, Francisco “*A cada dez anos, um passo*” Le monde diplomatique Brasil, edição número 28, Novembro/2009

Arquivos, documentos e relatórios

BRASIL, Anuário estatístico do processo legislativo. Ano 1 (2005) Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006

BRASIL, Anuário estatístico do processo legislativo. Ano 2 (2006) Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007

BRASIL, Anuário estatístico do processo legislativo. Ano 3 (2007) Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008

CEDI (Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados),
“*Combatendo a Corrupção Eleitoral: Tramitação do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional.*” Brasília, 1999

CLP (Comissão de Legislação Participativa), Relatório de Atividades Anual, 2001 a 2009

CLP (Comissão de Legislação Participativa), Notas taquigráficas do seminário “Gabriela Sou da Paz”, realizado em 04 de dezembro de 2008

ILANUD/BRASIL “*A Lei de Crimes Hediondos como instrumento de política criminal*”, 2005

Diários da Câmara dos deputados no sítio:

<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>

Diários da constituinte no sítio:

http://www2.camara.gov.br/constituicao20anos/publicacoes/diarios_anc

Relatórios anuais da CLP no sítio:

<http://www2.camara.gov.br/comissoes/clp/publicacao/index.htm>

Arquivos da constituinte no sítio:

<http://www2.camara.gov.br/constituicao20anos/publicacoes>

Jornal da Constituinte:

<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/103422/browse-title>

Atas das reuniões do comitê do Fundo UMM-SP, UNMP-SP de 1990 a 2003,
gentilmente cedidas pela Evaniza Rodrigues Ribeiro – coordenadora do UNMP-SP

Entrevistas:

Plínio de Arruda Sampaio, no dia 08/10/2009

Evaniza Rodrigues (UNMP-SP) em 26/11/2009

Francisco Whitaker em 21/08/2009 (entrevista no CEDEC) e 17/01/2010

Deputada Luiza Erundina no dia 26/01/2010

Marlon Reis – Juiz Eleitoral, através de meio eletrônico.

Sítios diversos:

<http://www.iri-europe.org/>

<http://www.mcce.org.br/>

<http://www.gabrielasoudapaz.org/>

<http://www.unmp.org.br/>

http://www.gloriafperez.net/?page_id=591

<http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/Busca/BuscaConsultar.aspx>

Bibliografia

Democracia Semi-Direta e Participação Popular

BARCZAK, Monica. “*Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America*” *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, No. 3 - Autumn, 2001

BENEVIDES, Maria Victoria. “*O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963*” *Lua Nova*, no 28/29. São Paulo, 1993

BENHABIB, Seyla. (ed.) “*Democracy and Difference*” Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996

BOVO, Raquel. “*Brazil: Mechanisms of Direct Democracy*” C2D Working Paper Series, 2008

BOWLER, Shaun and DONOVAN, Todd. “*Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government*” in *British Journal of Political Science*, Vol. 32, No. 2 - April 2002

CARNEIRO, Renato César. “*A iniciativa popular no processo legislativo brasileiro*” . Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.tre-pb.gov.br/eje/pdf/texto4.pdf>>

COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação : teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* São Paulo : Editora 34, 2004

COMPARATO, Fábio Konder “*Plebiscito do art.2 das disposições cosntitucionais.*” *Revista dos Tribunais São Paulo*, v 81, no 686, Dezembro 1992

COMPARATO, Fábio Konder “*Quatro erros para um só plebiscito*” in: *Carta: falas reflexões, memórias, informe de distribuição restrita do Senador Darcy Ribeiro*, Brasília no 1, 1993

DAGNINO, Evelina “*Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e possibilidades*” in E. Dagnino, *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. 2002

DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J e PANFICHI, Aldo (org) “*A disputa pela construção democrática no Brasil*” Paz e Terra. Unicamp, São Paulo, 2006

- DOWBOR, Monica, HOUTZAGER, Peter e SERAFIM, Lizanda. *“Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos”* CEBRAP:IDS. São Paulo, 2008
- FISHKIN, J. *“Democracy and Deliberation”* New Haven: Yale University Press, 1991
- FLEURY, Sonia. *“Iniciativa popular.”* In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Org.). *“Reforma política no Brasil”* Editora UFMG: Belo Horizonte, 2006
- FUNG, Archon. *“Democratizing the Policy Process”* in MORAN, Michael, REIN, Martin e GOODIN, Robert E. *“The Oxford Handbook of Public Policy”* Oxford University Press Inc.: New York, 2006
- GRAZIANO, L. *“O Lobby e o Interesse Público”* in: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Volume 12, No. 35, 1997
- JACOBI, Pedro. *“Ampliação da cidadania e participação: desafios na democratização da relação poder público/sociedade civil”*. Tese de Livre Docência da FE-USP. São Paulo, 1996
- MATSUSAKA, John G. *“Direct Democracy Works”* The Journal of Economic Perspectives, Vol. 19, No. 2 (Spring, 2005)
- MELO, Monica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular : mecanismos constitucionais de participacao popular* Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris, 2001
- MORALES VITERI, Juan Pablo *“Ecuador: Mecanismos de democracia directa”* C2D Working Paper Series, 2008
- NAVARRO GARCIA, Alexandre *“Democracia Semidireta: Referendo, Plebiscito, Iniciativa Popular e Legislação Participativa”* Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo, 2004
- PATEMAN, Carole. *“Participation and Democratic Theory”* London: Cambridge University Press. 1970
- POULANTZAS, Nicos. *“O Estado, o poder, o socialismo”* Graal. Rio de Janeiro, 1990.

- RAUSCHENBACH, Rolf. *"Post-conventional political cultures via processes of direct democracy: Theoretical considerations based on Jürgen Habermas and Lawrence Kohlberg"*, Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2010
- SALISBURY Robert H. *"Research on Political Participation"* American Journal of Political Science, Vol. 19, No. 2 May - 1975
- SANDOVAL, Luis Ortiz *"Paraguay: Problemas de participación democrática directa"* C2D Working Paper Series, 2008
- SAWARD, Michael. *"Direct and Deliberative Democracy"* Paper for presentation at the conference on 'Deliberating about Deliberative Democracy', University of Texas at Austin, February, 2000
- SAWARD, Michael (Ed.) *"Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association"* Routledge, 2000
- SILVA, José Afonso da *"Poder constituinte e poder popular estudos sobre a Constituição"* Malheiros editores. São Paulo, 2007
- SILVA, José Afonso da. *O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa*. Revista do Advogado. São Paulo, Ano XIII, nº 73, nov. 2003.
- VOGEL, Luiz Henrique. *"Atualização de estudo sobre participação popular nas decisões legislativas"*. Estudo elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília. Setembro de 2006
- WAGSCHAL, Uwe. *"Direct Democracy and Public Policymaking"* Journal of Public Policy, Vol. 17, No. 2 May - Aug, 1997
- WALDRON, Jeremy. *"Participation: The Right of Rights"* Proceedings of the Aristotelian Society, New Series, Vol. 98, 1998

Diversos

- ALDRICH, John H. *Rational Choice and Turnout*. American Journal of Political Science vol 37 n. 1, 1993

ALMOND, Gabriel Abraham e VERBA, Sydney. *“The civic culture: political attitudes and democracy in five nations”* Newbury Park Sage, 1989

ARENDT, Hannah. *“Condição humana”* EDUSP. São Paulo, 1981

ARENDT, Hannah. *“Crises da República”* Debates. São Paulo, 1985

ARENDT, Hannah. *“Entre o passado e o futuro”* Perspectiva. São Paulo, 1972

ARENDT, Hannah. *“Da Revolução”* Editora Ática. São Paulo 1988

ARENDT, Hannah. *“O que é Política”* Bertrand Brasil. São Paulo, 2002

ARON, Raymond. *“As Etapas do pensamento sociológico”*. Martins Fontes. São Paulo, 2008

AVRITZER, Leonardo *“Modelos de sociedade civil: uma análise específica do Caso Brasileiro”* in L. Avritzer (ed.) *“Sociedade civil e democratização”* Belo Horizonte: Del Rey. 1994

BALDASSARRI, Delia e DIANNI, Mario. *“The Integrative Power of Civic Networks”* in American Journal of Sociology

BETTO, Frei. *“O que é Comunidade Eclesial de Base”* Editora Brasiliense: São Paulo, 1981

BOBBIO, Norberto. *“O futuro da democracia – uma defesa das regras em jogo”*. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto. *“As ideologias e o poder em crise”*. São Paulo, 1994.

BOBBIO, Norberto. *“O conceito de Sociedade civil”*. Rio de Janeiro Edições Graal, 1982

BOITO JR, Armando. *Estado e Burguesia no capitalismo neoliberal* in Revista sociologia política 28, Junho de 2007.

BREDA, Carlos Tadeu *“O Equador é verde”* Trabalho de Conclusão do curso de comunicação social com habilitação em Jornalismo da ECA-USP. Orientador: José Coelho Sobrinho, 2009

BRELAZ, Gabriela de. *“Advocacy das organizações da sociedade civil: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos”* Dissertação de Mestrado em Administração Pública da FGV-SP. Orientador: Prof. Dr. Mario Aquino Alves, 2007

CAMARGO Magalhães, Beatriz. *“Grades e Migalhas – mulheres presas por pequenos furtos”* Trabalho de conclusão do curso de comunicação social com habilitação em Jornalismo da ECA-USP. Orientadora: Profa. Dra. Alice Mitika Koshiyama, 2007

CANETTI, Elias. *“Massa e Poder”*. Cia das Letras: São Paulo, 2005

- CARREIRAO, Yan. *“Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006”* in opinião pública v 13 número 2, 2007
- CUNHA, Guilherme Leite. *“Arte-educação contemporânea: apontamentos críticos”*. Monografia de conclusão do curso de Artes Plásticas da ECA-USP. Orientadora: Profa. Dra. Regina Stela Barcelos Machado
- DAHL, Robert. *“Poliarquia: Participação e Oposição”*. Edusp: São Paulo, 1977
- DAHL, Robert *“La democracia y sus críticos”* Barcelona: Paidós, 2000
- DIANNI, Mario and McADAM, Doug (org) *“Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action”* Oxford University Press, 2003
- DIETERICH Steffan, Heinz. *“El socialismo del siglo XXI”*, 2002 Disponível em <<http://www.puk.de/download>>
- DINIZ, Simone, *“Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial”*, Dados vol 48 no 2, Junho - 2005
- DOWNS, Anthony. *“An economic theory of democracy”* Harper: New York, 1957
- DUVERGER, Maurice. *“Instituciones Politicas Y Derecho Constitucional”* Barcelona : Ariel, 1988
- FEDDERSEN, Timothy J. *“Rational Choice Theory and the Paradox of not Voting”*. The Journal of Economic Perspectives, vol 18 n. 1, 2004
- FERNANDES, Florestan. *“Da guerrilha ao socialismo: a revolução cubana”*. Expressão Popular: São Paulo, 2007
- FERRI, Marilda e SYDOW, Evanize. *“Dom Paulo Evaristo Arns: Um homem amado e perseguido”*. Editora Vozes. Petrópolis, 1999
- FRIEDMAN, Elisabeth Jay, HOCHSTETLER, Kathryn. *“Assessing the Third Transition in Latin American Democratization. Representational Regimes and Civil Society Argentina and Brazil”* Comparative Politics, 35: 1, October. 2002
- GOHN, Maria da Gloria. *“Teoria dos Movimentos Sociais”* Edições Loyola: São Paulo, 1994
- GOHN, Maria da Gloria. *“Novas teorias dos movimentos sociais”* Edições Loyola: São Paulo, 2009

- GOULD, Roger V. “*Why do Networks Matter? Rationalist and Structuralist interpretations*” in DIANNI, Mario and McADAM, Doug. “*Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*” Oxford University Press, 2003
- GREEN Ian e SHAPIRO, Donald D. “*Pathologies of Rational Choice Theory.*” New Haven: Yale University Press, 1994
- GROSSMAN Gene e M. HELPMAN, Elhanan. “*Special Interest Politics.*” Massachussets Institute of Technology, 2001
- GUERRERO, Natália. “*O clamor de um beiradão*” trabalho de conclusão do curso de comunicação social com habilitação em Jornalismo da ECA-USP. Orientadora: Prof. Dr. Alice Mitika Koshiyama, 2008
- GUTIERRES, Kellen Alves. “*Avanços e retrocessos: terceiro setor e os impasses para a construção democrática no Brasil*” Dissertação de Mestrado da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Orientador: Gabriel Cohn, 2006
- HABERMAS, Jurgen. “*La soberanía popular como procedimiento: Un concepto normativo de lo público*”, in M. Herrera (ed.) “*Jürgen Habermas Moralidad, Ética y Política: Propuestas y Críticas*”, Alianza Editorial: Mexico, 1993
- HABERMAS, Jurgen. “*Três modelos normativos de democracia*”, CEDEC - Lua Nova no 36, 1995
- HABERMAS, Jurgen. “*Direito e democracia : entre facticidade e validade, volume II / Jürgen Habermas*” ; tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Tempo Brasileiro : Rio de Janeiro, 1997
- HABERMAS, Jurgen. “*Mudança estrutural da esfera pública : investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*” Tempo Brasileiro: Rio de Janeiro, 2003.
- HELD, David. “*Models of Democracy*”. Stanford University Press, 2006
- HOBBS, Thomas. “*O Leviatã*” Martins Fontes: São Paulo, 2003
- IMMERGUT, Ellen. *As Regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia* in Revista brasileira de Ciências Sociais número 30, ano 11 - fevereiro de 1995

KEESE, Lucas. *“Cinema brasileiro recente – Documental e espetacular”* Trabalho de conclusão de curso Audiovisual da ECA-USP. Orientador: Profa. Dra. Esther Império Hamburger, 2009

KING, Gary, KEOHANNÉ, Roberto O. e VERBA, Sydney. *“Designing Social Inquiry”*. Princeton University Press. New Jersey, 1994

KINZO, Maria D'Alva *“Oposição e Autoritarismo: gênese e trajetória do PMDB, 1966-1979”* IDESP: São Paulo, 1988

KINZO, Maria D'Alva. *“Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil”*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.20, no.57, São Paulo Feb. 2005.

KINZO, Maria D'Alva. & MARTINS Jr, José Paulo & BORIN, Ivan. *“Padrões de competição eleitoral na disputa para a Câmara Paulistana”*. Novos Estudos Cebrap nº 65, 2003

LAMOUNIER, Bolívar. *“Da Independência a Lula: dois séculos de política Brasileira”* Augurium Editora: São Paulo, 2005

LAVAREDA, Antônio. *“A democracia nas urnas. O processo Partidário-eleitoral Brasileiro”*. IUPERJ/ Rio Fundo Editora: Rio de Janeiro, 1991

LEAL, Vitor Nunes. *“Coronelismo, Enxada e Voto”* Alfa-Omega: São Paulo, 1975

LIJPHART, Arend *“Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países”* Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2003

LIMONGI, Fernando. ; PRZEWORSKI, Adam. ; CHEIBUB, J. . *“Democracia e Cultura: uma visão não culturalista”*. Lua Nova Revista de Cultura e Política, n. 58, p. 09-35, 2003.

LUKES, Steven. *“O poder: uma visão radical”*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1980

MANCUSO, Wagner Pralon. *“O lobby da indústria no Congresso Nacional – empresariado e política no Brasil contemporâneo”* Edusp. São Paulo, 2007

MANCUSO, Wagner Pralon & OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. *“Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional”*. Lua Nova no.69, 2006

MANIN, Bernard. *“The principles of representative government”*. Cambridge Press, 1997

MAQUIAVEL, Nicolau. *“O Príncipe”* Centauro: São Paulo, 2008.

- MARQUES, Eduardo Cesar. *“Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas”* Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol.21 no.60 São Paulo, Fevereiro de 2006
- MARX, Karl. *“O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte”*. Abril Cultural. São Paulo, 1979
- MARX, Karl. *“A Questão Judaica”* Centauro: São Paulo, 2007
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *“A Ideologia alemã”* Martins Fontes: São Paulo, 2007
- MIGUEL, Luís Felipe. *“Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro”*. Revista Sociologia e Política no.20, Junho 2003
- MISCHE, Ann. *“Cross-talk in movements: reconceiving the Culture-Network link”* in DIANNI, Mario and McADAM, Doug. *“Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action”*. Oxford University Press, 2003
- MOISÉS, José Álvaro . *“The effect of trust for democratic institutions”*. Revue Internationale de Sociologie, v. 16, 2006.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *“Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)”*. Editora FGV: Rio de Janeiro, 1996
- NOVARO, Marcos. *“Representacion y Liderazgo em las democracias contemporâneas”* Homo Sapiens Ediciones: Rosario, 2000
- OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus *“Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil”* Tese de doutorado em Ciência Política da UNICAMP. Orientador: Bruno W. Speck, 2004
- OLSON, Mancur. *“A lógica da ação coletiva”* Edusp: São Paulo, 1999.
- PALERMO, Vicente. *“Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições Políticas e Gestão de Governo”* in Dados, volume 43(3), 2000
- PITKIN, Hanna - *The Concept of Representation*. University of California Press: Berkeley, 1972
- PUTNAM, Robert D. *“Bowling Alone: the collapse and revival of American community”* Simon & Schuster: New York, 2000

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. “*Bases da legitimidade democrática no Brasil: adesão a valores e avaliação de desempenho*” *Opinião Publica*, vol.13, no.1, Junho 2007

RIBEIRO, Raiana. “*Tembijokuai – Sandálias franciscanas no palácio de López*” Trabalho de conclusão de curso em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo da PUC-SP. Orientador: Prof. Dr. Hamilton Octavio de Souza, 2008

RICUPERO, Bernardo. “*Da formação à forma: ainda as ‘idéias fora do lugar’*”. *Lua Nova*, no.73, 2008

ROMA, Celso. “*Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar*” *Dados*, vol.50, no.2, 2007

ROUSSEAU, Jean Jacques “*Do Contrato Social*” Editora Escala: São Paulo, 1979

SALLUM Jr., Brasílio “*Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do Século XX*” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.18, no.52, Jun 2003

SAKAMOTO, Leonardo. “*Os Acionistas da Casa-Grande – A reinvenção capitalista do trabalho escravo no Brasil contemporâneo*” Tese de Doutorado em Ciência Política da FFLCH-USP. Orientador: Cláudio José Torres Vouga, 2007

SAMPAIO, Plínio de Arruda. “*Para além da ambigüidade – uma reflexão sobre a Constituição de 1988*” *Justitia*, São Paulo, v. 65, número 198, janeiro/junho, 2008

SANTOS, André Marengo, “*Democracia e valores cívicos: uma relação necessária?*”. *Revista Novos Estudos CEBRAP* no 69, julho 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme. “*Sessenta e quatro: anatomia da crise*”. Vértice: São Paulo, 1986.

SCHMITT, Carl. “*Catolicismo y forma política*” Madrid: Tecnos, 2000

SINGER, André “*Raízes sociais e ideológicas do Lulismo*” *Revista Novo Estudos CEBRAP*, 85 – Novembro, 2009

SOUZA, Maria do Carmo Campello. “*Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*”. Alfa-Ômega: São Paulo, 1976

STEPAN, Alfred (org.) “*Democratizando o Brasil*” Rio de Janeiro, Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1988

- TARROW, Sidney. *“Power in Movement”*. Cambridge University Press 2006
- TOCQUEVILLE, Alexis *“Democracia na América”*. Editora Martins Fontes: São Paulo, 2005
- UHLANER, Carole J. *The Neglected Role of Groups*. American Journal of Political Science vol 33 no 2, 1989
- URBINATI, Nadia – *“Representative Democracy, Principles and Genealogy”*, The University of Chicago Press: Chicago, 2004
- VIANNA, Rodolfo. *“O princípio da ironia – Manifestações no Jornalismo”* Monografia de conclusão do curso de comunicação social com habilitação em Jornalismo da ECA-USP. Orientadora: Profa. Dra. Mayra Rodrigues Gomes, 2007
- WEBER, Max (1970). *“A Política como Vocação”* in *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo, Cultrix.

Íntegra das emendas populares 21 e 22 do processo constituinte de 1986-1988

20

4. Inclua-se, onde couber, no Capítulo VII (Da Família, Do Menor e Do Idoso), Título IX, os seguintes dispositivos:

"Art. - A família constituída de direito ou de fato, tem direito à proteção do Estado, que é obrigado a adotar todas as medidas que permitam a realização pessoal de seus membros."

Art. - É assegurada pela lei a plena igualdade de direitos e deveres dos cônjuges, no que diz respeito à sociedade conjugal, ao pátrio poder, ao registro de filhos, à fixação do domicílio da família e à titularidade e administração dos bens do casal.

Art. - O Estado reconhece a maternidade e a paternidade função social, garantindo aos pais os meios necessários à alimentação, saúde, segurança e educação dos filhos.

Art. - É assegurada a assistência médica e psicológica à mulher vítima de violência sexual."

5. Acrescente-se, onde couber, na Seção I do Capítulo II (Título IX (Da Ordem Social), o seguinte artigo:

"Art. - É assegurada a todos a liberdade de determinar livremente o número de filhos, sem interferência do poder público ou de entidade privada. É também assegurado, sob o controle do Estado, o acesso a ampla informação sobre o uso e os efeitos de todos os contraceptivos."

6. Inclua-se, onde couber, no Capítulo II (Da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária), Título VIII, o seguinte dispositivo:

"Art. - É garantido a homens e mulheres o direito individual da posse e da propriedade da terra, qualificada como bem necessário à manutenção de uma vida digna para o indivíduo e os familiares que dele dependem."

7. Acrescente-se, onde couber, ao Capítulo I (Dos Direitos Individuais), Título II, o seguinte artigo:

"Art. - O Estado assegura a defesa dos interesses individuais e da comunidade, contrariados pela propaganda da violência ou de atos que discriminem pessoas ou entidades."

JUSTIFICATIVA

A Carta Constitucional em vigor ao dispor que "todos são iguais perante a lei", não assegura instrumentos para garantir essa mesma igualdade, relativamente aos direitos da mulher e, por igual, nas relações entre homens e mulheres, buscando corrigir as discriminações existentes.

Na sociedade brasileira, a maioria das mulheres sofre pela opressão enquanto participantes dos setores populares e enquanto mulher. É por essa razão que, como cidadãos, lutamos pelo direito à terra, ao trabalho, à moradia, à educação, saúde, transporte, lazer e segurança, particularmente através das reformas agrária, urbana e administrativa do Estado. Concomitantemente, lutamos pela extinção de todo tipo de discriminação em todas as formas nas quais se materializam, em particular contra a subordinação da mulher ao homem.

Essa subordinação se manifesta através da discriminação nos salários e nas condições de acesso ao trabalho, na falta de serviços para atender à mulher na sua condição de reprodutora biológica da espécie humana: assistência à maternidade e à criança. Manifesta também através da inferioridade da mulher em relação ao homem na partilha das responsabilidades do lar e no cuidado dos filhos e em relação à participação social e política.

Durante dois anos, centenas de grupos de mulheres de todo o país realizaram um trabalho conjunto através de um projeto denominado "Nós e a Constituinte". Como resultado de encontros, seminários e assembleias, foi elaborado um Dossier de Propostas, cuja síntese está contida na presente emenda sobre os "Direitos da Mulher" que desejamos ver assegurados na nova Constituição Brasileira.

Esta iniciativa popular reforça outras iniciativas populares que insistem numa Constituição que garanta o acesso à igualdade de direitos para cidadãos e cidadãs e o cumprimento das leis que assegurem essa igualdade. O conteúdo desta iniciativa se restringe a assuntos relativos à Constituição Federal e será retomado quando da elaboração das Constituições Estaduais e leis municipais, bem como das leis ordinárias.

O presente abaixo-assinado foi assumido por grupos de mulheres que se responsabilizaram pela coleta de assinaturas e contaram com o apoio de muitas entidades nacionais e estaduais.

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

EMENDA POPULAR Nº 20-2, de 1987

"Dispõe sobre direitos e garantias da mulher"

Entidades Responsáveis:

- Rede Mulher - SP
- Serviço de Informação da Mulher - MS
- SOS - CORPO - PE

Relator Constituinte BERNARDO CABRAL

Subscrita por 42.444 eleitores e apresentada por outras entidades associativas, a presente emenda objetiva incluir no futuro texto da Carta Magna, vários princípios para assegurar direitos e garantias à mulher.

Competindo a este Colegiado, nesta fase dos trabalhos, analisar a proposta apenas em seus aspectos formais e considerando que esta, segundo informações da Secretaria, atende às exigências previstas no art. 24 do Regimento Interno para sua regular tramitação, meu parecer é no sentido de que a Comissão se manifeste pelo recebimento da Emenda Popular nº PE 00020-2, reservada a apreciação de mérito para a ocasião própria.

Sala da Comissão, em

Bernardo Cabral
Constituinte BERNARDO CABRAL
Relator

EMENDA PE00021-1

EMENDA 1P20705-3

1. JOSÉ ROCHA SOBRINHO E OUTROS	2. PARTIDO
3. EMENDA POPULAR - PLENÁRIO	4. DATA 13/05/87

<p>EMENDA Nº POPULAR</p> <p>1. Inclui, onde couber, no Capítulo I (Dos Direitos Individuais), do Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:</p> <p>"Art. - Qualquer cidadão, sindicato, partido político ou outra entidade associativa regularmente instituída tem direito à informação sobre os atos do governo e das entidades controladas pelo poder público, relativos à gestão dos interesses coletivos, na forma estabelecida em lei."</p> <p>Parágrafo Único - As informações requeridas serão prestadas no prazo da lei, sob pena de crime de responsabilidade."</p> <p>2. Inclui, onde couber, no Capítulo III (Dos Direitos Coletivos), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:</p> <p>"Art. - O sindicatos, as associações profissionais e as demais entidades associativas regularmente instituídas são</p>
--

parte legítima para pleitear ou defender os direitos e os interesses, coletivos ou individuais, de seus filiados, em qualquer instância judicial ou administrativa.

Art. - O planejamento da atividade do governo, nas etapas de elaboração dos planos e de seu acompanhamento e controle, terá a participação dos representantes da comunidade."

3. Inclui, onde couber, no Capítulo V (Da Soberania Popular), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:

"Art. - As leis e atos federais, relativos aos direitos do homem, às liberdades sociais dos trabalhadores e às condições mesológicas do país, serão submetidos a referendo popular, sempre que isto seja requerido por um número de eleitores igual a meio por cento do eleitorado nacional.

Parágrafo Único - As leis orçamentárias e tributárias não serão submetidas a referendo popular."

4. Inclui, onde couber, no Capítulo I (Disposições Gerais), Título III (Das Garantias Constitucionais), o seguinte:

"Art. - Qualquer entidade associativa, regularmente instituída, é parte legítima para propor ação de desconstituição ou proibição de atos praticados, ou que possam vir a ser praticados, por pessoa de direito público ou privado, quando tais atos, embora formalmente regulares, lesam o patrimônio público, os bens de uso comum do povo, os bens de reconhecido valor artístico, estético ou histórico, os interesses legítimos dos consumidores, a natureza e o equilíbrio ecológico, os meios de vida dos indígenas, a saúde pública, a administração da justiça e os direitos humanos.

Art. - Qualquer cidadão é parte legítima para propor diretamente ação de inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público."

5. Inclui, onde couber, na Subseção I (Da Emenda à Constituição), Seção VIII (Do Processo Legislativo), Capítulo I (Do Legislativo), Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), o seguinte:

"Art. - A emenda constitucional aprovada, que tenha recebido voto contrário de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, e a emenda constitucional rejeitada, que tenha recebido voto favorável de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, pode ser submetida a referendo popular, se esta medida for requerida por um quinto dos congressistas ou por um por cento dos eleitores, no prazo de cento e vinte dias, contados de sua aprovação.

Parágrafo Único - No caso de emendas aprovadas, decorrido o prazo estabelecido neste artigo, e não apresentado o requerimento, a emenda entrará em vigor."

6. Inclui, onde couber, na Subseção II (Disposições Gerais), Seção VIII (Do Processo Legislativo), Capítulo I (Do Legislativo), Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), o seguinte:

"Art. - Fica também assegurada a iniciativa popular no processo de emenda da Constituição, mediante proposta subscrita por um número mínimo de eleitores igual a um por cento do eleitorado nacional.

Art. - Fica assegurada a iniciativa popular de lei, no processo legislativo, mediante proposta subscrita por setenta mil eleitores no mínimo.

§ 1º - Apresentada a proposta, o Congresso a discutirá e votará em caráter prioritário, no prazo máximo de cento e oitenta dias.

§ 2º - Decorrido este prazo, o projeto vai automaticamente à votação.

§ 3º - Não tendo sido votado até o encerramento da sessão legislativa, o projeto estará reinscrito para a votação na sessão seguinte da mesma legislatura, ou na primeira sessão da legislatura subsequente.

7. Inclui, onde couber, no Capítulo V (Do Ministério Público), do Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), o seguinte:

"Art. - Na falta da lei, para tornar eficaz uma norma constitucional, o Ministério Público ou qualquer interessado pode requerer ao Judiciário que determine a aplicação direta da norma, ou, se for o caso, a sua regulamentação pelo Poder Legislativo.

Parágrafo Único - A decisão favorável do Judiciário tem força de coisa julgada, a partir de sua publicação."

JUSTIFICATIVA

A Assembleia Nacional Constituinte, ao incluir a norma da Iniciativa Popular em seu Regimento Interno, deu uma importante demonstração de sensibilidade pelos anseios de democratização que marcam o atual momento histórico brasileiro.

Com esse instrumento, inteiramente novo em nossas normas jurídicas, ela enfrentou corajosamente as insuficiências e imperfeições de nossa democracia representativa. Ao mesmo tempo, criou condições para aumentar a corresponsabilidade de toda a sociedade na elaboração da nova Constituição e, portanto, a sua própria legitimidade.

A presente proposta pretende enfrentar o mesmo desafio e busca consolidar ainda mais o avanço já realizado. O que se quer, agora, é que a Iniciativa Popular seja incorporada ao processo legislativo permanente, ou seja, ao processo comum da elaboração das leis, tanto no que se refere à legislação ordinária como às emendas que forem necessárias para o aperfeiçoamento progressivo da ordem constitucional. O que se quer, afinal, é aumentar o nível de participação direta da sociedade nas decisões de interesse coletivo, na fiscalização dos atos que interferem na vida social, no controle da gestão dos recursos públicos e no que for preciso para assegurar a eficácia das normas constitucionais.

Os subscritores desta Iniciativa contam também com a possibilidade de avanços reais em outros capítulos da Constituição, em especial no que se refere à garantia da independência do poder judiciário, à garantia das prerrogativas do legislativo e à desconcentração do poder executivo, para que as formas e instrumentos de participação popular propostos possam atingir sua plena eficácia.

As propostas aqui apresentadas foram elaboradas a partir de sugestões recolhidas, junto à população, pelas entidades e pessoas que se articularam, ao longo dos dois anos que precederam a atual fase do processo constituinte, em Plenários e Movimentos Próprios - Participação Popular na Constituinte, espalhados por todo o país. Assumidas pelas entidades de nível nacional que se responsabilizaram pela coleta de assinaturas, contam, também, com o apoio de uma série de outras entidades, indicadas em anexo, que pertencem a diferentes níveis sociais e aos mais diversos setores de atividade.

A presente Iniciativa se restringiu, como não podia deixar de ser, unicamente a matérias da Constituição Federal. Mas seus subscritores consideram que suas propostas podem e devem ser retomadas quando da elaboração das Constituições Estaduais, até o nível municipal, para que as aspirações democratizantes, de que são portadoras, imreguem toda a estrutura política do país.

AUTOR: JOSÉ ROCHA SOBRINHO E OUTROS (303.538 subscritores)

ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- COMISSÃO BRASILEIRA JUSTIÇA E PAZ - RJ;
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE IMPRENSA - RJ, e
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE APOIO À PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUINTE (ABAP) - SP.

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

EMENDA POPULAR Nº PE - 21, 1987

"Cria formas e instrumentos de participação popular".

Relator: Constituinte BERNARDO CABRAL

Subscrita por 303.538 eleitores e apresentada por três entidades associativas, busca, a presente emenda popular, na futura Constituição, as formas e os instrumentos de participação popular na vida política do País.

Competindo a este Colegiado, nesta fase dos trabalhos, analisar a proposta apenas em seus aspectos formais, e considerando que esta, segundo informações da Secretaria, atende às exigências previstas no art. 24 do Regimento Interno, para sua regular tramitação, meu parecer é no sentido de que a Comissão se manifeste pelo recebimento da Emenda Popular nº 00021-0, reservada a apreciação de mérito para a ocasião própria.

Sala da Comissão, em

Bernardo Cabral
Constituinte BERNARDO CABRAL
Relator

EMENDA PE00022-9

EMENDA 1P20716-9

1 JUAZÉZ CAETANO ANTUNES ALVES e Outros

EMENDA POPULAR - PLENÁRIO

EMENDA Nº
POPULAR

1. Inclua, onde couber, no Capítulo I (Dos Direitos Individuais), do Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:

Art. - Qualquer cidadão, sindicato, partido político ou outra entidade associativa regularmente instituída tem direito à informação sobre os atos do governo e das entidades controladas pelo poder público, relativos à gestão dos interesses coletivos, na forma estabelecida em lei.

Parágrafo Único - As informações requeridas serão prestadas no prazo da lei, sob pena de crime de responsabilidade

2 Acrescente, onde couber, no Capítulo III (Dos Direitos Coletivos), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:

Art. - A ação popular é sempre gratuita. Seu autor, ainda que vencido, não responderá pelas custas, honorários ou quaisquer outras despesas processuais

Art. - Os sindicatos, as associações profissionais e as demais entidades associativas regularmente instituídas são parte legítima para pleitear ou defender os direitos e os interesses, coletivos ou individuais, de seus filiados, em qualquer instância judicial ou administrativa.

Art. - A atividade do governo, nas etapas de elaboração dos planos, acompanhamento e controle, terá a participação dos representantes da comunidade.

3 Insira, onde couber, no Capítulo V (Da Soberania Popular), do Título III (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:

Art. - As leis e os atos federais, de interesse nacional, serão submetidos a referendo popular, sempre que isso seja requerido por um número mínimo de eleitores correspondente a um por cento do eleitorado nacional, distribuído proporcionalmente entre os Estados da Federação

Parágrafo Único - As leis orçamentárias e tributárias não serão submetidas a referendo popular.

4. Acrescente, onde couber, no Capítulo I (Disposições Gerais), no Título III (Das Garantias Constitucionais), o seguinte:

Art. - Qualquer cidadão ou entidade associativa regularmente constituída tem o direito de mover, na forma da lei, ação contra servidor público, membro do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, sempre que houver manifesta ilegalidade ou abuso do poder.

Art. - Qualquer entidade associativa, regularmente constituída, é parte legítima para propor ação de desconstituição ou proibição de atos praticados, ou que possam vir a ser praticados, por pessoas de direito público ou privado, quando tais atos, embora formalmente regulares, lesem o patrimônio público, os bens de uso comum do povo, os bens de reconhecido valor artístico, estético ou histórico, os interesses legítimos dos consumidores, a natureza e o equilíbrio ecológico, os meios de vida dos indígenas, a saúde pública, a administração da justiça e os direitos humanos.

Art. - As entidades representativas de âmbito nacional, constituídas na forma da lei, poderão propor ação de inconstitucionalidade da lei ou ato do poder público, perante o órgão do Poder Judiciário competente.

Parágrafo Único - A decisão que reconhecer a inconstitucionalidade será irrecurável, revogando imediatamente a partir da sua publicação a lei ou o ato praticado.

5. Inclua, onde couber, na Subseção I (Da Emenda à Constituição), Seção VIII (Do Processo Legislativo), Capítulo I (Do Legislativo), Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), o seguinte:

Art. - A emenda constitucional aprovada que tenha recebido voto contrário de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, e a emenda constitucional rejeitada que tenha recebido voto favorável de dois quintos dos membros do Congresso Nacional poderão ser submetidas a referendo popular se a medida for requerida por um quinto dos congressistas ou por um por cento dos eleitores, no prazo de cento e vinte dias, contados da votação.

6. Acrescente, onde couber, na Subseção II (Disposições Gerais), Seção VIII (Do Processo Legislativo), Capítulo I (Do Legislativo), Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), o seguinte:

Art. - Fica assegurada a iniciativa popular no processo de emenda da Constituição, mediante proposta subscrita por um número mínimo de eleitores igual a um por cento do eleitorado nacional.

Parágrafo 1º - Apresentada a proposta, o Congresso a discutirá e votará em caráter prioritário, no prazo máximo de cento e oitenta dias.

Parágrafo 2º - Decorrido esse prazo, o projeto vai automaticamente à votação.

Parágrafo 3º - Não tendo sido votado até o encerramento da sessão legislativa, o projeto estará inscrito para a votação na sessão seguinte da mesma legislatura, ou na primeira sessão da legislatura subsequente

7. Acrescente, onde couber, Capítulo V (Do Ministério Público), Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), o seguinte:

Art. - Na falta de lei que torne eficaz uma norma constitucional, as entidades representativas de âmbito nacional, constituídas na forma da lei, poderão requerer ao Poder Judiciário que determine a regulamentação da norma ao órgão competente.

Parágrafo Único - Caso a regulamentação não ocorra em prazo razoável (90 dias) o Poder Judiciário fica autorizado a determinar os critérios de aplicação da norma constitucional. Nesse caso a decisão terá força de lei para todos e será irrecurável, passando a suprir a falta de regulamentação.

JUSTIFICATIVA

A bandeira em defesa da participação do povo nas decisões mais relevantes do quadro nacional - seja de ordem econômica, política ou social - tem mobilizado os mais variados segmentos da sociedade brasileira.

A presente Emenda Popular foi encampada pela Ordem dos Advogados do Rio Grande do Sul, pelo Movimento Feminista de Ação Democrática, daquele Estado, e pelo Sindicato de Trabalhadores na Indústria, atingindo um total de subscrições equivalente a 40.538 assinaturas. Se uma dessas entidades, a ADFG - Amigos da Terra, defende, há 23 anos ininterruptos, a promoção da cidadania atuante, esse elemento básico do aprimoramento do processo democrático.

Com efeito, o despertar da consciência política do cidadão, que reivindica sua participação no processo social, fenômeno mais característico da atualidade mundial, do que fruto de casamentos políticos. Outro de seus objetivos de relevância é o da questão ecológica, de cuja luta várias organizações participam ativamente, algumas desde 1972, seja a nível nacional ou internacional.

O Movimento Gaúcho da Constituinte, desde sua fundação, procurou deixar clara sua presença no que respeita os mecanismos da Participação Popular, considerada lícita expressão da sociedade civil, além de fundamento de princípios básicos. Enfim, é necessidade de todo Estado Democrático, pois que geradora de legitimação do poder constituído.

AUTOR: JUAZES CAETANO ANTUNES ALVES e Outros
(40.538 subscrições)

ENTIDADES RESPONSÁVEIS:

- ORDEM DO ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL
- AÇÃO DEMOCRÁTICA FEMININA GAÚCHA - ADFG
- SINDICATO DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DE PAPEL, PEPELÃO E CORTIÇA DE GUAÍBA

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

EMENDA POPULAR Nº PE 22, de 1987

"Dispõe sobre mecanismos de participação popular"

Entidades Responsáveis:

- Ordem dos Advogados do Brasil - RS
- Ação Democrática Feminina Gaúcha - ADFG
- Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Papel, Papelão e Cortiça de Guaíba

Relator: Constituinte BERNARDO CASRAL

Subscrita por 40.538 eleitores e apresentada pelas entidades associativas acima mencionadas, a presente emenda pretende incluir, na futura Carta Magna, mecanismos através dos quais se torne possível a participação popular nas decisões políticas do País.

Competindo a este Colegiado, nesta fase dos trabalhos, analisar a proposta apenas em seus aspectos formais e considerar que a iniciativa sob exame, segundo as informações da Secretaria, atende às exigências previstas no art. 24 do Regimento Interno para sua regular tramitação, não parecendo ser no sentido de que esta Comissão se manifeste pelo reconhecimento da Emenda Popular nº PE-00022-8, reservada a apreciação de mérito para a ocasião própria.

Sala da Comissão, em

Bernardo Casral
Constituinte BERNARDO CASRAL
Relator

EMENDA PE00023-7
EMENDA 1P20690-1

REINALDO CAMIA ROSADO E OUTROS

EMENDA POPULAR - PLENÁRIO

EMENDA Nº
POPULAR

Inclui, onde couber, na Seção II (Da Previdência Social), do Capítulo II (Da Seguridade Social), do Título IX (Da Ordem Social), o seguinte dispositivo:

"Art. - É assegurada aposentadoria integral para a mulher após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição para a Previdência Social."

JUSTIFICATIVA

A força de trabalho da mulher na sociedade moderna seja na indústria, na escola, no comércio, etc., é algo relativamente recente na história da humanidade. Para se ter uma idéia deve-se considerar que no Brasil de 30 anos para cá, cresceu muito o número de mulheres que trabalham. Em 1950 eram cerca de dois milhões, hoje esse número chega a mais de 14 milhões.

É notório que a legislação que atende a mulher não acompanhou o crescimento do universo de mulheres que trabalham, por isso a oportunidade que esta Constituinte tem de aperfeiçoar e atualizar as leis que protegem a mulher, em especial a que trabalha, é ímpar.

Vale destacar, que a mulher que trabalha tem que ser amparada, pois quando o Estado faz leis resguardando e defendendo os seus direitos, está salvaguardando as futuras gerações, além de reconhecer o seu trabalho e a sua contribuição para a construção da nossa sociedade.

Dessa forma o maior reconhecimento ao papel da mulher em nosso País é o estabelecimento da sua aposentadoria integral após 25 anos de contribuição, levando-se em conta que a vida útil da mulher geralmente, começa ainda em tenra idade, estendendo-se até a vida adulta, quando além de trabalhar por dois ou mais períodos ainda tem sob sua responsabilidade as tarefas do lar, cuidado com os filhos, etc. Ampliando, de forma prática, o seu período de trabalho para quase 20 horas por dia, o que representa, inegavelmente, um desgaste físico e psíquico.

Esse processo desgastante atinge seu ápice quando a mulher chega à casa dos 40 anos. Idade na qual uma mulher dificilmente consegue um novo emprego, justamente devido ao seu estado físico e psíquico altamente desgastado. O que era uma sociedade estigmatizada consumista e voltada mais para a produção representa um fato que talvez não se tenha levado em conta.

Quando se trata do desgaste excessivo no trabalho deve-se considerar que várias categorias de trabalhadores rurais, conseguem vantagens com aposentadorias após 25 anos de contribuição além de condições especiais de trabalho.

Por isso, podemos afirmar que é injusta a generalização do tempo de aposentadoria para homens e mulheres, porque o esforço da mulher no lar tem que ser considerado e respeitado, consoante com a evolução da humanidade.

Esta Assembleia Nacional Constituinte tem todas as condições de, neste momento, fazer história, reparar injustiças e atualizar-se no tempo, estabelecendo na nova Carta Magna a aposentadoria para a mulher após 25 anos de contribuição.

O movimento que gerou esta iniciativa conseguiu mais de 30 mil adesões, o que representa, com certeza, o anseio de milhões de brasileiros que confiaram aos Constituintes a defesa das suas melhores esperanças.

Íntegra da emenda popular 56 do processo constituinte de 1986-1988

55

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

EMENDA POPULAR Nº PE 54-7, de 1987

"Dispõe sobre os direitos dos trabalhadores".

Entidades Responsáveis:

- Instituto Nacional de Formação - Central Única dos Trabalhadores;
- Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra;
- Comissão Pastoral da Terra.

Relator: Constituinte BERNARDO CABRAL

Subscrita por 400.000 eleitores e apresentada por três entidades associativas, a presente emenda tem por objetivo dotar o futuro texto constitucional de previsão analítica dos direitos dos trabalhadores.

Como, nesta fase dos trabalhos, compete a este Colegiado analisar a proposta apenas em seus aspectos formais considerando que a iniciativa sob exame, segundo informações da Secretaria, atende às exigências previstas no art. 24 do Regimento Interno para sua regular tramitação, meu parecer é no sentido de que esta Comissão se manifeste pelo recebimento da Emenda Popular nº PE00054-7, reservada a apreciação de mérito para a ocasião própria.

EMENDA PE00055-5

EMENDA 1P20718-5

AUTOR	PARTIDO
MARTINHO GALDINO DE MEDEIROS E OUTROS	
PLANO/COMISSÃO/OUTROS	DATA
EMENDA POPULAR - PLENÁRIO	19/02/87

EMENDA Nº POPULAR
<p>Insere, onde couber, no Capítulo I (Dos Princípios Gerais, da Intervenção do Estado, do Regime de Propriedade do Sub-Solo e da Atividade Econômica), os seguintes artigos e Parágrafos</p> <p>"Art. - É dever do estado regular a atividade econômica em todos os setores, a fim de preservar o poder aquisitivo da moeda nacional, bem como proteger os interesses dos consumidores, a saúde, a segurança e a moralidade pública.</p> <p>§ 1º - Caberá ao Estado explorar diretamente todas as atividades relacionadas com o sistema financeiro</p> <p>§ 2º - Aos órgãos de planejamento caberá definir as áreas de empresas de propriedade privada, pública e mistas, para as distintas atividades econômicas</p> <p>Art. - As jazidas, minas e demais recursos minerais, bem como os recursos potenciais de energia/hidráulica são objeto de propriedade da União e devem ser explorados e administrados direta ou indiretamente pela União.</p> <p>Art. - Depende de autorização do governo federal e de seu controle, concedido em função das diretrizes e prioridade do plano nacional de desenvolvimento, a instalação de qualquer empresa sob controle direto ou indireto de pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, bem como a alienação a essas pessoas, ou a pessoas jurídicas por elas controladas, de controle de empresas já instaladas no país.</p> <p>Art. - O Poder público explorará diretamente ou por meio de concessão as atividades de interesse público de prestação de serviços, de produção e distribuição de bens, de acordo com os interesses da sociedade e em benefício da sociedade.</p> <p>Parágrafo Único - O monopólio público será criado por lei federal, estadual ou municipal.</p> <p>Art. - Somente serão reconhecidos os empréstimos, financiamentos e outras modalidades de endividamento, público ou pri-</p>

vado junto a organismos, bancos e instituições estrangeiras, desde que aprovados pelo congresso nacional.

Parágrafo Único - Os empréstimos sob qualquer modalidade de, já contraídos serão objeto de revisão e avaliação de acordo com a lei."

AUTOR MARTINHO GALDINO DE MEDEIROS E OUTROS (200 000 subscritores).

ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- INSTITUTO NACIONAL DE FORMAÇÃO - CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES,
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE COOPERAÇÃO AGRÍCOLA / ANCA - MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, e
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA.

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

EMENDA POPULAR Nº PE-55, de 1987

"Dispõe sobre a ordem econômica e social."

Entidades Responsáveis:

- Instituto Nacional de Formação - Central Única dos Trabalhadores,
- Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, e
- Comissão Pastoral da Terra.

Relator Constituinte BERNARDO CABRAL

Subscrita por 200.000 eleitores e apresentada por três entidades associativas, a presente emenda tem por finalidade regular alguns princípios da intervenção estatal na ordem econômica.

Como, nesta fase dos trabalhos, compete a este Colegiado analisar a proposta apenas em seus aspectos formais e considerando que a iniciativa sob exame, segundo as informações da Secretaria, atende às exigências previstas no art. 24 do Regimento Interno para sua regular tramitação, meu parecer é no sentido de que esta Comissão se manifeste pelo recebimento da Emenda Popular nº 00055-5, reservada a apreciação de mérito para a ocasião própria.

EMENDA PE00056-3

EMENDA 1P20738-0

AUTOR	PARTIDO
HONÓRIO NOSS SILVA E OUTROS	
PLANO/COMISSÃO/OUTROS	DATA
EMENDA POPULAR - PLENÁRIO	19/02/87

EMENDA Nº POPULAR
<p>1. Insira, onde couber, Capítulo I (Dos Direitos Individuais), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:</p> <p>"Art. - O povo tem o direito de participar da administração pública.</p> <p>§ 1º - Este direito é exercido através de Conselhos de Participação Popular formados por representantes das associações de bairro, sindicatos de trabalhadores, associações profissionais e outras formas de organização popular regularmente constituídas.</p>

§ 2º - No município, distrito ou bairro, o novo, através do Conselho de Participação Popular, participa diretamente da administração para a formação de decisões sobre as prioridades locais e de tudo aquilo do interesse popular, bem como de controle e fiscalização dos atos do poder público.

§ 3º - Para se garantir o direito da Participação Popular em todos os níveis da administração pública, Lei Complementar regulamentará as formas de funcionamento destes Conselhos e estabelecerá normas para:

I - Garantir a plena descentralização e a ampla democratização das decisões de poder público;

II - Garantir efetiva participação:

- a) dos consumidores, nos órgãos de fiscalização, em defesa da economia popular;
- b) dos usuários, nos órgãos prestadores de serviço público, inclusive na administração indireta e concessionárias particulares, cujas tarifas e orçamentos serão submetidos à aprovação legislativa;
- c) dos contribuintes, na fiscalização financeira e orçamentária, interna e externa, dos órgãos públicos;
- d) dos cidadãos, na escolha dos agentes do poder público em cargos de direção ou chefia nos setores do interesse imediato e cotidiano da população, como educação, saúde, segurança, abastecimento, transporte, entre outros, bem como na sua destituição, quando estes agentes violarem a Constituição ou leis vigentes.

Art. - Qualquer entidade regularmente constituída tem o direito à informação sobre os atos do governo e das entidades controladas pelo poder público.

§ único - As informações requeridas serão prestadas no prazo de 30 dias, sob pena criminal e civil.

2. Acrescente, onde couber, no Capítulo I (Disposições Gerais), Título III (Das Garantias Constitucionais), o seguinte:

Art. - Qualquer cidadão, entidade regularmente constituída ou o Ministério Público podem propor ação visando a anulação de atos lesivos ao patrimônio público ou de entidades de que participem o Poder Público, bem como de privilégios indevidos concedidos a pessoas físicas ou jurídicas.

§ 1º - Também são passíveis de ação popular as empresas privadas.

§ 2º - A ação popular é sempre gratuita.

Art. - Qualquer entidade associativa de âmbito nacional pode requerer do Poder Judiciário competente a extinção de lei ou ato do poder público e todas as suas consequências, quando forem contrários à Constituição.

§ único - A decisão do Tribunal competente que reconhecer a inconstitucionalidade é irrecurável e revoga imediatamente, a partir de sua publicação, a lei ou ato praticado.

Art. - Qualquer entidade associativa pode propor ação proibindo atos que prejudiquem os bens de uso comum do povo, os interesses dos consumidores, o equilíbrio ecológico e os direitos humanos.

3. - Acrescente, onde couber, na Subseção I (Da Emenda à Constituição), Seção VIII (Do Processo Legislativo), Capítulo I (Do Legislativo), Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), o seguinte:

Art. A emenda constitucional aprovada que tenha recebido o voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional e a emenda constitucional rejeitada que tenha recebido voto favorável de 2/5 dos membros do Congresso Nacional poderão ser submetidas a referendo popular, se a medida for requerida por 1/5 do Congresso ou por 1% dos eleitores no prazo de 120 dias contados a partir da votação.

4. - Insira, onde couber, na Subseção II (Disposições Gerais), Seção VIII (Do Processo Legislativo), Capítulo I (Do Legislativo), Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), o seguinte:

Art. Fica assegurada a iniciativa popular para propor emenda à Constituição através de proposta assinada por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional.

5. - Inclua onde couber, no Capítulo III (Dos Direitos Coletivos), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:

Art. Qualquer entidade associativa pode requerer ou defender os direitos e interesses coletivos ou individuais de seus filiados em qualquer instância judicial ou administrativa.

6. Acrescente, onde couber, no Capítulo V (Da Soberania Popular), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:

Art. - As leis e atos municipais, estaduais e federais serão submetidos a referendo popular, sempre que isto seja requerido por, no mínimo, 3% dos eleitores do município, 2% dos eleitores do Estado e 1% dos eleitores da Nação, respectivamente.

Art. - Fica assegurada a Iniciativa Popular para propor lei municipal, estadual e federal, bem como Lei Complementar através de proposta assinada por, no mínimo, 1% dos eleitores do município, 0,1% dos eleitores do Estado e 0,05% dos eleitores da Nação, respectivamente.

§ único - A Câmara dos Vereadores, Assembleia Legislativa Estadual ou o Congresso Nacional têm o prazo de 120 dias para discutir e votar a proposta apresentada.

7. Insira, onde couber, no Capítulo V (Do Ministério Público), Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), o seguinte:

Art. - Na falta de lei que torne eficaz uma norma constitucional, qualquer entidade associativa de âmbito nacional pode requerer ao poder legislativo a regulamentação da norma.

§ único - Caso a regulamentação não se dê no prazo de 90 dias, o poder judiciário definirá sua aplicação dentro dos princípios gerais desta norma e da Constituição.

J U S T I F I C A T I V A

O poder emana do povo, como afirma o princípio universal da democracia. Portanto este poder deve ser exercido com o povo, através da garantia de uma efetiva participação popular nas decisões do Estado e na elaboração de leis.

O cidadão isolado não tem condição sequer de fiscalizar ou pressionar o representante eleito, nem combater desgovernos, corrupção, mordomias, etc. Esta posição passiva o afasta da política e perpetua o círculo vicioso. Por isso, estamos propondo o direito de participação popular ativa, além da ampliação dos direitos dos cidadãos na defesa de seus interesses.

Se o cidadão passa a ter participação ativa a partir do próprio local onde sua vida real acontece, seja elegendo a direção da escola, o médico do Centro de Saúde, o delegado de Polícia ou participando da fiscalização do Poder Público pelos Conselhos de Participação Popular, e propondo leis, ele exercita concretamente sua cidadania. Nas suas entidades representativas, tais como Sindicatos, associações e outras organizações populares, ele se firma politicamente, sendo esta uma forma básica da afirmação popular. Estas organizações populares cumprem o papel de escola primária de democracia e

de política, fortalecendo-as para que funcionem como freio aos interesses econômicos e políticos individuais ou de grupos desvinculados do bem comum.

O reconhecimento jurídico deste papel das organizações populares, juntamente com partidos fortes, são fundamentais para se conquistar uma democracia verdadeiramente participativa, com a corresponsabilidade de toda a sociedade na elaboração de suas leis e na participação nas decisões do Estado.

AUTOR:

HONÓRIO JOSÉ SILVEIRA e OUTROS (35.000 Subscritores)

ENTIDADES RESPONSÁVEIS:

- FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FETAEMG
- SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TELECOMUNICAÇÕES E OPERADORES DE MENSAGENS TELEFÔNICAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINTEL
- UNIBAIRROS

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

EMENDA POPULAR Nº PE - 56, de 1987

"Dispõe sobre os direitos de participação popular"

Entidades Responsáveis:

- Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais - FETAEMG
- Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mensagens Telefônicas no Estado de Minas Gerais - SINTEL
- UNIBAIRROS
- Associação Brasileira de Enfermagem - ABEN

Relator: Constituinte BERNARDO CABRAL

Subscrita por 35.000 eleitores e apresentada por quatro entidades associativas, a presente emenda visa a disciplinar a participação popular no futuro texto constitucional.

Como, nesta fase dos trabalhos, compete a este Colegiado analisar a proposta apenas em seus aspectos formais e considerar do que a iniciativa sob exame, segundo informações da Secretaria, atende às exigências previstas no art. 24 do Regimento Interno para sua regular tramitação, meu parecer é no sentido de que esta Comissão se manifeste pelo recebimento da Emenda Popular nº 00056-3, reservada a apreciação de mérito para a ocasião própria.

EMENDA PE00057-1, EMENDA 1P20745-2

AUTOR: JERÔNIMO GARCIA SANTANA E OUTROS

EMENDA POPULAR - PLENÁRIO

EMENDA Nº POPULAR

Inclui, onde couber, na Seção II (Do Supremo Tribunal Federal), do Capítulo IV (Do Judiciário), Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), os seguintes dispositivos.

"Art. - Compete ao Supremo Tribunal Federal:

- 1 - processar e julgar, originariamente.

.) representação por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei, ato normativo ou ato administrativo, federal ou estadual.

Art. - São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade ou para representar com relação a dúvidas de interpretação de lei, ato normativo ou ato administrativo, federal ou estadual:

- I - o Presidente da República,
- II - o Primeiro-Ministro,
- III - a Mesa do Senado Federal;
- IV - a Mesa da Câmara dos Deputados;
- V - os Governadores de Estado,
- VI - as Mesas das Assembleias Legislativas,
- VII - o Conselho Federal e os Conselhos Estaduais da Ordem dos Advogados do Brasil,
- VIII - os Partidos Políticos, através de seus diretores nacionais ou estaduais,
- IX - as Federações e Confederações Sindicais,
- X - o Procurador-Geral da República.

JUSTIFICATIVA

A Emenda Constitucional nº 1, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 7, prevê, em seu art. 119, inc. 1, letra "I", a possibilidade de o Procurador-Geral da República representar o S.T.F., arguindo inconstitucionalidade, ou com vistas a esclarecer dúvida de interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual. Ao texto enviado à Comissão de Sistematização pela Comissão Temática competente (art. 101, letras "I" e "m" e art. 103), são incluídos novos casos de competência para iniciativa da ação de inconstitucionalidade, permanecendo, porém, o Procurador-Geral da República como único titular do direito de arguir dúvidas sobre a interpretação de lei ou ato normativo federal. A proposição representa, data venia, um retrocesso, na medida em que exclui a apreciação de lei ou ato normativo estadual, e uma omissão, na medida em que não considera a hipótese de representação versando sobre ato administrativo. A emenda popular ora encaminhada supre ambas as lacunas, permitindo, ainda, possam representar a respeito de dúvidas de interpretação as mesmas pessoas ou entidades competentes para propositura da ação de inconstitucionalidade.

AUTOR: JERÔNIMO GARCIA SANTANA E OUTROS (39.600 Subscritores)

ENTIDADES RESPONSÁVEIS:

- SOCIEDADE PRÓ-DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE RONDÔNIA - PRO-RO,
- SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE VEÍCULOS DO ESTADO DE RONDÔNIA, e
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE RONDÔNIA.

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

EMENDA POPULAR Nº PE 57, de 1987

"Dispõe sobre a competência do Supremo Tribunal Federal"

Entidades Responsáveis:

- Sociedade Pró-Desenvolvimento Integrado de Rondônia - PRO-RO,
- Sindicato do Comércio Varejista de Veículos do Estado de Rondônia, e
- Federação das Indústrias do Estado de Rondônia.

Íntegra do projeto de lei 2710/1992

Projeto de lei 2710/1992

(Iniciativa Popular)

O Congresso Nacional Decreta:

Art 1º - Fica Criado o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP

Parágrafo único – O FNMP será regido segundo normas e diretrizes estabelecidas por um Conselho Nacional, que também exercerá a fiscalização sobre o programa e a alocação de recursos

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

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

Art 4º - São entendidos como programas habitacionais de interesse social:

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

Art. 5º - Constituição de recursos do FNMP

- I – dotação orçamentária da União;
- II – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, estrangeiras ou nacionais;
- III – contribuições, doações, recursos advindos de convênios e financiamento de organismos internacionais de cooperação;
- IV – 60% (sessenta por cento) de aplicação dos recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço);
- V – 20% (vinte por cento) da receita bruta de concursos de prognósticos federais, assim entendidos toda a espécie de loterias, bem como o valor integral dos prêmios que por estes não forem fagos;
- VI – pagamentos e retornos referentes a financiamento, convênios e outros contratos firmados conforme a política financeira e de subsídios do FNMP;
- VII – contribuições dedutíveis do imposto de renda a pagar, até o limite de 1% (um por cento) deste, efetuados em campo próprio da declaração de rendimentos das pessoas físicas e jurídicas;
- VIII – rendas provenientes da aplicação de seus recursos, e
- IX – demais receitas percebidas a qualquer título.

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

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

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

Art 6º - Compete ao Conselho Nacional de Moradia Popular:

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

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

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

IV – acompanhar e avaliar o desenvolvimento dos empreendimentos realizados e em andamento, cabendo-lhe, inclusive, suspender o fluxo de recursos, caso sejam constatadas irregularidades;

V – fixar critérios objetivos e científicos para a distribuição dos recursos para os Estados e Municípios e sua aplicação;

VI – fixar normas e valores de remuneração dos diversos agentes envolvidos na aplicação dos recursos;

VII – determinar a política de subsídios, critérios para o retorno da parcela de investimentos e estabelecer condições para repasse de recursos e financiamentos, não contempladas por esta lei;

VIII – fixar critérios para a admissão de agentes promotores e candidatos a financiamento;

IX – analisar e aprovar os projetos habitacionais de seus promotores;

X – elaborar o seu regimento interno;

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

§ 2º - Na aplicação dos recursos deste artigo, serão observadas as faixas de renda dos candidatos a financiamentos, sendo atribuído 70% (setenta por cento) deste à faixa de zero até cinco salários mínimos, e 30% (trinta por cento) à faixa de cinco a dez salários mínimos, vigentes no País.

§ 3º - Os recursos do FNMP somente poderão ser aplicados na formulação e viabilização de projetos e programas habitacionais de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Moradia Popular.

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

I – assegurar que os investimentos realizados tenham retorno ao fundo;

II – a proporcionalidade entre renda “per capita” e o subsídio;

III – o subsídio seja concedido à família; e

IV – subvenção de juros e correção monetária às famílias que não tenham renda superior a 5 (cinco) salários mínimos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 8º - Compete à Caixa Econômica Federal exercer o papel de agente operador dos recursos deste Fundo, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Moradia, nos termos desta lei.

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

Parágrafo único – Os Conselhos Estaduais e Municipais deverão ser constituídos com o objetivo de formular e promover o programa de habitação de interesse social, vinculados aos agentes promotores previstos no § 3º do artigo 5º desta lei.

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

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

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

Íntegra da lei 11124/2006, sobre a criação do FNHIS

LEI Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005

Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

CAPÍTULO I

DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Seção I

Objetivos, Princípios e Diretrizes

Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, com o objetivo de:

I - viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II - implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III - articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Art. 3º O SNHIS centralizará todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica.

Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:

I - os seguintes princípios:

a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;

b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;

c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;

d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade;

II - as seguintes diretrizes:

a) prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal;

b) utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;

c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;

- d) sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;
- e) incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia;
- f) incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;
- g) adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas; e
- h) estabelecer mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea "a" deste inciso.

Seção II

Da Composição

Art. 5º Integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS os seguintes órgãos e entidades:

- I - Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS;
- II - Conselho Gestor do FNHIS;
- III - Caixa Econômica Federal - CEF, agente operador do FNHIS;
- IV - Conselho das Cidades;
- V - conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais;
- VI - órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação;
- VII - fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e
- VIII - agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação - SFH.

Art. 6º São recursos do SNHIS:

- I - Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo;
- II - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador;
- III - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS;
- IV - outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS.

CAPÍTULO II

DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Seção I

Objetivos e Fontes

Art. 7º Fica criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 8º O FNHIS é constituído por:

- I - recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, de que trata a Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974;

- II - outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS;
- III - dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação;
- IV - recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;
- V - contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;
- VI - receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; e
- VII - receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas; e *(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.481, de 31/5/2007)*
- VIII - outros recursos que lhe vierem a ser destinados. *(Inciso acrescido pela Lei nº 11.481, de 31/5/2007)*

Seção II

Do Conselho Gestor do FNHIS

Art. 9º O FNHIS será gerido por um Conselho Gestor.

Art. 10. O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e será composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil.

§ 1º A Presidência do Conselho Gestor do FNHIS será exercida pelo Ministério das Cidades.

§ 2º O presidente do Conselho Gestor do FNHIS exercerá o voto de qualidade.

§ 3º O Poder Executivo disporá em regulamento sobre a composição do Conselho Gestor do FNHIS, definindo entre os membros do Conselho das Cidades os integrantes do referido Conselho Gestor.

§ 4º Competirá ao Ministério das Cidades proporcionar ao Conselho Gestor os meios necessários ao exercício de suas competências.

Seção III

Das Aplicações dos Recursos do FNHIS

Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

I - aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II - produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III - urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

IV - implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

V - aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

VI - recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VII - outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

§ 1º Será admitida a aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais.

§ 2º A aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor de que trata o Capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, ou, no caso de Municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente.

§ 3º Na forma definida pelo Conselho Gestor, será assegurado que os programas de habitação de interesse social beneficiados com recursos do FNHIS envolvam a assistência técnica gratuita nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia, respeitadas as

disponibilidades orçamentárias e financeiras do FNHIS fixadas em cada exercício financeiro para a finalidade a que se refere este parágrafo. *(Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.888, de 24/12/2008, publicada no DOU de 26/12/2008, em vigor 180 dias após a publicação)*

Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:

I - constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;

II - constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;

III - apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;

IV - firmar termo de adesão ao SNHIS;

V - elaborar relatórios de gestão; e

VI - observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS de que trata os arts. 11 e 23 desta Lei.

§ 1º As transferências de recursos do FNHIS para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam condicionadas ao oferecimento de contrapartida do respectivo ente federativo, nas condições estabelecidas pelo Conselho Gestor do Fundo e nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A contrapartida a que se refere o § 1º dar-se-á em recursos financeiros, bens imóveis urbanos ou serviços, desde que vinculados aos respectivos empreendimentos habitacionais realizados no âmbito dos programas do SNHIS.

§ 3º Serão admitidos conselhos e fundos estaduais, do Distrito Federal ou municipais, já existentes, que tenham finalidades compatíveis com o disposto nesta Lei.

§ 4º O Conselho Gestor do FNHIS poderá dispensar Municípios específicos do cumprimento dos requisitos de que tratam os incisos I e II do *caput* deste artigo, em razão de características territoriais, econômicas, sociais ou demográficas.

§ 5º É facultada a constituição de fundos e conselhos de caráter regional.

§ 6º Os recursos do FNHIS também poderão, na forma do regulamento, ser aplicados por meio de repasse a entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em consonância com os do Fundo, observados os seguintes parâmetros:

I - a definição de valor-limite de aplicação por projeto e por entidade;

II - o objeto social da entidade ser compatível com o projeto a ser implementado com os recursos repassados;

III - o funcionamento regular da entidade por no mínimo 3 (três) anos;

IV - a vedação de repasse a entidade que tenha como dirigentes membros dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau, ou servidor público vinculado ao Conselho Gestor do FNHIS ou ao Ministério das Cidades, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau;

V - o repasse de recursos do Fundo será precedido por chamada pública às entidades sem fins lucrativos, para seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto da aplicação;

VI - a utilização de normas contábeis aplicáveis para os registros a serem realizados na escrita contábil em relação aos recursos repassados pelo FNHIS;

VII - a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato, para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

VIII - o atendimento às demais normas aplicáveis às transferências de recursos pela União a entidades privadas. (Parágrafo acrescido pela Lei no 11.57, de 26/11/2007)

Art. 13. Os recursos do FNHIS e dos fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais poderão ser associados a recursos onerosos, inclusive os do FGTS, bem como a linhas de crédito de outras fontes.

CAPÍTULO III DAS ATRIBUIÇÕES DOS INTEGRANTES DO SNHIS

Seção I Do Ministério das Cidades

Art. 14. Ao Ministério das Cidades, sem prejuízo do disposto na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, compete:

- I - coordenar as ações do SNHIS;
- II - estabelecer, ouvido o Conselho das Cidades, as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e os Programas de Habitação de Interesse Social;
- III - elaborar e definir, ouvido o Conselho das Cidades, o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, em conformidade com as diretrizes de desenvolvimento urbano e em articulação com os planos estaduais, regionais e municipais de habitação;
- IV - oferecer subsídios técnicos à criação dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal, Regionais e Municipais com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais, integrantes do SNHIS;
- V - monitorar a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, observadas as diretrizes de atuação do SNHIS;
- VI - autorizar o FNHIS a ressarcir os custos operacionais e correspondentes encargos tributários do agente operador;
- VII - instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle das ações no âmbito do SNHIS, incluindo cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios, e zelar pela sua manutenção, podendo, para tal, realizar convênio ou contrato;
- VIII - elaborar a proposta orçamentária e controlar a execução do orçamento e dos planos de aplicação anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS, em consonância com a legislação federal pertinente;
- IX - acompanhar e avaliar as atividades das entidades e órgãos integrantes do SNHIS, visando a assegurar o cumprimento da legislação, das normas e das diretrizes em vigor;
- X - expedir atos normativos relativos à alocação dos recursos, na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS;
- XI - acompanhar a aplicação dos recursos do FNHIS;
- XII - submeter à apreciação do Conselho Gestor as contas do FNHIS, sem prejuízo das competências e prerrogativas dos órgãos de controle interno e externo, encaminhando-as ao Tribunal de Contas da União;
- XIII - subsidiar o Conselho Gestor com estudos técnicos necessários ao exercício de suas atividades.

Seção II Do Conselho Gestor do FNHIS

Art. 15. Ao Conselho Gestor do FNHIS compete:

- I - estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observado o disposto nesta Lei, a Política e o Plano Nacional de Habitação estabelecidos pelo Ministério das Cidades e as diretrizes do Conselho das Cidades;

II - aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS;

III - deliberar sobre as contas do FNHIS;

IV - dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência;

V - fixar os valores de remuneração do agente operador; e

VI - aprovar seu regimento interno.

Parágrafo único. Na aplicação de recursos pelo FGTS na forma de subsídio na área habitacional serão observadas as diretrizes de que trata o inciso I deste artigo.

Seção III

Da Caixa Econômica Federal

Art. 16. À Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador do FNHIS, compete:

I - atuar como instituição depositária dos recursos do FNHIS;

II - definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e diretrizes elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades;

III - controlar a execução físico-financeira dos recursos do FNHIS; e

IV - prestar contas das operações realizadas com recursos do FNHIS com base nas atribuições que lhe sejam especificamente conferidas, submetendo-as ao Ministério das Cidades.

Seção IV

Dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais

Art. 17. Os Estados que aderirem ao SNHIS deverão atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios.

Art. 18. Observadas as normas emanadas do Conselho Gestor do FNHIS, os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais fixarão critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais.

Art. 19. Os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais promoverão ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade das ações do SNHIS.

Parágrafo único. Os conselhos deverão também dar publicidade às regras e critérios para o acesso a moradias no âmbito do SNHIS, em especial às condições de concessão de subsídios.

Art. 20. Os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais devem promover audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no âmbito do SNHIS.

Art. 21. As demais entidades e órgãos integrantes do SNHIS contribuirão para o alcance dos objetivos do referido Sistema no âmbito de suas respectivas competências institucionais.

CAPÍTULO IV DOS BENEFÍCIOS E SUBSÍDIOS FINANCEIROS DO SNHIS

Art. 22. O acesso à moradia deve ser assegurado aos beneficiários do SNHIS, de forma articulada entre as 3 (três) esferas de Governo, garantindo o atendimento prioritário às famílias de menor renda e adotando políticas de subsídios implementadas com recursos do FNHIS.

Art. 23. Os benefícios concedidos no âmbito do SNHIS poderão ser representados por:

I - subsídios financeiros, suportados pelo FNHIS, destinados a complementar a capacidade de pagamento das famílias beneficiárias, respeitados os limites financeiros e orçamentários federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais;

II - equalização, a valor presente, de operações de crédito, realizadas por instituições financeiras autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil;

III - isenção ou redução de impostos municipais, distritais, estaduais ou federais, incidentes sobre o empreendimento, no processo construtivo, condicionado à prévia autorização legal;

IV - outros benefícios não caracterizados como subsídios financeiros, destinados a reduzir ou cobrir o custo de construção ou aquisição de moradias, decorrentes ou não de convênios firmados entre o poder público local e a iniciativa privada.

§ 1º Para concessão dos benefícios de que trata este artigo serão observadas as seguintes diretrizes:

I - identificação dos beneficiários dos programas realizados no âmbito do SNHIS no cadastro nacional de que trata o inciso VII do art. 14 desta Lei, de modo a controlar a concessão dos benefícios;

II - valores de benefícios inversamente proporcionais à capacidade de pagamento das famílias beneficiárias;

III - utilização de metodologia aprovada pelo órgão central do SNHIS para o estabelecimento dos parâmetros relativos aos valores dos benefícios, à capacidade de pagamento das famílias e aos valores máximos dos imóveis, que expressem as diferenças regionais;

IV - concepção do subsídio como benefício pessoal e intransferível, concedido com a finalidade de complementar a capacidade de pagamento do beneficiário para o acesso à moradia, ajustando-a ao valor de venda do imóvel ou ao custo do serviço de moradia, compreendido como retribuição de uso, aluguel, arrendamento ou outra forma de pagamento pelo direito de acesso à habitação;

V - impedimento de concessão de benefícios de que trata este artigo a proprietários, promitentes compradores, arrendatários ou cessionários de imóvel residencial;

VI - para efeito do disposto nos incisos I a IV do *caput* deste artigo, especificamente para concessões de empréstimos e, quando houver, lavratura de escritura pública, os contratos celebrados e os registros cartorários deverão constar, preferencialmente, no nome da mulher.

§ 2º O beneficiário favorecido por programa realizado no âmbito do SNHIS somente será contemplado 1 (uma) única vez com os benefícios de que trata este artigo.

§ 3º Outras diretrizes para a concessão de benefícios no âmbito do SNHIS poderão ser definidas pelo Conselho Gestor do FNHIS.

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES GERAIS, TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 24. É facultada ao Ministério das Cidades a aplicação direta dos recursos do FNHIS até que se cumpram as condições previstas no art. 12 desta Lei.

§ 1º O Ministério das Cidades poderá aplicar os recursos de que trata o *caput* deste artigo por intermédio dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, até o cumprimento do disposto nos incisos I a V do *caput* do art. 12 desta Lei. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 335, de 23/12/2006, convertida na Lei nº 11.481, de 31/5/2007)*

§ 2º O Conselho Gestor do FNHIS poderá estabelecer prazo-limite para o exercício da faculdade de que trata o § 1º deste artigo. *(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 335, de 23/12/2006, convertida na Lei nº 11.481, de 31/5/2007)*

Art. 24-A. O Poder Executivo operacionalizará o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, segundo os termos da Lei nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004. *(Artigo acrescido pela Medida Provisória nº 387, de 31/8/2007, convertida na Lei nº 11.578, de 26/11/2007 e com nova redação dada pela Lei nº 11.922, de 13/4/2009)*

Art. 25. Esta Lei será implementada em consonância com a Política Nacional de Habitação e com o Sistema Nacional de Habitação, na forma definida pelo Ministério das Cidades.

Art. 26. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Íntegra do projeto de lei 4146/1993

Projeto de lei 4146-B/1993

(Do Poder Executivo)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - O art 1º da lei no 8072 de 25 de Julho de 1990 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art 1º - São considerados hediondos os seguintes crimes, todos tipificados no Decreto-lei no 2848 de 7 de setembro de 1940 (Código Penal)

I – homicídio (art 121), consumado ou tentado; quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente.

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

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

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

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

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

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

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

Art 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação

Lei nº 8.930, de 6 de Setembro de 1994

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

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Íntegra do projeto de lei 7053/2006

PROJETO DE LEI Nº 7053, DE 2006.

(Do Sr. Antonio Carlos Biscaia e outros)

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 outubro de 1941 – Código de Processo Penal; da Lei nº 8. 072, de 25 de julho de 1990; e da Lei nº 9.455, de abril de 1997.

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º. Esta Lei 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 outubro de 1941 – Código de Processo Penal; da Lei nº 8. 072, de 25 de julho de 1990; e da Lei nº 9.455, de abril de 1997.

Art.2º. Os arts. 71, 75 e 83 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 71.....

§1º Nos crimes dolosos, contra vítimas diferentes, cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa, poderá o juiz, considerando a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias, aumentar a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, até o triplo, observadas as regras do parágrafo único do art. 70 e do art. 75 deste Código.” (NR)

§2º Não se aplica o disposto no § 1º deste artigo aos crimes, consumados ou tentados, previstos no art. 1º, alínea a, da Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956, no art.1º, incisos I, II, III e IV (parte final), da Lei nº8.072, de 25 de julho de 1990, e no art. 1º, § 3º (parte final), da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997.

Art. 75.....

§ 1º

§ 2º

§ 3º – O tempo de cumprimento das penas privativas de liberdade e as unificações previstas neste artigo e em seus §§ 1º e 2º não podem ser considerados para efeitos de progressão de regime e de livramento condicional.

Art. 83

I.....

II.....

III.....

IV.....

V – cumprindo mais de dois terços da pena, nos casos de condenação por crime hediondo, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, associação para o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e terrorismo, se o condenado não for reincidente em crime doloso pelo qual tenha sido apenado a mais de quatro anos de reclusão.

Parágrafo único.....”.

Art. 2º – O art. 2º, caput, e seu § 2º, da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º – Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, a associação para o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo são insuscetíveis de:

I.....

II.....

§ 1º.....

§ 2º – Em caso de sentença condenatória, o réu não poderá apelar em liberdade.

§ 3º.....”

Art. 3º – Os § § 6º e 7º do art.1º da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º.....

§ 1º.....

§ 2º.....

§ 3º.....

§ 4º.....

§ 5º.....

§ 6º – O crime de tortura é inafiançável e insuscetível de anistia, graça e indulto.

§ 7º – O condenado por crime previsto nesta Lei, salvo a hipótese do § 2º, cumprirá integralmente a pena em regime fechado.”

Art. 4º - Ficam revogados os arts. 607 e seus §§ 1º, 2º e 3º e 608 do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal.

Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Íntegra do Projeto de lei 1517/1999

PROJETO DE LEI No 1517-A, DE 1999 (Do Sr. Albérico Cordeiro e outros)

Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral Art. 1º - O art. 41 e o § 5º do art. 73, ambos da Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art.41 - Constitui processo de captação de sufrágio, vedado por esta lei, doar, oferecer ou prometer, o candidato ou alguém por ele, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de 1.000 (mil) a 50.000 (cinquenta mil) UFIRs, e cassação do registro ou do diploma."

"Art. 73 ...

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

Art. 2º - O art. 41 da Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997, com sua redação primitiva, passa a constituir o § 4º do art. 36 da mesma Lei.

Art. 3º - O inciso IV do art. 262 e o art. 299, ambos da Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 262 - ...

IV - Concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 desta Lei, e do art. 41 da Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997."

"Art. 299 - ...

Parágrafo Único - Se o Juiz verificar, quanto ao eleitor, tratar-se de réu primário, cujo grau de instrução e condição de necessidade material no momento do crime poder-lhe-ia ter reduzido a capacidade volitiva de recusar a oferta, promessa ou doação, conceder-lhe-á perdão judicial."

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

Art. 5º - Revogam-se as disposições em contrário.

Íntegra da lei 9840/1999

LEI Nº 9.840, DE 28 DE SETEMBRO DE 1999

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

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

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

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

"Art. 73....."
"§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma." (NR)
"....."

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

"Art. 262....."
"IV - concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 desta Lei, e do art. 41-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997." (NR)

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

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

Íntegra do projeto de lei complementar 517/2009

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº, 517 DE 2008

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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - As alíneas “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g” e “h” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passam a vigorar com a seguinte redação:

“ Art. “1º (...)

b) os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, ou cuja conduta tenha sido declarada incompatível com o decoro parlamentar, independentemente da aplicação da sanção de perda de mandato, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura;

c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

e) os que forem condenados em primeira ou única instância ou tiverem contra si denúncia recebida por órgão judicial colegiado pela prática de crime descrito nos incisos XLII ou XLIII do art. 5º. da Constituição Federal ou por crimes contra a economia popular, a fé pública, os costumes, a administração pública, o patrimônio público, o meio ambiente, a saúde pública, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e drogas afins, por crimes dolosos contra a vida, crimes de abuso de autoridade, por crimes eleitorais, por crime de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, pela exploração sexual de crianças e adolescentes e utilização de mão-de-obra em condições análogas à de escravo, por crime a que a lei comine pena não inferior a 10 (dez) anos, ou por houverem sido condenados em qualquer instância por ato de improbidade administrativa, desde a condenação ou o recebimento da denúncia, conforme o caso, até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes”

Art. 2º - O art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº.64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar acrescido das seguintes disposições:

“j) os que tenham sido julgados e condenados pela Justiça Eleitoral por corrupção eleitoral (art. 299 do Código Eleitoral), captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/97), conduta vedada a agentes públicos em campanha eleitoral (arts. 73 a 77 da Lei nº 9.504/97) ou por captação ou gastos ilícitos de recursos (art. 30-A da Lei nº 9.504/97), pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da realização da eleição;

l) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos após a apresentação de representação ou notícia formal capaz de autorizar a abertura de processo disciplinar por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura”;

Art.3º - O inciso II do art. 1º. da Lei Complementar nº.64, de 18 de maio de 1990, fica acrescido da alínea “m”, com a seguinte redação:

“m) os que nos 4 (quatro) meses que antecedem ao pleito hajam exercido cargo ou função de direção, administração ou representação em entidade beneficiada por auxílio ou subvencionada pelos cofres públicos.”

Art. 4º. O art. 15 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 15. Publicada a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido”.

Art. 5º. O inciso XIV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico e pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e processo-crime, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar.”

Art. 6º - O inciso XV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação: para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”.

Art. 7º - A presente lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Íntegra da lei complementar 135/2010

Lei Complementar nº 135, de 4 de Junho de 2010

Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

Art. 1º Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências.

Art. 2º A Lei Complementar nº 64, de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º

I -
.....

c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;

2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;

3. contra o meio ambiente e a saúde pública;

4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;

5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;

6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;

7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;

8. de redução à condição análoga à de escravo;

9. contra a vida e a dignidade sexual; e

10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;

f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

.....

j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;

n) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude;

o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observandose o procedimento previsto no art. 22;

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos;

.....

§ 4º A inelegibilidade prevista na alínea e do inciso I deste artigo não se aplica aos crimes culposos e àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, nem aos crimes de ação penal privada.

§ 5º A renúncia para atender à desincompatibilização com vistas a candidatura a cargo eletivo ou para assunção de mandato não gerará a inelegibilidade prevista na alínea k, a menos que a Justiça Eleitoral reconheça fraude ao disposto nesta Lei Complementar."(NR)

"Art. 15. Transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput, independentemente da apresentação de recurso, deverá ser comunicada, de imediato, ao Ministério Público Eleitoral e ao órgão da Justiça Eleitoral competente para o registro de candidatura e expedição de diploma do réu." (NR)

"Art.
22.
.....
.....

XIV - julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;

XV - (revogado);

XVI - para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.
....."
....." (NR)

"Art. 26-A. Afastada pelo órgão competente a inelegibilidade prevista nesta Lei Complementar, aplicar-se-á, quanto ao registro de candidatura, o disposto na lei que estabelece normas para as eleições."

"Art. 26-B. O Ministério Público e a Justiça Eleitoral darão prioridade, sobre quaisquer outros, aos processos de desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade até que sejam julgados, ressalvados os de habeas corpus e mandado de segurança.

§ 1º É defeso às autoridades mencionadas neste artigo deixar de cumprir qualquer prazo previsto nesta Lei Complementar sob alegação de acúmulo de serviço no exercício das funções regulares.

§ 2º Além das polícias judiciárias, os órgãos da receita federal, estadual e municipal, os tribunais e órgãos de contas, o Banco Central do Brasil e o Conselho de Controle de Atividade Financeira auxiliarão a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral na apuração dos delitos eleitorais, com prioridade sobre as suas atribuições regulares.

§ 3º O Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e as Corregedorias Eleitorais manterão acompanhamento dos relatórios mensais de atividades fornecidos pelas unidades da Justiça Eleitoral a fim de verificar eventuais descumprimentos injustificados de prazos, promovendo, quando for o caso, a devida responsabilização."

"Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas d, e, h, j, l e n do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.

§ 1º Conferido efeito suspensivo, o julgamento do recurso terá prioridade sobre todos os demais, à exceção dos de mandado de segurança e de habeas corpus.

§ 2º Mantida a condenação de que derivou a inelegibilidade ou revogada a suspensão liminar mencionada no caput, serão desconstituídos o registro ou o diploma eventualmente concedidos ao recorrente.

§ 3º A prática de atos manifestamente protelatórios por parte da defesa, ao longo da tramitação do recurso, acarretará a revogação do efeito suspensivo."

Art. 3º Os recursos interpostos antes da vigência desta Lei Complementar poderão ser aditados para o fim a que se refere o caput do art. 26-C da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, introduzido por esta Lei Complementar.

Art. 4º Revoga-se o inciso XV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Íntegra do Projeto de Lei 4718/2004

PROJETO DE LEI

Nº 4718 , DE 2004

(Da Comissão de Legislação Participativa)

SUG nº 84/2004

Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 1º A presente lei tem por objeto regulamentar o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 2º A soberania popular é exercida, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, pelo voto universal, obrigatório e secreto, com valor igual para todos.2

Art. 3º O povo decide soberanamente em plebiscito:

I – a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados ou Municípios, bem como a criação de Territórios Federais, a sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem;

II – a execução de serviços públicos e programas de ação governamental, nas matérias de ordem econômica e financeira, bem como de ordem social, reguladas nos Títulos VII e VIII da Constituição Federal;

III – a concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades, bem como a alienação de controle de empresas estatais;

IV – a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial;

V – a alienação, pela União Federal, de jazidas, em lavra ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica.

Parágrafo único. Os plebiscitos mencionados nos incisos IV e V deste artigo são obrigatórios, e realizar-se-ão previamente à edição de leis ou à celebração dos atos neles indicados, sob pena de invalidade.

Art. 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados, bem como a criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem, serão decididos pelos cidadãos com domicílio eleitoral nas Unidades da Federação envolvidas, em plebiscito realizado na mesma data e horário, conforme determinação da Justiça Eleitoral.

§ 1º A iniciativa do plebiscito competirá ao Senado Federal, mediante resolução aprovada pela maioria absoluta de seus membros, ou a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na decisão plebiscitária.

§ 2º Nas hipóteses de criação, subdivisão ou desmembramento de Estado ou Território Federal, a realização do plebiscito será precedida da divulgação de estudo de viabilidade da nova ou das novas unidades políticas.

§ 3º Se o resultado da consulta popular for favorável à configuração político-territorial proposta, ela será objeto de lei complementar.

Art. 5º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão, em cada caso, por determinação prévia de lei estadual, dentro do período máximo de dois anos após a sua promulgação, e dependerão de consulta, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados de acordo com o disposto na lei estadual de autorização.

Art. 6º A iniciativa dos plebiscitos mencionados nos incisos II e III do art. 3º compete ao próprio povo, ou a um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

§ 1º A iniciativa popular, que será dirigida ao Presidente do Congresso Nacional, exige a subscrição do pedido de manifestação do povo 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, observando-se o disposto no art. 13, § 1º.

§ 2º O objeto do plebiscito limitar-se-á a um só assunto.

§ 3º Conforme o resultado do plebiscito, os Poderes competentes tomarão as providências necessárias à sua implementação, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição.

Art. 7º O plebiscito, em qualquer de suas modalidades (art. 3º), é convocado pelo Congresso Nacional.

Art. 8º Por meio do referendo, o povo aprova ou rejeita, soberanamente, no todo ou em parte, o texto de emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos normativos baixados pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. É obrigatório o referendo popular das leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular.

Art. 9º O referendo é realizado por iniciativa popular, ou por iniciativa de um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, dirigida ao Presidente deste, com observância, no caso de iniciativa popular, dos requisitos indicados no art. 6º, § 1º, bem como do disposto no art. 13, § 1º.

Art. 10 O referendo é convocado pela Justiça Eleitoral.

Art. 11 Uma vez proclamado o resultado do referendo pela Justiça Eleitoral, compete ao Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, declarar que o texto normativo, objeto da consulta popular, foi confirmado ou rejeitado pelo povo.

Parágrafo único. Os efeitos revocatórios do referendo têm início na data da publicação do decreto legislativo.

Art. 12 Compete à Justiça Eleitoral, em matéria de plebiscitos e referendos:

I – fixar a data da consulta popular;

II – expedir instruções para a sua realização;

III – assegurar a gratuidade da divulgação, no rádio e na televisão, da propaganda sobre o objeto do plebiscito ou do referendo, de parte dos partidos políticos, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, de confederação sindical ou de central ou entidade de classe de âmbito nacional, bem como de associação civil registrada para atuar junto à Justiça Eleitoral;

IV – proclamar o resultado da votação, correspondente à maioria absoluta dos votos válidos, desconsiderados os em branco.

Art. 13 A iniciativa de projetos de lei pode ser feita, junto à Câmara dos Deputados, pela subscrição de, 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.⁶

§ 1º Os signatários devem declarar o seu nome completo, sua data de nascimento, bem como o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14 O projeto de lei de iniciativa popular tem prioridade, em sua tramitação, nas duas Casas do Congresso Nacional, sobre todos os demais projetos de lei, não apresentados sob o regime de urgência, previsto no art. 64, § 1º, da Constituição Federal.

Art. 15 A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto seja originário de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

Art. 16 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.