

6.01.99 - Direito

PODER POPULAR E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – ANÁLISE QUANTITATIVA DA ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Camila Afonso dos Santos¹, Maria Edelvacy Pinto Marinho²

1. Estudante da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana (FD-UPM)
2. Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie (FD-UPM) - Orientadora

Resumo

A Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo 14, III a hipótese de apresentação de projetos de lei de iniciativa popular. A possibilidade é regulamentada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), o qual discorre sobre a legislação participativa em seus artigos 24, II, "c"; 91, II, §3o e no art. 252, em que são detalhadas as condições de apresentação das propostas de iniciativa popular de lei. O presente estudo apresenta a atuação da Comissão de Legislação Participativa (CLP) em números, partindo da base de dados encaminhada pela Câmara dos Deputados em Agosto de 2017, busca analisar o índice de aprovação de projetos de iniciativa popular, a participação de partidos políticos e a atuação dos deputados na CLP. O objetivo é demonstrar as ineficiências e possibilidades de aperfeiçoamento da comissão, com base no andamento dos projetos apresentados desde sua criação em 2001, a fim de consumá-la como mecanismo de atuação popular.

Palavras-chave: Comissão de Legislação Participativa, Iniciativa Popular de Lei, Legislação Participativa.

Trabalho selecionado para a JNIC: Faculdade de Direito de Higienópolis – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Introdução:

O poder popular é intrínseco à Constituição Federal de 1988, expresso no parágrafo único de seu primeiro artigo: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição." A conjuntura atual da política brasileira expôs a estrutura disciplinar do Estado e de suas instituições. Consequentemente, trouxe consigo indagações acerca da efetividade da representação política e de seus mecanismos, claramente norteadas pelos interesses particulares dos legisladores de mandato representativo.

O sistema econômico Neoliberal é influência veemente sob as instituições estatais, principalmente as que estruturam um sistema democrático. A democracia liberal, fruto da Segunda Guerra Mundial, respondia a um sistema de acordos e equilíbrios entre setores sociais antagônicos e vitoriosos ao final da guerra. Este foi substituído pelo Neoliberalismo, o qual, não muito distante de seu antecessor, sedimentou as bases da economia que se conhece hoje. Segundo este entendimento, o sistema econômico só pode prosperar porque opera com a corrupção do Estado, com a opacidade das decisões, com a sabotagem contínua da soberania popular (SAFATLE, 2017, p.19).

As discussões sobre participação popular e o poder legislativo da sociedade, preponderantes no contexto da promulgação da atual Carta Magna brasileira, foram retomadas diante do cenário político caótico dos dias atuais. Um contexto permeado por escândalos, no qual é pungente a necessidade de analisar a participação popular no funcionamento do Estado e no controle da atuação de seus representantes eleitos. Principalmente, com relação a efetividade dos mecanismos de cunho legislativo que se propõem a dar voz e ser espaço do poder popular.

Diante da necessidade de compreender e avaliar os resultados da Comissão de Legislação Participativa (CLP), cuja proposta é viabilizar a participação social, surgiu o presente estudo. Neste, propõe-se analisar, especialmente no que tange a quantidade de propostas de lei de iniciativa popular, o trâmite dos projetos de lei apresentados após a criação da Comissão de Legislação Participativa e a eficiência na aprovação das propostas, inserindo-as no ordenamento jurídico.

Metodologia

De caráter exploratório, a presente pesquisa buscou esclarecer não só o funcionamento da Comissão de Legislação Participativa, mas também investigar a baixa atuação social na elaboração de leis, diante da existência de uma Comissão própria, para justamente fomentar a atuação social no processo legislativo.

Para isso, os dados aqui apresentados foram solicitados à Câmara dos Deputados, com respaldo na Lei de Acesso à Informação (Lei no 12.527/2011) que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Assim, em 23/08/2017 solicitou-se relatório¹ sobre as demandas recebidas pela Comissão de Legislação Participativa desde sua criação.

Os números declarados pela Câmara, foram recebidos, contendo: Número do projeto de lei; ementa, autor, número de assinaturas, data de apresentação do projeto à CLP, deputado responsável, partido, emendas ao projeto, situação e legislatura da proposta.

A análise desses números respaldou-se na literatura de apoio, a qual demonstrou a importância da participação popular e da eficiência dos mecanismos que a promovem e, portanto, norteou a metodologia de pesquisa no sentido de entender o porquê da discrepância entre o número de projetos apresentados e a quantidade que realmente é convertida em lei.

O resultado quantitativo da pesquisa mostrou que o elemento de empecilho não estava na participação social em si, mas no trâmite que os projetos recebem ao passarem pela CLP, a qual se demonstrou um estorvo para atuação popular.

Resultados e Discussão

A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados foi criada em 2001, com a pretensão de promover a participação da sociedade no processo de elaboração leis. A CLP permite que a sociedade, por meio de qualquer entidade civil organizada, ONGs, sindicatos, associações, órgãos de classe, apresente à Câmara dos Deputados projetos de lei, que vão desde propostas de leis complementares e ordinárias, até sugestões de emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

Segundo informações da cartilha “Comissão de Legislação Participativa. O menor caminho entre os interessados da população e a Câmara dos Deputados”, disponibilizada pela Câmara, as propostas encaminhadas, quando recebidas pela CLP, são classificadas como Sugestão Legislativa e numeradas, sendo indicado um relator(a) para elaborar Parecer sobre a proposta, o qual será encaminhado para Plenário da comissão e, na hipótese de serem aprovadas passam a tramitar como proposição legislativa.

Desde a criação da Comissão de Legislação Participativa em 2001, a comissão recebeu um total de 226 sugestões de projetos de lei. O ápice no número de propostas, até então, foi durante a 54ª Legislatura, entre fevereiro de 2011 à janeiro de 2015, em que foram encaminhados 72 projetos.

A temática das propostas é diversa, os projetos abrangem temas dos mais variados, que vão desde propostas tributárias, passando por alterações no código de defesa do consumidor, até sugestões de alterações no Regimento Interno da Câmara dos Deputados para dispor nova forma de participação dos cidadãos nos trabalhos legislativos. Destaca-se, no entanto, o andamento desses projetos que, embora com orientações divergentes entre si, a grande maioria encontra-se sob o mesmo status.

Os projetos, ao serem designadas aos relatores, passam a depender da iniciativa dos deputados outorgados que, além de analisarem os requisitos de admissibilidade, ficam encarregado por parte do trâmite do projeto, inclusive pautá-lo para plenário. Ocorre que, das sugestões encaminhadas à Comissão de Legislação Participativa, a maioria aguarda movimentação. Independentemente da data de propositura da proposta, 76,56% dos projetos aguardam tomada de atitude por parte do deputado responsável.

O Projeto de Lei no 6843/2002 (SUG 6/2001), é um dos que estão prontos para plenário. Sua proposta consiste em acrescentar dispositivos à Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula os processos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal, a fim de facilitar o acesso do usuário de serviços públicos às informações de seu interesse.

Segundo dados disponíveis no sítio da Câmara dos Deputados, o PL foi apresentado à CLP em 26/09/2001, na época lhe foi designado o então deputado Bonifácio de Andrada (DEM-MG). No entanto, devido a saída do primeiro deputado da comissão, a proposta popular foi

¹ Protocolo de Solicitação no 170823-000001, 23.ago.2017

designada a um novo relator, o deputado João Castelo (PSDB-MA), que conduziu a sugestão a aprovação, passando a ser um projeto de lei de autoria da CLP.

Desde então, o referido projeto, passou por outros 5 relatores, tramitou por 5 anos em comissão específica para debate a análise da sugestão, transitou por mais 7 meses na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e, desde então, aguarda há 10 anos, desde 12/06/2008, ser pautado no plenário da Câmara dos Deputados.

Outro destaque a ser analisado refere-se ao número de propostas apensadas à outro projeto de lei. As sugestões que tratem de matéria análoga ou conexa à existente em outro projeto de lei que já esteja em trâmite são apensadas e submetidas ao mesmo relator do processo principal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018). Em outras palavras, a proposta popular perde protagonismo em relação ao projeto a que foi vinculada.

Dos 226 projetos de lei de iniciativa popular encaminhados à CLP, segundo dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados em agosto de 2017, 98 propostas foram apensadas à outros projetos, de modo que o trâmite da sugestão passou a ser atrelado a outro projeto de lei.

Por fim, o último levantamento realizado pelo presente estudo trata da atuação dos partidos políticos na CLP, apontando o número de projetos de iniciativa popular, de acordo com o partido de seus respectivos relatores. Ressalte-se que, devido a grande rotatividade dos relatores responsáveis pelo projeto, adotou-se neste levantamento o partido do primeiro relator ao qual a sugestão foi encaminhada.

O Partido dos Trabalhadores (PT) destaca-se no levantamento como o partido com maior número de membros na Comissão de Legislação Participativa desde sua criação. No entanto, ressalta-se que tal fato deve-se a hegemonia do partido no governo que prevaleceu de 2003 até 2016. Assim, para análise dos números, deve-se levar em consideração que dos 16 anos de existência da CLP, 13 foram sob hegemonia do Partido dos Trabalhadores.

Há de se destacar também que 25% dos deputados relacionados no levantamento encaminhado pela Câmara dos Deputados, não são atrelados a nenhum partido. Tal fato deve-se a alterações partidárias, mudanças de nome das siglas, bem como na mudança de partido pelos próprios deputados ao longo de seus mandatos.

Conclusões

O presente estudo proporcionou apontamentos relevantes quanto à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. A principal proposta da CLP é viabilizar a participação da sociedade, aproximando as propostas dos representados à seus representantes. No entanto, um simples levantamento quantitativo mostra a baixa efetividade da comissão.

A alta dependência de provimentos ligados aos representantes legislativos tornam o andamento das proposições lento dentro da CLP, a qual passa a atuar como pré-requisito de admissibilidade para que as sugestões sejam levadas ao plenário, um procedimento a mais a ser implementado, distante da proposta de encurtar caminhos.

Conforme demonstrado, demandas como a do Projeto de Lei no 6843/2002, aguardam há uma década para serem pautadas. Tal situação ocorre em um cenário no qual ao longo dos 16 anos de CLP apenas 216 projetos foram apresentados, segundo dados disponibilizados pela Câmara, o que significa aproximadamente 14 projetos por ano. Ou seja, a Comissão de Legislação Participativa é deficitária no tratamento dado aos projetos de lei de iniciativa popular, pois a falta de celeridade no trâmite que, definitivamente, não deve-se a existência de número excessivo de sugestões, mas sim a falta de comprometimento dos representantes para com seus representados.

A rotatividade dos relatores, responsáveis pelo andamento processual, não se mostra positiva inclusive no que tange ao acompanhamento pela população. Não há um responsável a ser pressionado pelo grupo social interessado na aprovação da sugestão, muito menos mecanismo de controle social dentro da comissão que se propõe a ser um espaço de poder legislativo popular.

A baixa eficiência demonstrada pela Comissão de Legislação Participativa não deve servir de argumento para deslegitimar sua proposta. A CLP tem a proposta legítima de proporcionar aproximação do modelo democrático atual ao parâmetro participativo. No entanto ajustes são necessários para que a comissão possa apresentar resultados mais efetivos.

Ainda que a participação popular seja incipiente, o crescimento dos resultados a serem proporcionados pela CLP pode tornar-se agente motivador para que haja o aumento do número de propostas de lei de iniciativa popular, aproximando representados de seus representantes e promovendo a evolução do modelo democrático brasileiro.

Concluiu-se assim, que a Comissão de Legislação Participativa é um instrumento importante de atuação direta da sociedade no modelo democrático representativo e para se tornar eficiente demanda apenas ajustes de cunho normativo.

Referências bibliográficas

BONAVIDES, Paulo. A Constituição aberta. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa (por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade). São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.

BURGOS, Cristiano de Castro. O processo de participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas: A experiência da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. 2007. 1 v. Monografia (Especialização) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. O menor caminho entre os interessados da população e a Câmara dos Deputados. 10. ed. Edições Câmara, 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/conheca-a-comissao/index.html>>. Acesso em: 01 mar. 2018

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regulamento Interno Comissão de Legislação Participativa. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/REGULAMENTO%20INTERNO%202018%20APROVADO%20CLP.pdf>>. Acesso em 30 mai. 2018.

CICONELLO, Alexandre. From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World: A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. Oxford: Oxfam International, 2008

DALLARI, Dalmo de Abreu. Cidadania e Direitos Humanos. São Paulo Brasiliense, 1998. (Coleção Polêmica).

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 5. ed.rev. ampl. e atual. 2002.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. Comissão de Legislação Participativa: A Construção da Democracia Deliberacionista. 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1710>>. Acesso em: 1 abr. 2017.

FILHO, Cyro De Barros Rezende. A evolução do conceito de cidadania. 2000. Monografia (Doutorado em História) – Universidade de Taubaté. Taubaté.

MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: Mecanismos Constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001.

SAFATLE, Vladimir. Só mais um esforço. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

SAMPAIO, P.A. Participação Popular. In: TEIXEIRA, A.C.C. Os sentidos da democracia e participação. São Paulo: Instituto Polis, 2005, pp.

SANTOS JR., Orlando A. Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Editora Revan: São Paulo, 2005.