



## **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v1i1>

**V. 1 N. 1 2º semestre de 2008**

### **Sumário**

#### ***Editorial***



##### EDITORIAL

Rildo Cosson 2

#### ***Expediente***

##### Expediente

3

##### Normas de Publicação da E-Legis

4-5

#### ***Artigos***

##### A INICIATIVA POPULAR DAS LEIS

Luiz Claudio Alves dos Santos 9-17

##### ASSINATURA DIGITAL NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: Uma Nova Tecnologia a Serviço do

18-27

## Parlamento

Ariadna Edenice de Mendonça  
Vasconcelos, Marco Valério Ruas  
da Silva, Miguel Gerônimo da  
Nóbrega Netto

A LEI COMPLEMENTAR E O SEU  
PROCESSO DE ELABORAÇÃO NA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS 28-35

Edilson Santos Barros

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO  
PARTICIPATIVA: A CONSTRUÇÃO  
DA DEMOCRACIA  
DELIBERACIONISTA 36-43

Nivaldo Adão Ferreira Júnior

ENTRE DOIS MODELOS: O  
CEFOP COMO ESCOLA DE  
GOVERNO 44-51

Rildo Cosson Cosson

FANTASMAS DA TELEVISÃO: O  
DEBATE SOBRE A TV DIGITAL NO  
CONGRESSO NACIONAL\* 52-64

Adalberto Silveira Passos

O PODER CONCLUSIVO DAS  
COMISSÕES DA CÂMARA DOS  
DEPUTADOS NA 52ª  
LEGISLATURA 65-73

Carla Danice de Melo Santos

QUANDO O LEGISLATIVO NÃO  
LEGISLA...: O CASO DO  
PROJETO DE LEI Nº 1.151/1995,  
QUE DISCIPLINA A UNIÃO CIVIL  
ENTRE PESSOAS DO MESMO  
SEXO 74-82

Jairo Luis Brod



Tornar a **E-Legis** - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados - um veículo a serviço da difusão de conhecimentos relevantes sobre o Legislativo, de modo a possibilitar um intercâmbio maior entre pesquisadores, profissionais e todos os leitores interessados nas questões do Parlamento na Câmara dos Deputados e nas demais casas do Legislativo brasileiro e de outros países é o propósito que orienta a construção de um veículo próprio de comunicação no Cefor.

Os estudos presentes neste primeiro número da revista E-legis apresentam inquietações intelectuais acerca de dois grandes temas: o processo legislativo entendido tanto em seu sentido restrito quanto mais amplo e melhorias no funcionamento da Câmara dos Deputados. No caso do processo legislativo em sentido restrito, temos a análise de Edilson Santos Barros sobre a exigência de dupla votação, nunca efetivada por força do regime de urgência, dos projetos de lei complementar em **A Lei Complementar e o seu processo de elaboração na Câmara dos Deputados** e um estudo histórico-comparativo do sistema de comissões e seu poder de apreciação conclusiva feito por Carla Danice de Melo dos Santos em **O poder conclusivo das Comissões da Câmara dos Deputados na 52ª Legislatura**. No sentido mais amplo de processo legislativo, há quatro estudos. Dois deles abordam as vicissitudes dos mecanismos de participação direta na elaboração das leis, inovação presente na Constituição de 1988, quer de uma perspectiva global, como faz Luiz Claudio Alves dos Santos em **A Iniciativa popular das leis**, quer focalizando especificamente a Comissão de Legislação Participativa, conforme procede Nivaldo Adão Ferreira Júnior em **Comissão de Legislação Participativa: a construção da democracia deliberacionista**. Outros dois analisam como o Legislativo responde às questões contemporâneas presentes no avanço tecnológico, como se pode ler no texto de Adalberto Silveira Passos intitulado **Fantasmas da televisão: o debate sobre a TV Digital no Congresso Nacional**, e nos avanços sociais que revisam usos e costumes, de acordo com o estudo **Quando o Legislativo não legisla...: O caso do Projeto de Lei nº 1.151/1995, que disciplina a união civil entre pessoas do mesmo sexo**, de Jairo Luis Brod. No que tange ao funcionamento da Casa, há a proposta de implantação de assinatura digital de autoria de Ariádna Edenice de Mendonça Vasconcelos, Marco Valério Ruas da Silva e Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto, exposta em **Assinatura digital no processo legislativo da Câmara dos Deputados - Uma nova tecnologia a serviço do Parlamento**, assim como uma reflexão sobre os caminhos a serem percorridos pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, em seu processo de expansão, feita por Rildo Cosson no ensaio **Entre dois modelos: o Cefor como escola de governo**.

Em síntese, dos protocolos consensuais à polêmica, da diversidade aos cruzamentos, um leque de interrogações acerca dos caminhos do Legislativo abre-se neste primeiro número e nos que se seguirão para a reflexão e o debate de nossos leitores.

Tenham uma boa leitura!

Alea jacta est!



**Conselho Editorial**

Antônio José Barbosa - Senado Federal  
Benjamim Lima Júnior - Tribunal de Contas da União  
Casimiro Pedro da Silva Neto - Câmara dos Deputados  
Rildo Cosson - Câmara dos Deputados  
Ruth Schmitz de Castro - Assembléia Legislativa de Minas Gerais  
Sinara Porto Fajardo - Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul  
Yara Lopes Depieri - Câmara dos Deputados

**Comissão Editorial**

Erika Maria Bastos de Assis - Cefor/Câmara dos Deputados  
Márcia Xavier Bandeira - Cefor/Câmara dos Deputados  
Vanessa Navarro Garcia Polydoro - Cedi/Câmara dos Deputados

**Projeto Gráfico**

Marina Camargo Guimarães - Cefor/Câmara dos Deputados  
Eudaldo Sobrinho - Cefor/Câmara dos Deputados



## NORMAS DE PUBLICAÇÃO DA E-LEGIS

### 1 Características dos artigos

Serão aceitos artigos inéditos ou que tenham sido submetidos a processos de comunicação acadêmica, como congressos e seminários. Nesta situação, deverá ser feita menção, em nota de rodapé, ao evento em que o trabalho foi apresentado.

### 2 Submissão dos artigos

A veracidade das informações contidas nos trabalhos e a permissão para o uso de figuras e tabelas são responsabilidades dos autores.

Os trabalhos poderão ser “aceitos”, “devolvidos para reformulação” ou “rejeitados”. Quando as reformulações não modificarem as idéias dos autores, serão efetuadas pela Comissão Editorial. Nos demais casos, o trabalho será reenviado aos autores.

Os artigos serão selecionados em acordo com os seguintes critérios: tema abordado; correção, coesão e coerência textuais; clareza e consistência dos recursos teórico-metodológicos; coerência das reflexões/conclusões com o desenvolvimento do texto; pertinência das citações e dos autores referenciados.

Durante o processo de avaliação, os autores não poderão submeter os trabalhos a outras publicações.

### 3 Formatação

Os artigos devem conter o número máximo de 15 páginas em folha tamanho A4. O texto deve ser digitado em fonte Times New Roman, corpo 11. As margens laterais deverão ter 3cm e as margens superior e inferior, 2,5cm.

Na primeira página, o texto deve aparecer precedido pelo título em negrito, caixa alta e centralizado. Duas linhas abaixo do título, alinhado à direita, nome do(s) autor(es) por extenso, filiação, em nota de rodapé, puxada por um asterisco, constando a titulação máxima, função e nome da instituição a que pertence e o endereço eletrônico do(s) autor(es).

Duas linhas abaixo do nome do autor, sem adentramento e em espaçamento simples, deverá vir um resumo de, no máximo, 350 caracteres em Português e em uma língua estrangeira, além de palavras-chave (até cinco), duas linhas abaixo do resumo, separadas por ponto e vírgula, nas respectivas línguas.

Duas linhas abaixo das palavras-chave inicia-se o texto, em espaçamento 1,5 entre linhas e duplo entre parágrafos, sem adentramento; os subtítulos correspondentes a cada parte do texto deverão figurar à esquerda, em negrito e sem adentramento.

Ao final, também duas linhas abaixo, sem adentramento, deverão figurar as referências bibliográficas, em ordem alfabética e cronológica, indicando os trabalhos citados no texto.

### 4 Notas, Citações e Referências

As notas de rodapé devem ser apresentadas no pé da página onde seus índices numéricos aparecem, utilizando-se os recursos do Microsoft Word ou do BrOffice Writer, em corpo 9.

As citações e as referências bibliográficas devem seguir as normas NBR 10520 (2002) e NBR 6023 (2002) da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

## **5 Tabelas e Ilustrações**

As tabelas e ilustrações (mapas, diagramas, organogramas, quadros, fotografias, gráficos, fluxogramas, entre outros) devem ser enviadas em disquetes separados e em impressões também separadas. Além disso, devem ser numeradas e identificadas com título e referência da autoria (quando reproduzidas). Os locais onde serão inseridas devem ser indicados no texto.

Informações mais detalhadas sobre tabelas são encontradas na obra do IBGE intitulada Normas de apresentação tabular (1993) e sobre ilustrações na norma NBR 14724 (2002) da ABNT.

## **6 Direitos Autorais**

Aprovados os artigos, os autores deverão assinar termo de autorização – em anexo – para publicação na revista E-Legis.

A Comissão Editorial da E-Legis não se compromete a devolver as colaborações recebidas.

## **7 Envio**

Os autores deverão enviar uma cópia eletrônica para:

[copos.cefor@camara.gov.br](mailto:copos.cefor@camara.gov.br)

8. Contato

Rildo Cosson.

Correio eletrônico: [copos.cefor@camara.gov.br](mailto:copos.cefor@camara.gov.br)

Telefone: (61) 3216-7685

## **AUTORIZAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO**

Declaro que a Revista E-Legis está autorizada a publicar o artigo intitulado..... e passa a ter sobre essa publicação propriedade exclusiva, sendo vedada qualquer reprodução, total ou parcial, no formato impresso ou eletrônico, sem que a prévia e necessária autorização seja solicitada. Neste caso, farei constar o devido agradecimento à revista.

Local, data. Nome/Assinatura



Luiz Claudio Alves dos Santos\*\*

**Resumo:** Este artigo analisa a iniciativa popular no processo legislativo federal. O foco de estudo é a iniciativa legislativa prevista no art. 61 da Constituição brasileira. São explanadas as características e as condições para a participação da sociedade na elaboração legislativa federal, bem como os resultados de pesquisa sobre o exercício desse instituto junto à Câmara dos Deputados do Brasil.

**Palavras-chave:** iniciativa popular; processo legislativo

**Abstract:** This article analyzes direct public participation in the legislative process, in Brazil. The focus of this study is the legislative initiative granted to society at large by Article 61 of the Brazilian Constitution. It probes the characteristics and the conditions for the participation of civil society in the federal legislative process. It also explains the results of survey on the actual use of such public initiative by Brazilian society in Brazil's Chamber of Deputies.

**Keywords:** direct public participation; legislative process

## 1 Aspectos gerais

O Brasil adota o sistema representativo com alguns mecanismos de democracia direta, já que a Constituição Federal da República Federativa do Brasil estabelece, em seu art. 14, que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo e **iniciativa popular**.

---

\* Artigo produzido a partir de monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, como trabalho final do Curso de Especialização em Processo Legislativo, sob orientação do Prof. João Ricardo Carvalho de Souza.

\*\* Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, mestrando em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), especialista em Gestão Legislativa e em Desenvolvimento Gerencial, pela Universidade de Brasília (UnB), e em Processo Legislativo, pelo Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Autor de livros sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados - [claudio.santos@camara.gov.br](mailto:claudio.santos@camara.gov.br).



Dentre esses importantes institutos, que proporcionam aos cidadãos brasileiros oportunidades de participação direta nas questões de Estado, este artigo pretende discorrer sobre a iniciativa popular de leis no âmbito federal.

A iniciativa popular das leis foi institucionalizada na Constituição Federal de 1988 para ser exercida nas três esferas estatais – federal, estadual e municipal – (CF, arts. 14, III, 27, § 4º, 29, XIII, e 61, § 2º). Nas duas últimas esferas citadas, a previsão constitucional da iniciativa popular deverá ser disciplinada, respectivamente, por lei estadual e pela lei orgânica do município.

Na doutrina referente à iniciativa popular, alguns autores consideram o tipo de texto a ser apresentado à Casa Legislativa e, assim, fazem distinção quanto às formas de iniciativa. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1989, p. 82-83), por exemplo, explicita que:

Distinguem-se duas formas de iniciativa: a não-formulada e a formulada. Esta consiste na apresentação de projeto popular ao órgão legislativo, num texto em forma de lei, redigido de maneira articulada, pronto para ser submetido à discussão e deliberação. Pela iniciativa não-formulada apresenta-se um documento contendo a matéria e as diretrizes gerais, cabendo ao legislador dar forma legal ao seu conteúdo.

Por sua vez, José Afonso da Silva (2003, p. 100) comenta:

A iniciativa legislativa popular pode ser formal ou não. No primeiro caso, exige-se que seja formulada por meio de um projeto de lei ou de emenda constitucional, devidamente articulado, de sorte que o povo é chamado a subscrever esse projeto que se quer apresentar ao Poder Legislativo. No segundo caso, tem-se o que se chama de “iniciativa legislativa não formulada”, ou seja, não redigida na forma de texto legislativo; é a forma exigida pelo artigo 61, § 2º, de nossa Constituição, como também pelo artigo 71 da Constituição italiana; essa forma se revela como simples exercício do direito de petição, pelo qual se pede aos parlamentares a elaboração de normas sobre assuntos especificados.

A opinião de José Afonso da Silva de que a forma de iniciativa prevista no § 2º do art. 61 de nossa Constituição, bem como no art. 71 da Constituição italiana, é a não formulada mostra-se equivocada. No caso brasileiro, ao disciplinar a iniciativa popular, a redação do referido dispositivo constitucional, assim como o texto do art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o do art. 13 da Lei nº 9.709, de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal (plebiscito, referendo e iniciativa popular), mencionam expressamente a apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados. Ora, o próprio Silva reconhece que a exigência de projeto de lei (articulado) caracteriza a iniciativa formal.

Quanto à iniciativa popular no direito italiano, Roberto Rosas (1970, p. 35) informa que: “A Constituição italiana defere ao povo o exercício da iniciativa das leis por meio de uma proposta, formulada, no mínimo, por 50.000 eleitores, constituindo um projeto articulado (artigo 71 da Constituição italiana)”. O texto italiano vigente em 7/3/2007 ratifica a informação apresentada por Rosas:

### **Titolo I – Articolo 71**

L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. **Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli<sup>1</sup>.**  
(grifamos)

No Brasil, a iniciativa popular consubstancia-se na apresentação de projeto de lei com o apoio de um número de eleitores que seja igual ou superior a um percentual específico da totalidade de eleitores da circunscrição eleitoral, equivalente ao determinado para a esfera estatal que possua competência legislativa para disciplinar a matéria objeto da proposição apresentada pelos cidadãos. Esse percentual está definido na Constituição brasileira para os níveis federal e municipal (CF, arts. 29, XIII, e 62, § 2º). Por exemplo, em se tratando de matéria de competência da União, o projeto de iniciativa popular deve ser assinado por, pelo menos, um por cento do eleitorado nacional, pois, nesse caso, a circunscrição é o País, e apresentado à Câmara dos Deputados; caso a iniciativa seja em matéria de competência municipal, no mínimo, cinco por cento dos eleitores do município, que é a circunscrição respectiva, devem constar como signatários do projeto encaminhado à Câmara de Vereadores. A iniciativa popular estadual, por sua vez, deverá ser exercida na Assembléia Legislativa, nos termos da lei (CF, art. 27, § 4º).

## **2 A iniciativa popular de leis no âmbito federal**

Segundo José Afonso da Silva (2003, p. 108), nas duas tentativas, a iniciativa popular “esbarrou na burocracia da Câmara dos Deputados, cujo Presidente, então, alegando falta de regulamentação regimental, negou seguimento à proposta”. De acordo com essa informação, a participação da sociedade brasileira, no processo legislativo federal, por meio da iniciativa popular de leis, nos termos do art. 61, § 2º, da Constituição Federal, não teria logrado êxito nos primeiros quinze anos decorridos da promulgação da Carta Política de 1988.

Sonia Fleury (2006), talvez por considerar elementos sociais, como comoção nacional ou intensa mobilização da sociedade civil, menciona três leis de iniciativa popular no âmbito federal: Lei nº 8.930/94, Lei nº 9.840/99 e Lei nº 11.124/05. Todavia, Santos, Nóbrega Netto e Carneiro (2007, p. 435) asseveram que os projetos que originaram essas leis, ainda que tenham sido elaborados pela sociedade e pretendido ser de iniciativa popular, só lograram iniciar o processo legislativo com a assinatura do chefe do Executivo ou de parlamentar. Segundo esses três autores, os projetos correspondentes às leis de iniciativa popular mencionadas por Fleury

---

<sup>1</sup> Texto disponível em: [http://www.camera.it/cost\\_reg\\_funz/345/copertina.asp](http://www.camera.it/cost_reg_funz/345/copertina.asp). Acesso em: 7/3/2007. Versão em espanhol também disponível no site: “La iniciativa de las leyes pertenece al Gobierno, a cada miembro de las Cámaras y a los órganos y entidades a los cuales sea conferido este derecho por una ley constitucional. El pueblo ejercerá la iniciativa de las leyes mediante la proposición por cincuenta mil electores como mínimo de un proyecto articulado”.

são, respectivamente, o Projeto de Lei nº 4.146, de 1993; o Projeto de Lei nº 1.517, de 1999; e o Projeto de Lei nº 2.710, de 1992.

Luiz Henrique Vogel (2006, p. 5), por sua vez, sem especificar quais foram os projetos de iniciativa popular, considerou já terem tramitado pela Câmara dos Deputados quatro dessas proposições.

Nossa Carta Maior exige que o projeto de lei oriundo da iniciativa popular seja subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional – o que equivale a cerca de 1,3 milhão de eleitores – distribuído em pelo menos 5 estados, com, no mínimo, três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Salta[sic] aos olhos as dificuldades para a obtenção de tal número de assinaturas e, em contrapartida, a conferência de sua procedência por parte da Justiça Eleitoral.

Em consequência destes empecilhos práticos, apenas 4 proposições com esta origem chegaram a tramitar na Câmara dos Deputados, nos 16 anos posteriores à promulgação da Constituição.

A despeito da divergência entre os autores mencionados quanto à quantidade de projetos de iniciativa popular já apresentados à Câmara dos Deputados, não há que se olvidar que as regras constitucionais, legais e regimentais que disciplinam essa iniciativa são algumas das razões para o insucesso na utilização desse instituto. A Constituição exige que o projeto de lei de iniciativa popular seja apresentado à Câmara dos Deputados com a subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional – quase um milhão, duzentas e sessenta mil assinaturas à época das eleições gerais em 2006 –, distribuído, pelo menos, por cinco estados (ou Distrito Federal), com não menos de três décimos por cento (três milésimos) em cada um deles.

A Lei nº 9.709, de 1998, é parcimoniosa na regulamentação do assunto. De seu texto, depreende-se que o projeto de iniciativa popular deve ater-se a um único assunto, não pode ser rejeitado por vício de forma e precisa tramitar de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O estatuto interno dessa Casa Legislativa prevê, dentre outras exigências, que a assinatura de cada eleitor seja acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral, bem como que o projeto seja instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada unidade da Federação. Nesse sentido, cumpre apresentar o relato de Santos, Nóbrega Netto e Carneiro (2007, p. 434 e 435):

Para facilitar o apanhamento de adesões, é permitido que entidade da sociedade civil se responsabilize pela coleta de assinaturas. Todavia, a iniciativa popular tem se mostrado instrumento ineficaz, pois é muito custoso o colhimento de apoio tão expressivo do eleitorado nacional. Ademais, não há condições operacionais para a conferência de um milhão e duzentas mil assinaturas, aproximadamente. Nesse sentido, asseveramos que a iniciativa popular, consagrada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ainda não foi exercida, isto é, desde a vigência da Constituição cidadã, nenhum projeto de lei alcançou a condição plena de iniciativa popular. Nas palavras de Ferreira Filho (2002, p. 207), “trata-se de instituto decorativo”.

### 3 Pesquisa de casos: a iniciativa popular na Câmara dos Deputados

Em decorrência da divergência entre autores no que tange a casos de exercício da iniciativa popular, para a identificação de possíveis projetos de iniciativa popular, utilizou-se o sistema de pesquisa disponível na página eletrônica da Câmara dos Deputados do seguinte modo: a) acesso à página [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br); b) no menu principal, escolha da opção “Projetos de Lei e Outras Proposições”; c) na tela seguinte, escolha da opção “Pesquisa Completa”; e d) nessa opção de pesquisa, manutenção da marcação automática dos campos **Situação** e **Órgão de Origem** como “qualquer” e “todos”, respectivamente; e) finalmente, preenchimento dos campos de pesquisa **Tipo** e **Autor** ou **Assunto**, conforme os desdobramentos que se seguem.

Inicialmente, pesquisaram-se, de forma separada, os tipos “PL – Projeto de Lei” e “PLP – Projeto de Lei Complementar” (na Câmara dos Deputados) cuja autoria constasse como “Iniciativa Popular”. Em seguida, foi pesquisada a existência de projetos que, independentemente da autoria, referiam-se a “iniciativa popular”, caso em que essa expressão foi incluída no campo de pesquisa **Assunto**. Posteriormente, pesquisou-se pelo assunto “§ 2º do artigo 61 da Constituição” em cada uma das duas espécies de projeto que podem ser apresentadas pelos cidadãos. Finalmente, foi pesquisada a existência de projeto de lei e de projeto de lei complementar, vinculando-se, no campo de pesquisa **Assunto**, a expressão “iniciativa popular” ao art. 61 da Constituição Federal, nesse caso, inseriu-se no primeiro subcampo **Assunto** a expressão “iniciativa popular” e, no segundo, o número “61” apenas.

Cabe, então, expor os resultados obtidos sobre a existência ou não de projetos de lei de iniciativa popular, bem como discorrer sobre tais resultados. Nas duas primeiras tentativas de pesquisa, procurou-se identificar, separadamente, os tipos “PL – Projeto de Lei” e “PLP – Projeto de Lei Complementar” (na Câmara dos Deputados) cuja autoria constasse como “Iniciativa Popular”. Em ambos os casos, o resultado foi “nenhuma proposição encontrada”. Refazendo-se as pesquisas sem o preenchimento do campo **Autor** e mencionando-se “iniciativa popular” no campo **Assunto**, obtiveram-se, como resultado, 22 projetos de lei e dois projetos de lei complementar. Dessas 24 ocorrências encontradas, 22 projetos foram registrados como de iniciativa de parlamentar (em dezoito PLs e nos dois PLPs, o(a) primeiro(a) ou único(a) subscritor(a) era deputado(a); um PL provinha da Comissão de Legislação Participativa; e outro do Senado Federal) e dois projetos de lei constaram como de autoria do Poder Executivo.

A seguir, procedeu-se à leitura das ementas dessas proposições, bem como das explicações de ementas constantes de quinze delas. Observou-se, então, que, na explicação de ementa dos Projetos de Lei nºs 1.517/1999, 4.146/1993 e 2.710/1992, havia a seguinte informação: “projeto apresentado nos termos do § 2º do artigo 61 da Constituição Federal, que trata da iniciativa popular”. Na tentativa de vincular na pesquisa a expressão “iniciativa

popular” com o art. 61 da Constituição Federal, realizou-se uma nova pesquisa por assunto para cada tipo de projeto, cujos parâmetros utilizados foram “iniciativa popular” e “61”. Dessa vez, constaram do resultado referente aos projetos de lei apenas os três projetos referidos anteriormente neste artigo como apresentados nos termos do § 2º do art. 61 da CF (iniciativa popular). Em relação aos projetos de lei complementar, o resultado foi “nenhuma proposição encontrada”.

Outro modo de pesquisa deu-se a partir da tentativa de identificação do assunto “§ 2º do artigo 61 da Constituição” em cada uma das duas espécies de projeto que podem ser apresentados pelos cidadãos. Os resultados por tipo apresentaram quatro projetos de lei e nenhum projeto de lei complementar. Desses quatro projetos, três já constavam do resultado da pesquisa cujo parâmetro foi “iniciativa popular” e “61” e o restante foi o PL nº 234, de 1995, que “regulamenta o parágrafo primeiro, do artigo 61, da Constituição Federal”. Esse projeto tinha sua autoria atribuída a um deputado e sua explicação de ementa informava: “determinando que as leis que contenham matéria de iniciativa privativa do Presidente da República não poderão ser objeto de medidas provisórias, regulamentando a nova Constituição Federal. Poder conclusivo das comissões – artigo 24, inciso II. (Por transformação do PLP nº 11/95.)”. Dessa forma, quanto à autoria do PL nº 234, de 1995, não se identificou qualquer vínculo com a iniciativa popular.

De acordo com esses resultados, nenhum projeto de lei teve sua autoria atribuída exclusivamente à iniciativa popular. Segundo o método de pesquisa utilizado, constatou-se que, de certo modo, a Câmara dos Deputados reconheceu o vínculo entre a iniciativa popular e os Projetos de Lei nºs 1.517, de 1999, 4.146, de 1993, e 2.710, de 1992. Cumpre registrar, todavia, que a legitimação e a validação constitucional do recebimento desses projetos pela Câmara dos Deputados mostraram-se inquestionáveis em razão de a autoria principal de cada um deles ter sido atribuída ao Presidente da República ou a Deputado, conforme o caso. Pode-se, então, considerar que nenhuma tentativa de a sociedade iniciar o processo de elaboração de leis por meio da iniciativa popular concretizou-se sem a participação de representantes eleitos pelo povo para desempenhar mandato eletivo, no Legislativo ou no Executivo, conforme comentários a seguir.

A Lei nº 8.930/94 refere-se a crimes hediondos e decorre do Projeto de Lei nº 4.146, de 1993, que consta, na Câmara dos Deputados, como de autoria do Poder Executivo. Nesse caso específico, por meio de análise do conteúdo do processo, observou-se que, primeiramente, foi apresentado à Câmara o projeto assinado pelo Presidente da República. Posteriormente, chegou a essa Casa Legislativa um anteprojeto proposto por cidadãos na intenção de se exercer a iniciativa popular. O teor desse texto apresentado pela sociedade era semelhante – e não idêntico – ao encaminhado pelo Executivo. De qualquer modo, consta na explicação de ementa do referido projeto: “caracterizando chacina realizada por esquadrão da morte como crime

hediondo. Projeto apresentado nos termos do § 2º do artigo 61 da Constituição Federal, que trata da iniciativa popular das proposições, chamado ‘Daniela Perez ou Gloria Peres’”.

A Lei nº 9.840/99 relaciona-se ao Código Eleitoral e é oriunda do Projeto de Lei nº 1.517, de 1999, cuja autoria, na Câmara dos Deputados, foi atribuída ao então deputado Albérico Cordeiro. Consta da sinopse de tramitação a explicação: “Projeto apresentado nos termos do § 2º do Artigo 61 da Constituição Federal, que trata da Iniciativa Popular de Lei, sob o patrocínio da Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP), com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)”.

A Lei nº 11.124/05 dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social [...] e originou-se do Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, registrado, na Câmara dos Deputados, como de autoria do então deputado Nilmário Miranda. Nesse caso, há a seguinte nota explicativa na sinopse de tramitação da matéria: “Projeto apresentado nos termos do § 2º do artigo 61 da Constituição Federal, que trata de iniciativa popular de lei, sob o patrocínio do Movimento Popular de Moradia”.

O PL nº 2.710, de 1992, obteve mais de oitocentas mil assinaturas distribuídas entre eleitores de dezessete estados da Federação e do Distrito Federal. Esses dados mostraram-se como indícios de que os cidadãos tinham cumprido a exigência prevista no § 2º do art. 61 da Constituição de 1988. Em documento encaminhado à Presidência da Casa à época, contudo, a Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados informou que “após examinar a matéria, opina, na impossibilidade de execução de todos os procedimentos materiais, pelo acolhimento do Projeto de Lei de Iniciativa Popular”<sup>2</sup>. Por fim, a Câmara atribuiu a autoria desse projeto a um parlamentar, que foi considerado o primeiro signatário da lista de subscritores da proposição.

#### **4 Conclusões**

À guisa de conclusão, cumpre apresentar algumas considerações a respeito da participação da sociedade na elaboração das leis. No que tange à iniciativa popular de leis, identificou-se haver divergência entre os autores estudados quanto à existência de lei(s) ou de projeto(s) de lei de iniciativa popular, nos termos do § 2º do art. 61 da Constituição. Com relação aos resultados da aludida pesquisa, observou-se que, no âmbito federal, desde a promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, até o encerramento da 52ª Legislatura, em 31 de janeiro de 2007, nenhum projeto de lei ordinária ou complementar que tenha sido apresentado com fundamento no § 2º do art. 61 da Constituição tramitou no Congresso Nacional sem que a sua autoria fosse atribuída, no mínimo, a um representante do povo eleito para a Câmara dos Deputados ou ao Presidente da República.

Dessa forma, as Leis nºs 8.930, de 1994; 9.840, de 1999; e 11.124, de 2005, não podem ser consideradas, a rigor, como de iniciativa popular. Os projetos que originaram essas leis – PL nº 4.146, 1993; PL nº 1.517, de 1999; e PL nº 2.710, de 1992, respectivamente – tiveram sua iniciativa na Câmara dos Deputados validada a partir da assinatura de seu texto por um deputado ou pelo Presidente da República.

A despeito dessas conclusões, cumpre ressaltar que a sociedade brasileira ofereceu enorme contribuição à elaboração dessas leis, bem como ao processo de democratização do País. A partir de demandas sociais existentes no corpo da sociedade, cidadãos e organizações sociais mobilizaram-se, redigiram projetos, saíram às ruas, colheram centenas de milhares de assinaturas do povo, atraíram a atenção da mídia impressa, sonora e televisiva e, por conseguinte, a atenção de diversas autoridades do País, dentre as quais se encontravam parlamentares da época e o então Presidente da República, que acabaram por assumir a idéia.

No Brasil, o Parlamento não está obrigado a converter em lei o projeto de iniciativa popular, pois esse instituto, no ordenamento jurídico pátrio, limita-se à apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por cidadãos, nos termos constitucionais. Desse ponto de vista, ainda que, no aspecto formal, a iniciativa popular resume-se a tentativas de seu exercício no âmbito federal, deve-se considerar o êxito dessas iniciativas (ou tentativas de iniciativa, para os formalistas), que se consumaram em novas leis de interesse da sociedade brasileira.

Por fim, cumpre ressaltar que as inúmeras barreiras postas perante a sociedade para o exercício de tão importante prerrogativa constitucional conferida ao povo brasileiro tendem a desestimular a utilização desse instituto e, assim, transformá-lo em instrumento nominal dos cidadãos.

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 53/2006 – Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em

<<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/constituicaofederal.html/CF1988.pdf>>. Acesso em: 3/3/2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 1989. 314 p.

FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2006, p. 94-98.

ITÁLIA. **Costituzione della Repubblica italiana**: testo originario della Costituzione della Repubblica italiana, promulgata il 27 dicembre 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948, aggiornato con le modificazioni introdotte dalle [leggi di revisione costituzionale](#). Disponível em: <[http://www.camera.it/cost\\_reg\\_funz/345/copertina.asp](http://www.camera.it/cost_reg_funz/345/copertina.asp)>. Acesso em: 7/3/2007.

ROSAS, Roberto. Poder de Iniciativa das Leis. **Revista de Informação Legislativa**. Senado Federal. Brasília, v. 7, nº 26, p. 25-68, abr./jun. 1970.

---

<sup>2</sup> Documento publicado no Diário do Congresso Nacional (DCN), Seção I, de 8/4/1992, p. 6.359.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Vestcon, 2007. 470 p.

SILVA, José Afonso da. O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa. **Revista do Advogado**. São Paulo, Ano XIII, nº 73, p. 94-108, nov. 2003.

VOGEL, Luiz Henrique. **Atualização de estudo sobre “participação popular nas decisões legislativas”**. Estudo elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. (set. 2006). Brasília. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/clp/publicacao/participacaoPopularDecisoesLegislativo.pdf>>. Acesso em: 5/3/2007.





Luiz Claudio Alves dos Santos\*\*

**Resumo:** Este artigo analisa a iniciativa popular no processo legislativo federal. O foco de estudo é a iniciativa legislativa prevista no art. 61 da Constituição brasileira. São explanadas as características e as condições para a participação da sociedade na elaboração legislativa federal, bem como os resultados de pesquisa sobre o exercício desse instituto junto à Câmara dos Deputados do Brasil.

**Palavras-chave:** iniciativa popular; processo legislativo

**Abstract:** This article analyzes direct public participation in the legislative process, in Brazil. The focus of this study is the legislative initiative granted to society at large by Article 61 of the Brazilian Constitution. It probes the characteristics and the conditions for the participation of civil society in the federal legislative process. It also explains the results of survey on the actual use of such public initiative by Brazilian society in Brazil's Chamber of Deputies.

**Keywords:** direct public participation; legislative process

## 1 Aspectos gerais

O Brasil adota o sistema representativo com alguns mecanismos de democracia direta, já que a Constituição Federal da República Federativa do Brasil estabelece, em seu art. 14, que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo e **iniciativa popular**.

---

\* Artigo produzido a partir de monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, como trabalho final do Curso de Especialização em Processo Legislativo, sob orientação do Prof. João Ricardo Carvalho de Souza.

\*\* Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, mestrando em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), especialista em Gestão Legislativa e em Desenvolvimento Gerencial, pela Universidade de Brasília (UnB), e em Processo Legislativo, pelo Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Autor de livros sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados - [claudio.santos@camara.gov.br](mailto:claudio.santos@camara.gov.br).

Dentre esses importantes institutos, que proporcionam aos cidadãos brasileiros oportunidades de participação direta nas questões de Estado, este artigo pretende discorrer sobre a iniciativa popular de leis no âmbito federal.

A iniciativa popular das leis foi institucionalizada na Constituição Federal de 1988 para ser exercida nas três esferas estatais – federal, estadual e municipal – (CF, arts. 14, III, 27, § 4º, 29, XIII, e 61, § 2º). Nas duas últimas esferas citadas, a previsão constitucional da iniciativa popular deverá ser disciplinada, respectivamente, por lei estadual e pela lei orgânica do município.

Na doutrina referente à iniciativa popular, alguns autores consideram o tipo de texto a ser apresentado à Casa Legislativa e, assim, fazem distinção quanto às formas de iniciativa. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1989, p. 82-83), por exemplo, explicita que:

Distinguem-se duas formas de iniciativa: a não-formulada e a formulada. Esta consiste na apresentação de projeto popular ao órgão legislativo, num texto em forma de lei, redigido de maneira articulada, pronto para ser submetido à discussão e deliberação. Pela iniciativa não-formulada apresenta-se um documento contendo a matéria e as diretrizes gerais, cabendo ao legislador dar forma legal ao seu conteúdo.

Por sua vez, José Afonso da Silva (2003, p. 100) comenta:

A iniciativa legislativa popular pode ser formal ou não. No primeiro caso, exige-se que seja formulada por meio de um projeto de lei ou de emenda constitucional, devidamente articulado, de sorte que o povo é chamado a subscrever esse projeto que se quer apresentar ao Poder Legislativo. No segundo caso, tem-se o que se chama de “iniciativa legislativa não formulada”, ou seja, não redigida na forma de texto legislativo; é a forma exigida pelo artigo 61, § 2º, de nossa Constituição, como também pelo artigo 71 da Constituição italiana; essa forma se revela como simples exercício do direito de petição, pelo qual se pede aos parlamentares a elaboração de normas sobre assuntos especificados.

A opinião de José Afonso da Silva de que a forma de iniciativa prevista no § 2º do art. 61 de nossa Constituição, bem como no art. 71 da Constituição italiana, é a não formulada mostra-se equivocada. No caso brasileiro, ao disciplinar a iniciativa popular, a redação do referido dispositivo constitucional, assim como o texto do art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o do art. 13 da Lei nº 9.709, de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art.14 da Constituição Federal (plebiscito, referendo e iniciativa popular), mencionam expressamente a apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados. Ora, o próprio Silva reconhece que a exigência de projeto de lei (articulado) caracteriza a iniciativa formal.

Quanto à iniciativa popular no direito italiano, Roberto Rosas (1970, p. 35) informa que: “A Constituição italiana defere ao povo o exercício da iniciativa das leis por meio de uma proposta, formulada, no mínimo, por 50.000 eleitores, constituindo um projeto articulado (artigo 71 da Constituição italiana)”. O texto italiano vigente em 7/3/2007 ratifica a informação apresentada por Rosas:

### **Titolo I – Articolo 71**

L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. **Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli<sup>1</sup>.**  
(grifamos)

No Brasil, a iniciativa popular consubstancia-se na apresentação de projeto de lei com o apoio de um número de eleitores que seja igual ou superior a um percentual específico da totalidade de eleitores da circunscrição eleitoral, equivalente ao determinado para a esfera estatal que possua competência legislativa para disciplinar a matéria objeto da proposição apresentada pelos cidadãos. Esse percentual está definido na Constituição brasileira para os níveis federal e municipal (CF, arts. 29, XIII, e 62, § 2º). Por exemplo, em se tratando de matéria de competência da União, o projeto de iniciativa popular deve ser assinado por, pelo menos, um por cento do eleitorado nacional, pois, nesse caso, a circunscrição é o País, e apresentado à Câmara dos Deputados; caso a iniciativa seja em matéria de competência municipal, no mínimo, cinco por cento dos eleitores do município, que é a circunscrição respectiva, devem constar como signatários do projeto encaminhado à Câmara de Vereadores. A iniciativa popular estadual, por sua vez, deverá ser exercida na Assembléia Legislativa, nos termos da lei (CF, art. 27, § 4º).

## **2 A iniciativa popular de leis no âmbito federal**

Segundo José Afonso da Silva (2003, p. 108), nas duas tentativas, a iniciativa popular “esbarrou na burocracia da Câmara dos Deputados, cujo Presidente, então, alegando falta de regulamentação regimental, negou seguimento à proposta”. De acordo com essa informação, a participação da sociedade brasileira, no processo legislativo federal, por meio da iniciativa popular de leis, nos termos do art. 61, § 2º, da Constituição Federal, não teria logrado êxito nos primeiros quinze anos decorridos da promulgação da Carta Política de 1988.

Sonia Fleury (2006), talvez por considerar elementos sociais, como comoção nacional ou intensa mobilização da sociedade civil, menciona três leis de iniciativa popular no âmbito federal: Lei nº 8.930/94, Lei nº 9.840/99 e Lei nº 11.124/05. Todavia, Santos, Nóbrega Netto e Carneiro (2007, p. 435) asseveram que os projetos que originaram essas leis, ainda que tenham sido elaborados pela sociedade e pretendido ser de iniciativa popular, só lograram iniciar o processo legislativo com a assinatura do chefe do Executivo ou de parlamentar. Segundo esses três autores, os projetos correspondentes às leis de iniciativa popular mencionadas por Fleury

---

<sup>1</sup> Texto disponível em: [http://www.camera.it/cost\\_reg\\_funz/345/copertina.asp](http://www.camera.it/cost_reg_funz/345/copertina.asp). Acesso em: 7/3/2007. Versão em espanhol também disponível no site: “La iniciativa de las leyes pertenece al Gobierno, a cada miembro de las Cámaras y a los órganos y entidades a los cuales sea conferido este derecho por una ley constitucional. El pueblo ejercerá la iniciativa de las leyes mediante la proposición por cincuenta mil electores como mínimo de un proyecto articulado”.

são, respectivamente, o Projeto de Lei nº 4.146, de 1993; o Projeto de Lei nº 1.517, de 1999; e o Projeto de Lei nº 2.710, de 1992.

Luiz Henrique Vogel (2006, p. 5), por sua vez, sem especificar quais foram os projetos de iniciativa popular, considerou já terem tramitado pela Câmara dos Deputados quatro dessas proposições.

Nossa Carta Maior exige que o projeto de lei oriundo da iniciativa popular seja subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional – o que equivale a cerca de 1,3 milhão de eleitores – distribuído em pelo menos 5 estados, com, no mínimo, três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Salta[sic] aos olhos as dificuldades para a obtenção de tal número de assinaturas e, em contrapartida, a conferência de sua procedência por parte da Justiça Eleitoral.

Em consequência destes empecilhos práticos, apenas 4 proposições com esta origem chegaram a tramitar na Câmara dos Deputados, nos 16 anos posteriores à promulgação da Constituição.

A despeito da divergência entre os autores mencionados quanto à quantidade de projetos de iniciativa popular já apresentados à Câmara dos Deputados, não há que se olvidar que as regras constitucionais, legais e regimentais que disciplinam essa iniciativa são algumas das razões para o insucesso na utilização desse instituto. A Constituição exige que o projeto de lei de iniciativa popular seja apresentado à Câmara dos Deputados com a subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional – quase um milhão, duzentas e sessenta mil assinaturas à época das eleições gerais em 2006 –, distribuído, pelo menos, por cinco estados (ou Distrito Federal), com não menos de três décimos por cento (três milésimos) em cada um deles.

A Lei nº 9.709, de 1998, é parcimoniosa na regulamentação do assunto. De seu texto, depreende-se que o projeto de iniciativa popular deve ater-se a um único assunto, não pode ser rejeitado por vício de forma e precisa tramitar de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O estatuto interno dessa Casa Legislativa prevê, dentre outras exigências, que a assinatura de cada eleitor seja acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral, bem como que o projeto seja instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada unidade da Federação. Nesse sentido, cumpre apresentar o relato de Santos, Nóbrega Netto e Carneiro (2007, p. 434 e 435):

Para facilitar o apanhamento de adesões, é permitido que entidade da sociedade civil se responsabilize pela coleta de assinaturas. Todavia, a iniciativa popular tem se mostrado instrumento ineficaz, pois é muito custoso o colhimento de apoio tão expressivo do eleitorado nacional. Ademais, não há condições operacionais para a conferência de um milhão e duzentas mil assinaturas, aproximadamente. Nesse sentido, asseveramos que a iniciativa popular, consagrada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ainda não foi exercida, isto é, desde a vigência da Constituição cidadã, nenhum projeto de lei alcançou a condição plena de iniciativa popular. Nas palavras de Ferreira Filho (2002, p. 207), “trata-se de instituto decorativo”.

### 3 Pesquisa de casos: a iniciativa popular na Câmara dos Deputados

Em decorrência da divergência entre autores no que tange a casos de exercício da iniciativa popular, para a identificação de possíveis projetos de iniciativa popular, utilizou-se o sistema de pesquisa disponível na página eletrônica da Câmara dos Deputados do seguinte modo: a) acesso à página [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br); b) no menu principal, escolha da opção “Projetos de Lei e Outras Proposições”; c) na tela seguinte, escolha da opção “Pesquisa Completa”; e d) nessa opção de pesquisa, manutenção da marcação automática dos campos **Situação** e **Órgão de Origem** como “qualquer” e “todos”, respectivamente; e) finalmente, preenchimento dos campos de pesquisa **Tipo** e **Autor** ou **Assunto**, conforme os desdobramentos que se seguem.

Inicialmente, pesquisaram-se, de forma separada, os tipos “PL – Projeto de Lei” e “PLP – Projeto de Lei Complementar” (na Câmara dos Deputados) cuja autoria constasse como “Iniciativa Popular”. Em seguida, foi pesquisada a existência de projetos que, independentemente da autoria, referiam-se a “iniciativa popular”, caso em que essa expressão foi incluída no campo de pesquisa **Assunto**. Posteriormente, pesquisou-se pelo assunto “§ 2º do artigo 61 da Constituição” em cada uma das duas espécies de projeto que podem ser apresentadas pelos cidadãos. Finalmente, foi pesquisada a existência de projeto de lei e de projeto de lei complementar, vinculando-se, no campo de pesquisa **Assunto**, a expressão “iniciativa popular” ao art. 61 da Constituição Federal, nesse caso, inseriu-se no primeiro subcampo **Assunto** a expressão “iniciativa popular” e, no segundo, o número “61” apenas.

Cabe, então, expor os resultados obtidos sobre a existência ou não de projetos de lei de iniciativa popular, bem como discorrer sobre tais resultados. Nas duas primeiras tentativas de pesquisa, procurou-se identificar, separadamente, os tipos “PL – Projeto de Lei” e “PLP – Projeto de Lei Complementar” (na Câmara dos Deputados) cuja autoria constasse como “Iniciativa Popular”. Em ambos os casos, o resultado foi “nenhuma proposição encontrada”. Refazendo-se as pesquisas sem o preenchimento do campo **Autor** e mencionando-se “iniciativa popular” no campo **Assunto**, obtiveram-se, como resultado, 22 projetos de lei e dois projetos de lei complementar. Dessas 24 ocorrências encontradas, 22 projetos foram registrados como de iniciativa de parlamentar (em dezoito PLs e nos dois PLPs, o(a) primeiro(a) ou único(a) subscritor(a) era deputado(a); um PL provinha da Comissão de Legislação Participativa; e outro do Senado Federal) e dois projetos de lei constaram como de autoria do Poder Executivo.

A seguir, procedeu-se à leitura das ementas dessas proposições, bem como das explicações de ementas constantes de quinze delas. Observou-se, então, que, na explicação de ementa dos Projetos de Lei nºs 1.517/1999, 4.146/1993 e 2.710/1992, havia a seguinte informação: “projeto apresentado nos termos do § 2º do artigo 61 da Constituição Federal, que trata da iniciativa popular”. Na tentativa de vincular na pesquisa a expressão “iniciativa

popular” com o art. 61 da Constituição Federal, realizou-se uma nova pesquisa por assunto para cada tipo de projeto, cujos parâmetros utilizados foram “iniciativa popular” e “61”. Dessa vez, constaram do resultado referente aos projetos de lei apenas os três projetos referidos anteriormente neste artigo como apresentados nos termos do § 2º do art. 61 da CF (iniciativa popular). Em relação aos projetos de lei complementar, o resultado foi “nenhuma proposição encontrada”.

Outro modo de pesquisa deu-se a partir da tentativa de identificação do assunto “§ 2º do artigo 61 da Constituição” em cada uma das duas espécies de projeto que podem ser apresentados pelos cidadãos. Os resultados por tipo apresentaram quatro projetos de lei e nenhum projeto de lei complementar. Desses quatro projetos, três já constavam do resultado da pesquisa cujo parâmetro foi “iniciativa popular” e “61” e o restante foi o PL nº 234, de 1995, que “regulamenta o parágrafo primeiro, do artigo 61, da Constituição Federal”. Esse projeto tinha sua autoria atribuída a um deputado e sua explicação de ementa informava: “determinando que as leis que contenham matéria de iniciativa privativa do Presidente da República não poderão ser objeto de medidas provisórias, regulamentando a nova Constituição Federal. Poder conclusivo das comissões – artigo 24, inciso II. (Por transformação do PLP nº 11/95.)”. Dessa forma, quanto à autoria do PL nº 234, de 1995, não se identificou qualquer vínculo com a iniciativa popular.

De acordo com esses resultados, nenhum projeto de lei teve sua autoria atribuída exclusivamente à iniciativa popular. Segundo o método de pesquisa utilizado, constatou-se que, de certo modo, a Câmara dos Deputados reconheceu o vínculo entre a iniciativa popular e os Projetos de Lei nºs 1.517, de 1999, 4.146, de 1993, e 2.710, de 1992. Cumpre registrar, todavia, que a legitimação e a validação constitucional do recebimento desses projetos pela Câmara dos Deputados mostraram-se inquestionáveis em razão de a autoria principal de cada um deles ter sido atribuída ao Presidente da República ou a Deputado, conforme o caso. Pode-se, então, considerar que nenhuma tentativa de a sociedade iniciar o processo de elaboração de leis por meio da iniciativa popular concretizou-se sem a participação de representantes eleitos pelo povo para desempenhar mandato eletivo, no Legislativo ou no Executivo, conforme comentários a seguir.

A Lei nº 8.930/94 refere-se a crimes hediondos e decorre do Projeto de Lei nº 4.146, de 1993, que consta, na Câmara dos Deputados, como de autoria do Poder Executivo. Nesse caso específico, por meio de análise do conteúdo do processo, observou-se que, primeiramente, foi apresentado à Câmara o projeto assinado pelo Presidente da República. Posteriormente, chegou a essa Casa Legislativa um anteprojeto proposto por cidadãos na intenção de se exercer a iniciativa popular. O teor desse texto apresentado pela sociedade era semelhante – e não idêntico – ao encaminhado pelo Executivo. De qualquer modo, consta na explicação de ementa do referido projeto: “caracterizando chacina realizada por esquadrão da morte como crime

hediondo. Projeto apresentado nos termos do § 2º do artigo 61 da Constituição Federal, que trata da iniciativa popular das proposições, chamado ‘Daniela Perez ou Gloria Peres’”.

A Lei nº 9.840/99 relaciona-se ao Código Eleitoral e é oriunda do Projeto de Lei nº 1.517, de 1999, cuja autoria, na Câmara dos Deputados, foi atribuída ao então deputado Albérico Cordeiro. Consta da sinopse de tramitação a explicação: “Projeto apresentado nos termos do § 2º do Artigo 61 da Constituição Federal, que trata da Iniciativa Popular de Lei, sob o patrocínio da Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP), com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)”.

A Lei nº 11.124/05 dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social [...] e originou-se do Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, registrado, na Câmara dos Deputados, como de autoria do então deputado Nilmário Miranda. Nesse caso, há a seguinte nota explicativa na sinopse de tramitação da matéria: “Projeto apresentado nos termos do § 2º do artigo 61 da Constituição Federal, que trata de iniciativa popular de lei, sob o patrocínio do Movimento Popular de Moradia”.

O PL nº 2.710, de 1992, obteve mais de oitocentas mil assinaturas distribuídas entre eleitores de dezessete estados da Federação e do Distrito Federal. Esses dados mostraram-se como indícios de que os cidadãos tinham cumprido a exigência prevista no § 2º do art. 61 da Constituição de 1988. Em documento encaminhado à Presidência da Casa à época, contudo, a Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados informou que “após examinar a matéria, opina, na impossibilidade de execução de todos os procedimentos materiais, pelo acolhimento do Projeto de Lei de Iniciativa Popular”<sup>2</sup>. Por fim, a Câmara atribuiu a autoria desse projeto a um parlamentar, que foi considerado o primeiro signatário da lista de subscritores da proposição.

#### **4 Conclusões**

À guisa de conclusão, cumpre apresentar algumas considerações a respeito da participação da sociedade na elaboração das leis. No que tange à iniciativa popular de leis, identificou-se haver divergência entre os autores estudados quanto à existência de lei(s) ou de projeto(s) de lei de iniciativa popular, nos termos do § 2º do art. 61 da Constituição. Com relação aos resultados da aludida pesquisa, observou-se que, no âmbito federal, desde a promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, até o encerramento da 52ª Legislatura, em 31 de janeiro de 2007, nenhum projeto de lei ordinária ou complementar que tenha sido apresentado com fundamento no § 2º do art. 61 da Constituição tramitou no Congresso Nacional sem que a sua autoria fosse atribuída, no mínimo, a um representante do povo eleito para a Câmara dos Deputados ou ao Presidente da República.

Dessa forma, as Leis nºs 8.930, de 1994; 9.840, de 1999; e 11.124, de 2005, não podem ser consideradas, a rigor, como de iniciativa popular. Os projetos que originaram essas leis – PL nº 4.146, 1993; PL nº 1.517, de 1999; e PL nº 2.710, de 1992, respectivamente – tiveram sua iniciativa na Câmara dos Deputados validada a partir da assinatura de seu texto por um deputado ou pelo Presidente da República.

A despeito dessas conclusões, cumpre ressaltar que a sociedade brasileira ofereceu enorme contribuição à elaboração dessas leis, bem como ao processo de democratização do País. A partir de demandas sociais existentes no corpo da sociedade, cidadãos e organizações sociais mobilizaram-se, redigiram projetos, saíram às ruas, colheram centenas de milhares de assinaturas do povo, atraíram a atenção da mídia impressa, sonora e televisiva e, por conseguinte, a atenção de diversas autoridades do País, dentre as quais se encontravam parlamentares da época e o então Presidente da República, que acabaram por assumir a idéia.

No Brasil, o Parlamento não está obrigado a converter em lei o projeto de iniciativa popular, pois esse instituto, no ordenamento jurídico pátrio, limita-se à apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por cidadãos, nos termos constitucionais. Desse ponto de vista, ainda que, no aspecto formal, a iniciativa popular resume-se a tentativas de seu exercício no âmbito federal, deve-se considerar o êxito dessas iniciativas (ou tentativas de iniciativa, para os formalistas), que se consumaram em novas leis de interesse da sociedade brasileira.

Por fim, cumpre ressaltar que as inúmeras barreiras postas perante a sociedade para o exercício de tão importante prerrogativa constitucional conferida ao povo brasileiro tendem a desestimular a utilização desse instituto e, assim, transformá-lo em instrumento nominal dos cidadãos.

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 53/2006 – Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em

<<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/constituicaofederal.html/CF1988.pdf>>. Acesso em: 3/3/2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 1989. 314 p.

FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2006, p. 94-98.

ITÁLIA. **Costituzione della Repubblica italiana**: testo originario della Costituzione della Repubblica italiana, promulgata il 27 dicembre 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948, aggiornato con le modificazioni introdotte dalle [leggi di revisione costituzionale](#). Disponível em: <[http://www.camera.it/cost\\_reg\\_funz/345/copertina.asp](http://www.camera.it/cost_reg_funz/345/copertina.asp)>. Acesso em: 7/3/2007.

ROSAS, Roberto. Poder de Iniciativa das Leis. **Revista de Informação Legislativa**. Senado Federal. Brasília, v. 7, nº 26, p. 25-68, abr./jun. 1970.

---

<sup>2</sup> Documento publicado no Diário do Congresso Nacional (DCN), Seção I, de 8/4/1992, p. 6.359.



SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Vestcon, 2007. 470 p.

SILVA, José Afonso da. O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa. **Revista do Advogado**. São Paulo, Ano XIII, nº 73, p. 94-108, nov. 2003.

VOGEL, Luiz Henrique. **Atualização de estudo sobre “participação popular nas decisões legislativas”**. Estudo elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. (set. 2006). Brasília. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/clp/publicacao/participacaoPopularDecisoesLegislativo.pdf>>. Acesso em: 5/3/2007.



## A LEI COMPLEMENTAR E O SEU PROCESSO DE ELABORAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS\*

**Edilson Santos Barros\*\***

**Resumo:** Estudo da teoria referente à lei complementar. Discussão sobre a elaboração da lei complementar. Análise de dados na tramitação dos projetos de lei complementar na Câmara dos Deputados. Pesquisa sobre a ocorrência de dois turnos de discussão e votação nos projetos de lei complementar transformados em norma jurídica a partir de 1989.

**Palavras-chave:** lei complementar; elaboração; projeto; processo legislativo; Câmara dos Deputados; tramitação; turnos.

**Resumen:** Estudio de la teoría acerca de la ley orgánica. Discusión sobre el proceso de elaboración de la ley orgánica. Análisis de datos de la tramitación del proyectos de ley orgánica en la Cámara de los Diputados. Investigación sobre la ocurrencia de dos vueltas de debate y votación de proyectos de ley orgánica transformados en norma jurídica desde 1989.

**Palabras-clave:** ley orgánica; elaboración; proyecto; proceso legislativo; Cámara de los Diputados; tramitación; vueltas.

### 1 Introdução

A elaboração do presente estudo foi motivada pelo interesse em saber se a tramitação dos projetos de lei complementar na Câmara dos Deputados observa os preceitos determinados pelo Regimento Interno daquela Casa. O objetivo geral do artigo é tratar da lei complementar e de sua tramitação no Congresso Nacional, sendo o objeto específico da pesquisa o processo de deliberação dos projetos de lei complementar na Câmara dos Deputados.

---

\* Artigo produzido a partir de monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, como trabalho final do Curso de Especialização em Processo Legislativo, sob orientação do Prof. Julio Roberto de Souza Pinto.

\*\* Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, especialista em processo legislativo pelo Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. (edilson.barros@camara.gov.br).

A lei complementar é uma espécie normativa que possui dois grandes diferenciais em relação à lei ordinária: destina-se a regulamentar matérias a ela reservadas pela Constituição, e sua aprovação exige **quorum** qualificado de maioria absoluta nas duas Casas do Congresso Nacional. No que se refere à tramitação do projeto de lei complementar, não se verificam diferenças substanciais em relação ao projeto de lei ordinária, à exceção da apreciação, na Câmara dos Deputados, em dois turnos de discussão e votação, o que não ocorre no Senado Federal. Da diferença entre os procedimentos adotados pelas duas Casas Legislativas, decorrem as indagações que nos propomos a responder neste artigo:

- 1) há necessidade de deliberação dos projetos de lei complementar em dois turnos?
- 2) há algum prejuízo na elaboração da lei complementar com a supressão de um turno?
- 3) há algum ganho na apreciação da proposição em turno único?

## 2 Conceito de lei complementar e seus requisitos

Os doutrinadores circundam a mesma órbita em seus conceitos, partindo dos requisitos constitucionais para definir lei complementar, em síntese, como aquela cujo objeto material encontra-se previamente definido pela Constituição e que deverá ser aprovada por **quorum** especial e qualificado nas duas Casas Legislativas.

No que diz respeito aos assuntos a serem tratados por lei complementar, a doutrina predominante assevera que a Constituição trouxe rol taxativo de hipóteses de incidência deste tipo normativo. Por se tratar, portanto, de **numerus clausus**, Silva (2003, p. 246) afirma que “a questão é de **reserva legal qualificada**, na medida em que certas matérias são **reservadas pela Constituição à lei complementar**, vedada, assim, sua regulamentação por lei ordinária” (grifos do autor).

## 3 O processo de elaboração da lei complementar

No que se refere ao processo de elaboração da lei complementar, observa-se que a Constituição Federal não registrou, à exceção do **quorum** de aprovação, nenhum procedimento especial a ser adotado em contraposição ao procedimento da lei ordinária. O art. 61 prescreve os mesmos legitimados para apresentarem os dois tipos de projetos: qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional; o Presidente da República; o Supremo Tribunal Federal; os Tribunais Superiores; o Procurador-Geral da República; e os cidadãos, na forma prevista no § 2º do mesmo artigo. Quando os projetos de lei ordinária e complementar tiverem origem externa ao Poder Legislativo Federal, sempre iniciarão sua tramitação pela Câmara dos Deputados (art. 61, § 2º, e art. 64). Como o projeto de lei ordinária, o projeto de lei complementar está sujeito ao regime de urgência constitucional previsto no § 1º do art. 64 da Constituição Federal. A tramitação sempre se processará nas duas

Casas Legislativas e retornará à Casa iniciadora em caso de oferecimento de emendas pela Casa revisora (art. 65, parágrafo único).

A grande diferença entre as espécies de projetos, como já mencionado, é o campo material de atuação de cada uma, uma vez que os assuntos a serem objeto de projetos de lei complementar estão prescritos na Constituição em rol taxativo enquanto o campo material dos projetos de lei ordinária é residual, ou seja, os projetos de lei ordinária tratam de temas que não são objeto de lei complementar, decreto legislativo ou resolução. Essa delimitação impõe ao legislador infraconstitucional a obediência ao princípio conhecido como “princípio da reserva qualificada” (SILVA, 2003), também denominado “princípio da reserva complementar” (BACHA, 2004) ou “princípio da especialidade” (ALEXANDRINO & PAULO, 2005). Esse princípio também impede a regulamentação de matérias reservadas à lei complementar por medida provisória (art. 62, § 1º, III, CF) e por lei delegada (art. 68, § 1º, CF).

No âmbito regimental, percebe-se que a Câmara dos Deputados foi mais atenciosa com os projetos de lei complementar do que o Senado Federal. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados concedeu aos projetos de lei complementar a tramitação em regime de prioridade (art. 151, II, a), o que reduz o prazo para apreciação, em cada comissão, de quarenta para dez sessões ordinárias (art. 52) e lhes concede preferência na deliberação sobre as demais proposições, logo após os projetos em regime de urgência (art. 158). O Regimento Interno do Senado Federal não faz nenhuma distinção entre a tramitação de um projeto de lei ordinária e um projeto de lei complementar.

Além disso, a Câmara dos Deputados conferiu aos projetos de lei complementar a deliberação em dois turnos de discussão e votação (art. 148), fazendo-os equivaler, nesse particular, às propostas de emenda à Constituição. Esse rigor vai além da exigência constitucional, embora também não a contrarie, uma vez que ela é omissa nesse ponto. No entanto, em atendimento ao art. 65 da Constituição Federal, o projeto em fase de revisão deverá ser apreciado em turno único de discussão e votação.

Importante mencionar que o art. 149 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê a possibilidade de não haver votação no segundo turno, desde que a discussão deste turno seja encerrada sem oferecimento de emendas. Outra possibilidade de supressão do segundo turno na apreciação dos projetos de lei complementar, a qual se apresenta mais recorrente, é a solicitação de urgência pelos líderes partidários, nos termos do artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A atribuição de urgência ao projeto torna dispensáveis as formalidades regimentais não excepcionadas pelo art. 152 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, quais sejam, a publicação e distribuição em avulsos, a prolação de pareceres das comissões ou de relatores designados e o **quorum** para deliberação. Como a apreciação em segundo turno não se encontra explicitamente prevista como requisito indispensável à tramitação dos projetos de lei complementar, a Presidência da Câmara interpretou que não

havia óbice a sua supressão, conforme se depreende das Questões de Ordem n°s 10.434, de 22/06/1993, 126, de 26/06/1996. 10.349, de 01/10/1997, 10.450, de 24/11/1999 e 465, de 03/04/2001

No caso de o projeto não alcançar na votação, em qualquer das Casas Legislativas, a aprovação da maioria absoluta dos membros do Colegiado, ele será considerado rejeitado e enviado ao arquivo. Tomando por exemplo a composição da Câmara dos Deputados, que possui atualmente 513 deputados, o projeto de lei complementar que obtivesse a aprovação de 256 deputados e 1 abstenção não teria cumprido a exigência constitucional de, pelo menos, 257 votos pela aprovação; portanto, seria tido como rejeitado pela maioria absoluta.

Aprovado regularmente pela Câmara e pelo Senado, o projeto será enviado ao Presidente da República, que poderá sancioná-lo ou vetá-lo, total ou parcialmente (art. 66, CF). Interessante registrar que, no caso de oposição de veto, o projeto vetado integralmente ou a parte vetada retornará ao Congresso Nacional para reexame da matéria em sessão conjunta, com vistas à confirmação ou não do veto (art. 66, § 4º). Ocorre que o **quorum** para rejeitar o veto presidencial é o mesmo exigido, minimamente, para aprovar a matéria na sua tramitação, qual seja, o de maioria absoluta.

Isso implica dizer que, teoricamente, se todos os votantes confirmassem seu primeiro voto pela aprovação integral da matéria quando da tramitação do projeto de lei complementar, o veto sempre seria rejeitado. No entanto, considerando que a apreciação do veto é realizada mediante votação secreta em um outro momento político, no qual o Presidente da República já ofereceu as suas razões para censurar o projeto, os parlamentares que o aprovaram integralmente podem se convencer de que melhor será apoiar a recomendação presidencial.

#### **4 Pesquisa**

O universo de pesquisa apresentado cinge-se aos projetos de lei complementar transformados em norma jurídica a partir da promulgação do atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o que ocorreu em 21 de setembro de 1989, até 31 de janeiro de 2007, a fim de incluir no estudo os projetos que foram aprovados e sancionados no decorrer de toda a 52ª Legislatura. A razão do recorte temporal deve-se ao fato de o estudo ser restrito ao sistema constitucional vigente, sendo que o atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados somente adaptou as normas de tramitação de proposições ao texto constitucional cerca de um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Esse universo estudado constitui-se de 66 proposições que tramitaram nas duas Casas Legislativas e foram sancionadas, promulgadas e publicadas. Não foram inclusos, na amostragem, os projetos em tramitação ou arquivados, pelo fato de não oferecerem um rito completo que pudesse gerar conclusões seguras sobre o processo legislativo das leis complementares.

As informações foram extraídas do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados<sup>1</sup> a partir dos seguintes parâmetros: tipo de proposição (PLP – Projeto de Lei Complementar); e situação (transformada em norma jurídica). Também foram utilizados os sítios eletrônicos do Senado Federal<sup>2</sup> e da Presidência da República<sup>3</sup> para complementação e checagem das informações.

Não é objeto do trabalho adentrar na discussão de mérito e nas questões de fundo que revestem as leis complementares. O interesse do estudo focaliza-se no processo legislativo dos projetos de lei complementar que deram origem a normas jurídicas na Câmara dos Deputados. Todavia, serão oferecidas algumas referências às matérias apenas a título ilustrativo.

#### 4.1 Apuração e análise dos dados

Conforme mencionado, o universo da pesquisa é formado pela tramitação de 66 projetos que deram origem às Leis Complementares de nº 61, de 26 de dezembro de 1989, até a de nº 126, de 16 de janeiro de 2007. Apesar de a Lei Complementar nº 60, de 10 de outubro de 1989, ter sido publicada após a promulgação do Regimento, esta norma não foi incluída na amostra, porque a tramitação não seguiu as novas regras regimentais, uma vez que sua passagem pela Câmara data de 13 de setembro de 1988. Entretanto, foi interessante perceber que houve semelhança de sua tramitação se comparada à dos projetos posteriores.

Verificou-se que a iniciativa dos projetos foi distribuída de forma equilibrada: o Poder Executivo iniciou 27 projetos, perfazendo 40,7% do total; a Câmara dos Deputados contribuiu com o mesmo percentual de 40,7% dos projetos de lei complementar (27); o Senado Federal começou o processo legislativo de 11 proposições (17%); e apenas 1 (1,6%) resultou de iniciativa do Ministério Público da União. Considerando a proporção de membros das duas Casas Legislativas, era de se pressupor que a Câmara teria mais iniciativas de proposições que o Senado Federal, o que se confirma com a quantidade de projetos efetivamente convertidos em leis complementares.

O Poder Executivo aparece como um grande proponente, porque tem interesse em apresentar projetos que interfiram diretamente em sua gestão e governabilidade, como a organização de órgãos (SUDAM, SUDENE, SUFRAMA, AGU, Defensoria Pública) e a instituição de fundos (FUNPEN, FUNAPOL) e matérias de arrecadação tributária (COFINS, IPI, IPMF). No entanto, a predominância da iniciativa recaiu sobre o Poder Legislativo, quando somados os projetos originários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O projeto de lei complementar iniciado pelo Ministério Público, por sua vez, refere-se à sua organização, às suas atribuições e ao seu estatuto. Pode-se constatar também que 83% das proposições (55)

---

<sup>1</sup> <http://www2.camara.gov.br/proposicoes/>

<sup>2</sup> <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesqAvancada.asp>

<sup>3</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Quadro\\_Lcp.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Quadro_Lcp.htm)

iniciaram sua tramitação na Câmara dos Deputados, o que confirma a vocação natural do Senado Federal como Casa Revisora.

Foi observado ainda que uma parcela considerável dos projetos (40%) destinou-se à alteração das leis complementares ou à sua completa substituição, como foi o caso das leis de organização da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM (LC nº 124/2007, antes regulada pela LC nº 67/1991) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE (LC nº 125/2007, que substituiu a LC nº 66/1991). A lei complementar mais alterada foi a LC nº 87/1996, também conhecida com Lei Kandir, modificada sete vezes pelas LCs nºs 92/1997, 99/1999, 102/2000, 114/2002, 115/2002, 120/2005 e 122/2006.

Quanto ao regime de tramitação das proposições, observou-se que apenas 3 delas (5%) tiveram seu processo legislativo como previsto no Regimento Interno, ou seja, cumpriram todos os procedimentos em regime de prioridade. Os demais 63 projetos (95%) foram submetidos ao regime de urgência, sendo 11 por solicitação do Presidente da República, nos termos do art. 64, § 1º, da Constituição Federal, e 52 por solicitação dos líderes partidários, de acordo com o art. 155 do Regimento Interno. Esses percentuais demonstram que a maior parte dos projetos são impulsionados por interesses políticos momentâneos, que motivam a apreciação imediata ou abreviada da matéria

Dentre os 63 projetos qualificados como urgentes, apenas 11 (17%) tiveram seu processamento concluído nas comissões, isto é, somente foram incluídos para deliberação na pauta do Plenário após a aprovação dos pareceres de todas as comissões. Essas proposições não receberam emendas em Plenário. Outros 16 projetos (25%) concluíram a primeira fase de apreciação nas comissões, mas não retornaram a elas para a manifestação sobre as emendas oferecidas em Plenário. Em ambos os casos, a solicitação de urgência foi apresentada depois que os projetos passaram pelas comissões.

A tramitação de 12 (19%) projetos foi interrompida nas comissões, obtendo a apreciação de apenas alguns pareceres, sendo os demais apresentados durante a Ordem do Dia do Plenário. Os restantes 24 (39%) projetos tiveram toda sua tramitação no Plenário, com a designação dos relatores, em substituição às comissões, feita pelo Presidente da Câmara no momento da apreciação da matéria. Constata-se do exposto que, dentre os projetos em urgência aprovados, 52 (83%) tiveram a forma de manifestação dos pareceres alterada pela mudança do regime de tramitação.

Outra interessante informação que se pode retirar da análise das tramitações é a pertinente ao tempo decorrido entre a apresentação do projeto de lei complementar e sua deliberação definitiva na Câmara dos Deputados. Verificou-se que 40 projetos (60%) concluíram sua tramitação em menos de um ano; 16 (24%), entre um e três anos; 7 (11%), entre três e cinco anos; e 3 (5%) foram apreciados em mais de cinco anos. Vale ressaltar que, somente

após muito tempo de inércia, os projetos cuja tramitação foi superior a cinco anos sofreram alteração de regime e foram finalmente apreciados pelo Plenário.

Finalmente, cumpre registrar que a tramitação de seis projetos, quase 10% dos casos, completou-se em menos de vinte dias, sendo a mais rápida a do PLP nº 231/1990, oriundo do Senado Federal, que deu origem à LC nº 64/1990. Na pesquisa sobre o andamento desta proposição, consta sua apresentação em 25/4/1990 e sua aprovação em 26/4/1990, ou seja, a tramitação na Câmara dos Deputados durou apenas um dia. Isso demonstra a celeridade que o regime especial imprime aos projetos. Em um processo regular, seria impossível tamanha velocidade na apreciação devido a fatores diversos, dentre eles, a sujeição a dois turnos de discussão e votação.

## 5 Conclusão

Diante dos dados pesquisados, pode-se concluir que a tramitação prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados não atende à celeridade que o Plenário pretende imprimir a determinados projetos. É certo que as proposições devem seguir um trâmite ordenado pela data de sua apresentação, pela distribuição às comissões para análise das matérias e pelos prazos previstos para cada fase. Ocorre que, em uma Casa Política, existem matérias que inspiram mais interesse que outras em segmentos sociais diversos, no governo ou em grupos de pressão. Para se atender a essas demandas, tem-se utilizado do regime de urgência, o qual proporciona o poder de pinçar projetos específicos no bojo daqueles que estão tramitando regularmente.

Deve-se lembrar que o outro efeito da atribuição de urgência ao projeto de lei complementar é a supressão do segundo turno de apreciação. Em 95% dos casos pesquisados, não houve segundo turno de discussão e votação da proposição em virtude da solicitação desse regime. Convém mencionar, ainda, que, nos outros 5% em que a tramitação ocorreu em regime de prioridade, o segundo turno foi encerrado na discussão, sem que houvesse votação, pois o texto aprovado em primeiro turno não foi modificado, ou seja, o segundo turno de votação nunca ocorreu desde a promulgação do atual Regimento Interno. Isso indica que essa previsão regimental não tem utilidade.

O que se constata é que os projetos de lei complementar submetidos à apreciação do Plenário sofrem uma primeira avaliação ou triagem do seu grau de importância quando da atribuição do regime de urgência, o qual, via de regra, como se viu nas tramitações pesquisadas, ou foi aprovado pela maioria absoluta da Câmara ou foi solicitado pelo Presidente da República. Na deliberação efetiva do projeto, os parlamentares têm o desejo de encerrar, o quanto antes, o processo legislativo da proposição, para que ela seja enviada ao Senado ou à sanção ao retornar da revisão. A preocupação dos deputados é que a matéria aprovada passe a gerar efeitos jurídicos o mais rápido possível, integrando, definitivamente, o ordenamento em vigor. Nesse



caso, a apreciação em segundo turno acarreta um ônus político de tempo que se apresenta como um entrave ao processo legislativo.

Dadas essas explicações, as respostas aos questionamentos que compõem o problema apresentado neste artigo sobre a supressão do segundo turno, seus eventuais prejuízos ou ganhos, são as seguintes:

- 1) As pesquisas revelam que nunca foi realizada uma segunda votação na apreciação dos projetos de lei complementar, como também não foram apresentadas emendas durante a segunda discussão, o que indica a completa desnecessidade do segundo turno, mesmo no caso de um projeto tramitar em regime de prioridade.
- 2) A supressão do segundo turno é expediente recorrente na tramitação dos projetos de lei complementar na Câmara dos Deputados, mediante a atribuição de urgência para as proposições. Do universo pesquisado, 95% dos projetos perderam o segundo turno e não se constatou nenhum prejuízo no processamento e no debate da matéria.
- 3) A apreciação da proposição em turno único apresentou-se como um meio de se obter maior celeridade na deliberação dos projetos de lei complementar e alcançar o objetivo de transformá-los em norma jurídica apta a gerar efeitos em um prazo menor do que o previsto na tramitação regular.

De todo o exposto, conclui-se que essa espécie normativa foi muito pouco explorada, levando-se em consideração que vários artigos da Constituição Federal ainda estão pendentes de regulamentação. Há espaço, portanto, para apresentação de muitos outros projetos de lei complementar, inclusive para alterar as leis complementares já existentes. A sugestão que se oferece para o aperfeiçoamento da tramitação de tais projetos é a adaptação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados às novas demandas de celeridade, economia processual e eficiência, com vistas a suprimir, definitivamente, o segundo turno de discussão e votação na apreciação desse tipo de proposição e a tornar o processo de elaboração da lei complementar mais ágil, sem a necessidade de se recorrer ao regime de urgência para esse fim.

### **Referências**

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Processo legislativo**. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.
- BACHA, Sergio Reginaldo. **Constituição Federal: leis complementares e leis ordinárias. Hierarquia?** Belo Horizonte: Fórum, 2004
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a emenda constitucional n. 43. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 7. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento interno**: resolução n. 93, de 1970.. v. 1. Brasília: Senado Federal: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2003.
- SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.



## COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA: A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA DELIBERACIONISTA \*

**Nivaldo Adão Ferreira Júnior\*\***

**Resumo:** A Constituição de 1988 implementou o viés deliberacionista no modelo democrático brasileiro, o que possibilitou a criação da Comissão de Legislação Participativa na Câmara dos Deputados. No entanto, por ter sido concebida com o propósito primeiro de debelar a crise do Legislativo, e não de dar voz ao cidadão, a Comissão não tem realizado a contento nem uma das duas funções.

**Palavras-chave:** Câmara dos Deputados; Comissão de Legislação Participativa; Democracia; Democracia Deliberativa; Inclusão; Crise do Legislativo.

**Abstract:** The Brazilian Federal Constitution of 1988 adopted the theory of deliberative democracy parallel by the representative pattern. One of the consequences was the creation of a commission in the Brazilian Parliament that allows the civil society group participation in the initiative of the legislative process. However, due to be imagining as a solution to the Legislative Crisis but not to the lack of popular participation in the National Congress, the commission has not being solved neither the first nor the second problem.

**Keywords:** Chamber of representatives; Comissão de Legislação Participativa; Democracy; Inclusion; Legislative Crisis.

---

\* Artigo produzido a partir de monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, como trabalho final do Curso de Especialização em Processo Legislativo, sob orientação do Prof. Carlos Alberto Farias Nery.

\*\* Advogado, Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, especialista em Processo Legislativo pelo Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – nivaldo.ferreira@camara.gov.br

## 1 Introdução

A democracia contemporânea é constantemente relacionada ao direito concedido ao cidadão de escolher seus representantes. Tanto é assim que o clímax democrático é identificado com os períodos de eleição, em que o calor das propagandas eleitorais, o momento do voto e a espera pelos resultados finais das urnas são chamados de “a grande festa da democracia”. No entanto, o alcance do que se pretende com a inserção do princípio do Estado Democrático de Direito no Texto constitucional está bem além desse reducionismo.

Muito embora percebamos que o conceito de democracia (assim como o de Estado de Direito) tenha conteúdo histórico e que em cada época e lugar haja características peculiares a cada nação que o adota, não há como negar que, nos últimos anos, principalmente após as duas Grandes Guerras Mundiais, o modelo difundido majoritariamente no mundo ocidental traduz-se na adoção de uma democracia procedimentalista, elitista e minimalista. Procedimentalista porque reduz a democracia a um método para a eleição de representantes; elitista porque proporciona e privilegia a sucessão de grupos sociais minoritários e dominantes no exercício do poder; e minimalista por reduzir a participação popular ao ato de comparecer periodicamente às urnas e o ideal de alargamento da democracia ao alcance do sufrágio universal.

A base dessa teoria é a idealização de um governo democrático caracterizado pela participação popular mínima. Ainda que essa idéia contenha em si um paradoxo, muitos são os pensadores que vão se filiar a essa corrente e utilizá-la como sustentáculo para a construção de governos democráticos cada vez mais assemelhados a verdadeiras oligarquias. Entre esses estudiosos, destacam-se Joseph Schumpeter, que em **Capitalismo, socialismo e democracia** concebe o processo democrático meramente como um método de escolha de líderes políticos (1984, p. 352), e o filósofo italiano Norberto Bobbio, que assevera que “Joseph Schumpeter acertou em cheio quando sustentou que a característica de um governo democrático não é a ausência de elites mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular” (2004, p. 22). Para essa linha de pensamento, o conceito de democracia restringe-se a “um regime no qual todos os cidadãos adultos têm direitos políticos – onde existe, em poucas palavras, o sufrágio universal” (BOBBIO, 2004, p. 57).

No âmbito dessa corrente, vários argumentos são construídos para justificar o afastamento do cidadão dos procedimentos de discussão de políticas públicas e tomadas de decisões – como, por exemplo, a suposta falta de vocação da maioria dos cidadãos para as minúcias da política, o tamanho dos Estados, a complexidade das sociedades atuais –, de sorte a existir somente alguns poucos homens capazes de participar do governo: justamente os componentes da elite governante. Surge desse raciocínio a inevitabilidade das oligarquias dirigentes, e é por considerar as massas irracionais que os elitistas vão afirmar que “o preço que

se deve pagar pelo empenho de poucos é freqüentemente a indiferença de muitos. Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia”(BOBBIO, 2004, p. 39).

## **2 Da crise da democracia representativa**

Essa democracia sem povo, calcada em bases meramente representativas e sem possibilidade de exercício direto do poder pelo seu detentor, está em crise, que se pode apreender por manifestações diversas. Em um primeiro momento, há a crítica à falta de legitimidade da democracia vigente, carência que se dá pelo afastamento da maioria da população das esferas de discussão e de tomada de decisões e pelo desrespeito, pelos políticos eleitos, às ideologias ou aos programas de governo (quando existentes) defendidos nas campanhas eleitorais. Esses fatos trazem como consequência o distanciamento entre a sociedade e o Congresso, fazendo do sistema uma democracia contemplativa (TRINDADE, 2005, p. 64).

Em um segundo momento, salienta-se a crise da democracia que se traduz na incapacidade de garantir a todos a igualdade de oportunidades no acesso a direitos básicos de cidadania. Essa desigualdade social, maior nos países periféricos, torna-se ameaça ao regime democrático, tanto no que diz respeito à sua efetividade, quanto à sua continuidade. A afirmação pode ser percebida nos resultados de pesquisa realizada na América Latina pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em que se verifica que 54,7% da população latino-americana apoiariam um regime autoritário, se este fosse efetivo no combate à pobreza, na redução das desigualdades sociais e na garantia de resguardo de direitos civis básicos, enquanto não hesitariam em retirar o apoio a um governo democrático que não conseguisse atingir tal grau de efetividade (PNUD, 2004, p. 33).

Em um ainda terceiro enfoque, a crise da democracia é a crise das instituições políticas que, construídas para dar corpo ao Estado Democrático de Direito, não conseguem oferecer respostas aos anseios e necessidades da sociedade e de seus cidadãos. O descaso e a descrença da população em relação aos órgãos estatais, o absentismo eleitoral (inexistente no Brasil em termos significativos, quiçá pela obrigatoriedade do voto), a crítica aos três poderes estatais são os reflexos externos desse desequilíbrio, observando-se que, no Legislativo, justamente por ser o ramo do Poder que mais se identifica como representante legítimo do povo, essa cobrança popular retumba em tom mais elevado.

## **3 A luta pela democratização da democracia na Constituição de 1988**

Com o propósito de mudar a realidade de uma democracia sem povo, e a de um Legislativo sem legitimidade, estudiosos contemporâneos pugnam por uma reforma política que substitua o paradigma procedimental por uma democracia com maciça participação popular. Para tanto, entendem como necessário alargar os espaços de discussão; possibilitar ao cidadão

decidir diretamente ou, ao menos, opinar sobre assuntos atinentes às decisões fundamentais do Estado; e deferir aos governantes a oportunidade de, conhecendo melhor as reais demandas sociais, representar com representatividade<sup>1</sup> os eleitores.

Uma das vozes exponenciais desse movimento é encontrada em Hannah Arendt (1981, p.111), para quem a criação de vários momentos de discussão e deliberação cidadã, por ela denominados de espaço da aparência, significa não só dar voz aos diversos grupos sociais, mas torná-los visíveis para o restante da sociedade, pois, por meio do discurso, os indivíduos deixam de ser coisas vivas, mas inanimadas, e assumem para si e para os outros uma aparência explícita e interativa, passando a existir socialmente. É o externar do discurso, portanto, que propicia aos demais atores sociais o conhecimento da realidade e das necessidades do grupo que se expressa.

A intenção dessa formulação deliberacionista é a de, ao gerar espaços públicos de participação, reconhecer nos excluídos a qualidade de cidadãos. Dessa sorte a voz dessa massa não beneficiada a contento no constitucionalismo liberal encontraria, por meio da interação com os centros decisórios, meios de realizar o controle social e de facilitar a implementação de políticas redistributivas.

A Constituição Federal de 1988, como resultado do processo de redemocratização surgido com o enfraquecimento da ditadura militar, esposou um regime de governo em que a interação da sociedade com o governo é tão importante quanto a representação política, filiando-se nitidamente à visão deliberacionista da democracia. Assim é que, no Texto, há a opção por um Estado democrático de direito que não mais admite que a participação popular seja considerada uma ameaça à democracia, ou mesmo ao instituto da representação. Ao contrário, é ela vista como componente intrínseco ao sistema estatal de tomada de decisões e, logicamente, como fator de legitimidade da representação.

A dar forma a esse propósito, a Carta dispõe em seu artigo primeiro que o poder emana do povo e será exercido indiretamente por meio de representantes eleitos ou diretamente por meio de várias ferramentas previstas constitucionalmente. Concretizando a prescrição inicial, o artigo 14 da Constituição traz algumas dessas formas de intervenção direta da sociedade nas decisões estatais – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei – e, noutros momentos, torna a interação entre sociedade e Estado necessária à legalidade e à legitimidade da ação governamental, como ocorre, por exemplo, quando da exigência de gestão democrática como elemento obrigatório e de legitimidade dos sistemas da seguridade social e da saúde (cf. Constituição/1988, artigos 194, inc. VII e 198, inc. III).

Dessa forma, a Constituição da República institui o princípio da participação democrática, pois não só prevê um regime que combina a representação com elementos de

---

<sup>1</sup> Representação com representatividade é conceito construído por Marion em **Democracy e Inclusion**. Oxford University Press, 2000, p. 121-53.

democracia direta, em dispositivo topologicamente privilegiado (ainda em seu artigo primeiro), mas também faz irradiar, por todo o Texto, os efeitos desse regramento (NETO, 2005, p.21).

Por ser um princípio é que essa democracia participativa possibilita, ainda, a adoção de fórmulas outras que não as previstas constitucionalmente. Assim, encontram-se, nas legislações estaduais e municipais, por exemplo, a criação de conselhos comunitários e a aplicação de orçamento participativo. No entanto, a despeito de todas essas formas de interação com o Estado, a possibilidade de intervir no ordenamento jurídico é a que transfere maior parcela de poder à sociedade, e a que pode realmente propiciar uma transformação social.

Após quase vinte anos da promulgação da Constituição, contudo, não se pode negar que o braço representativo da democracia brasileira, até por tradição histórica, é o que se mostra hoje desenvolvido, o que nos coloca mais próximos do procedimentalismo schumpeteriano do que da vertente deliberacionista da democracia. Disso decorre que a crise da representação também atinge o Legislativo nacional, até porque a imensa desigualdade social, o crescimento econômico insuficiente e a incapacidade do Estado em garantir a muitos cidadãos os direitos e garantias mínimos para uma vida condizente com o sentido de humanidade ameaçam a estabilidade das instituições sociais e levam à contestação do modelo representativo dominante.

A face mais visível dessa realidade é externada pelos resultados das sucessivas pesquisas de opiniões realizadas no Brasil, em que se demonstra que as instituições políticas gozam de quase nenhuma credibilidade junto à sociedade. Em 1996, por exemplo, em dados estatísticos de pesquisa realizada pelo instituto chileno Latinobarómetro, observou-se que mais de 70% da população brasileira tinha pouca ou nenhuma confiança no Congresso Nacional ou na classe política (LOPES, 2004, p.18).

#### **4 A Comissão de Legislação Participativa**

Nesse contexto de plena revisão das teorias democráticas e de contestação da representação política, sendo o Congresso Nacional e seus membros o principal alvo da insatisfação popular, é que a Câmara dos Deputados criou, em 2001, a Comissão de Legislação Participativa (CLP). A Comissão veio como resposta e solução à imagem corrompida do Legislativo perante a sociedade e no exposto intuito de complementar a democracia representativa com um instrumento de participação que reduzisse a distância entre a sociedade e o Parlamento (CLP, 2001, p. 8). Como a crise da representação é igualmente sentida em todas as esferas de governo, várias outras casas legislativas logo se espelharam na iniciativa da Câmara dos Deputados e também criaram suas comissões participativas.

O principal objetivo que motivou a criação da CLP (e, imagina-se, a criação das demais comissões participativas), no entanto, não era o de dar voz aos grupos sociais excluídos das

discussões políticas do Estado, nem o de dar concretude ao citado princípio constitucional da participação popular democrática, mas o de cuidar da representação política, ou mesmo o de fortalecê-la – embora afirmemos que os movimentos pela radicalização da democracia sejam suporte teórico para a criação do órgão. A percepção desse fato vem das palavras do então Presidente da Câmara dos Deputados, Dep. Aécio Neves, que afirma, no discurso de apresentação da CLP, que esta serve ao propósito de melhorar a imagem do Congresso, sem ter o condão de substituí-lo, dado que “um sistema que troque o voto popular e a representação política por outras formas de participação merecerá qualquer outro nome, não o de democracia” (CLP, 2001, p. 7). Nesse espaço de atuação, portanto, é que se permitiu a criação do órgão na função de

instrumento inovador com que a engenharia parlamentar busca responder a um dos mais preocupantes desafios da democracia contemporânea: como superar o perigoso abismo que vem sendo criado, nas sociedades de massa, entre os representantes e os representados (CLP, 2001, p. 7).

Em verdade, percebe-se que a criação de um espaço de discussão no Parlamento pelas próprias ferramentas institucionais deste Poder deixou transparecer a pressuposta pretensão de, deferindo poder à sociedade, preservar ou até potencializar os poderes dos representantes. A constatação, em certa dose, condiciona a atuação da CLP e deixa sobressair dúvida quanto à efetiva existência de uma mentalidade que acredite ser possível a realização do mandamento constitucional de deferimento aos cidadãos, aos grupos sociais, às minorias o acesso aos meios de informação e a possibilidade de voz e influência quanto aos programas e projetos governamentais.

A alimentar essa desconfiança, um olhar sobre os resultados alcançados nos mais de cinco anos de atuação deixa transparecer a baixa efetividade da Comissão, pois das 344 sugestões legislativas apresentadas ao órgão que buscavam a aprovação de uma norma para suprir demandas sociais, apenas uma logrou vencer as barreiras do processo legislativo e transformar-se em lei (CLP, 2006). Mesmo assim, para essa única lei de origem da CLP, o tempo de tramitação (mais de cinco anos) foi superior ao dobro da média do tempo necessário para aprovação de normas originadas de agentes legislativos diversos da CLP (CÂMARA, 2005, p. 106).

Esses dados tendem a demonstrar que a criação da Comissão participativa da Câmara teve muito mais apelo retórico do que prático e que pouca ou nenhuma importância é dada às demandas produzidas no espaço de discussão aberto aos grupos sociais dentro da Câmara, ou para ele direcionadas. Noutras palavras, a agenda de deliberação do Congresso não se sensibilizou com a produção da CLP. Os próprios parlamentares parecem não se interessar pelo órgão, pois é fato que em fins de abril de 2007 (dois meses após início dos trabalhos legislativos), treze, das trinta e seis vagas de membros suplentes e titulares existentes, ainda não

havia sido ocupadas (segundo informações dispostas no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados). A exemplo dos deputados, também a sociedade não se deixou iludir por esse fogo fátuo, e o relatório de atividades da Comissão, editado em 2004, bem demonstra que poucas são as entidades que recorrem ao colegiado como solução a suas demandas legislativas (apenas 49, até aquele momento), demonstrando a baixa capilaridade do órgão junto à sociedade (CLP, 2004, p. 12).

O resultado desse desacerto não poderia ser outro que não o malogro no alcance do principal objetivo da criação da Comissão: estancar a crise da representação. A refletir esse fato estão os índices recentes de pesquisa realizada pelo Instituto DataFolha (2006), que indicam que apenas 12% da população brasileira consideram o desempenho dos congressistas brasileiros como sendo “ótimo” ou “bom” e quase 80% vêem na atuação parlamentar uma ação medíocre.

Nada obstante, não se pode olvidar do imenso potencial representado pela CLP no que tange ao aprimoramento da participação popular e democrática, pois o órgão traduz-se em acréscimo de liberdade ao cidadão: liberdade no sentido político de reconhecer quais são as questões prioritárias, do ponto de vista da sociedade, a serem discutidas e normatizadas pelo Congresso, o que torna a Comissão um caminho possível para se alterar a agenda de discussão do Legislativo. Além disso, mostra-se como resposta à carência de representatividade do Poder Legislativo quando se traduz na oportunidade dada ao cidadão, por meio das entidades sociais, de apresentar, sem intermediários, propostas legislativas. Essa ferramenta tem ainda o condão de educar o cidadão para ser capaz de pensar em suas prioridades e, a partir daí, tornar-se apto a melhor criticar seus representantes e deles cobrar a defesa do interesse coletivo, alinhando-se, nesse ponto, às correntes que postulam pela criação de instrumentos que promovam a educação cívica como forma de melhorar a participação popular qualitativamente.

Falta, contudo, a conscientização dos próprios parlamentares da necessidade de aprimoramento da Comissão de Legislação Participativa e do reconhecimento da importância dos embates travados em seu seio como expressão sincera dos anseios sociais. Quando os interesses pontuais ou as vontades do Executivo tiverem cedido espaço na pauta de discussão do Congresso às demandas legislativas oriundas da CLP, os eleitores enxergarão, na Comissão, o espaço público de discussão em que esta se constitui e, no Congresso e em seus membros, os reais representantes da sociedade.

## Referências

- ARENDDT, Hanna. **A condição humana**. Trad. De Roberto Raposo, Rio: Forense e Salamandra; São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1981.
- BENEVIDES, Maria Victoria, et. al. (org.). **Reforma Política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abamo, 2005.



- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; trad. de Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anuário Estatístico do Processo Legislativo**. Ano I (2005). – Brasília: Coordenação de Publicações, 2006 (série estatística legislativa).
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. **Cartilha**. Brasília: Coordenação de Publicações, 2001.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. **Nossa vivência e a difusão da idéia pelo País**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/clp/publicacao>>. Acesso em: 26/06/2006.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional n.º 52/2006 – Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/>>. Acesso em: 3/5/2006.
- DATAFOLHA – Pesquisa de opinião sobre aprovação do Congresso. Disponível em: <[http://datafolha.folha.uol.com.br/po/aval\\_congresso\\_29052006.shtml](http://datafolha.folha.uol.com.br/po/aval_congresso_29052006.shtml)>.
- LOPES, Denise M. N, Nascimento. **Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina**. In Opinião Pública, vol. 10, n.1. Campinas: FGV, 2004. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762004000100007#atab1a](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762004000100007#atab1a)>. Acesso em: 12/07/2006.
- NETO, José Duarte. **A iniciativa popular na Constituição Federal**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2005.
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A democracia na América Latina, rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**(relatório). Trad. de Mônica Hirts. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad. De Sergio Góes de Paula, int. de Tom Bottomore. Rio: Zahar, 1984.
- YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.



## ENTRE DOIS MODELOS: O CEFOR COMO ESCOLA DE GOVERNO

Rildo Cosson

**Resumo:** Instituído em 1997, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor) tem desenvolvido amplas atividades educativas na área de formação e capacitação dos servidores. O crescimento contínuo dessas atividades e as novas reflexões sobre o papel dos órgãos de ensino da administração pública demanda que o Cefor repense a sua função a fim de se reconfigurar entre e além dos modelos disponíveis de escola de governo.

**Palavras-chave:** escola de governo, capacitação de servidores públicos, administração pública.

**Abstract:** Established in 1997, the Center for Training, Education and Improvement of the Chamber of Deputies (Cefor) has developed extensive educational activities in the area of training and capacity building of civil servants. The continued growth of these activities and new reflections on the role of the educational boards of the public administration demand that the Cefor rethink its function in order to reconfigure itself between and beyond the available models of school of government.

**Keywords:** school of government, civil servants' training, public administration.

### 1 Introdução

Houve um tempo em que a capacitação dos servidores públicos era realizada, quase que exclusivamente, com o propósito de desenvolver ou ampliar conhecimentos e habilidades inerentes ao funcionamento da burocracia estatal. A idéia básica era que o servidor necessitava ser treinado para prestar os serviços da maneira mais profissional possível. Todavia, as mudanças ocorridas no campo da educação e da administração pública nos últimos anos transformaram essa perspectiva meramente funcionalista em uma visão mais global e integrada do serviço público. Hoje, cresce o consenso de que a eficiência das instituições não pode ser medida apenas por um elevado percentual de atendimentos ou pela execução meramente

---

\* Doutor em Letras. Coordenador do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. – rildo.mota@camara.gov.br

burocrática das atividades, mas também por ações mais amplas, que incluem análises e diagnósticos de alta complexidade, formação de recursos humanos e confecção e implantação de novos, específicos e mais eficazes modelos de gestão no setor público.

Essa nova visão traz para as instituições e organizações propostas diversificadas de educação em ambiente profissional que, em geral, recusam a palavra treinamento em favor de outras denominações, como é o caso de universidades corporativas, centro de educação continuada, escola de governo e escola do legislativo, estas duas últimas entendidas como variantes de um mesmo tipo de órgão de capacitação do servidor público<sup>1</sup>. Tal perspectiva manifesta-se também na formação de associações e outras redes de cooperação, em que experiências são trocadas, dificuldades são discutidas e práticas bem sucedidas são compartilhadas, a exemplo da Rede Nacional de Escolas de Governo, articulada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Nesse cenário de interação institucional diversificada e de troca de nomes para indicar novas práticas e concepções, a Câmara dos Deputados ainda mantém a antiga denominação de seu centro de treinamento. Entretanto, as alterações que ele vem sofrendo em sua estrutura e funcionamento mostram que se aproxima o momento de discutir uma denominação e configuração mais harmônicas. Este estudo é uma contribuição inicial para essa discussão que certamente também atinge, atingiu ou virá a atingir outras instituições da administração pública.

## **2 Um pouco de história**

O Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor) foi instituído pelo ato da Mesa n. 69, de 1997, com a finalidade de planejar, promover, executar e avaliar programas e atividades de recrutamento, seleção, atualização, aperfeiçoamento, especialização e desenvolvimento de recursos humanos. A criação de um centro de treinamento dos servidores, na área de recursos humanos, em molde adequado a servir de suporte básico à consolidação e ao desenvolvimento do plano de carreira, já estava prevista no art. 58, da resolução n. 21, de 1992. No entanto, foi apenas em 1997, após a discussão da indicação n. 190/95, que sugeria à Mesa a elaboração de um projeto de resolução criando a Escola de Formação do Servidor Público do Poder Legislativo, que se decidiu pela instituição do Cefor.

Para cumprir suas finalidades – que a apresentação de um folheto sobre o novo órgão, ainda em 1997, sintetizava como “capacitar o servidor com todos os instrumentos necessários para o auxílio da atividade legislativa, conscientizá-lo da importância de seu trabalho para a

---

<sup>1</sup> Essa posição é referendada pela Associação Brasileira de Escolas do Legislativo que argumenta ser a escola do legislativo uma escola de governo no Poder Legislativo - [www.portalabel.org.br](http://www.portalabel.org.br). Também o art. 4º, do Dec. Presidencial nº 5.707/2006, define como escolas de governo “instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

sociedade e, acima de tudo, valorizá-lo como cidadão, ser humano” – o Centro foi criado com amplas competências. O arco de sua atuação vai desde a oferta de cursos de formação previstos no plano de carreira até a extensão de suas ações e objetivos à comunidade, incluindo a possibilidade de realização de convênios de intercâmbio e cooperação mútua com entidades e instituições públicas e particulares, a prestação de serviços relacionados às suas atividades e fins institucionais e o desenvolvimento e execução de programas, projetos e atividades de capacitação.

As primeiras atividades do Cefor consistiam em treinamento de servidores para atender às demandas gerais de qualificação dos órgãos da Câmara dos Deputados e na realização de concurso público. Tratava-se da oferta de cursos básicos, como de língua portuguesa, cursos de conteúdo legislativo, a exemplo de processo legislativo, e cursos pontuais gerados por solicitação direta de um ou outro setor da Casa. Em pouco tempo, esse quadro inicial foi se transformando, com o Cefor absorvendo outras demandas e desenvolvendo novas ações. A informatização da Casa, por exemplo, demandou um sem número de turmas de cursos voltados para o uso de processadores de texto, planilhas e correio eletrônico. Esforço que teve de ser repetido com a adoção do **software** livre Linux. A chegada de um grande número de novos servidores via concurso público exigiu a ampliação das atividades de treinamento, assim como a diversificação dos seus níveis de complexidade. A modernização das estruturas administrativas da Casa também despertou a necessidade de formação gerencial e a promoção de cursos de pós-graduação **lato sensu** na área da administração pública em parceria com universidades. Além disso, o Cefor buscou atender as necessidades de treinamento dos assessores parlamentares, um grupo flutuante de servidores contratados diretamente pelos deputados. A essas demandas internas somaram-se várias ações voltadas para o público externo. No caso do público escolar, por exemplo, tem-se o Parlamento Jovem – um programa de simulação parlamentar com estudantes do Ensino Médio de todo o País – e o estágio-visita – programa que traz alunos universitários para conhecer o funcionamento da Câmara dos Deputados. O público de outros legislativos é atendido com o trabalho de interação legislativa com as câmaras de vereadores. Agentes políticos os mais diversos encontram cursos e outras atividades de formação no programa de educação cidadã. Além de todas essas ações há, ainda, uma série de práticas de suporte a atividades desenvolvidas por outros órgãos da Câmara que envolvem questões educacionais.

O crescimento e a multiplicidade das ações do Cefor afetaram, ainda que timidamente, a sua estrutura interna. Quando da aprovação de seu regimento em 2000, o Cefor possuía uma diretoria e quatro coordenações: coordenação de recrutamento e seleção, coordenação de treinamento, coordenação técnico-pedagógica e coordenação de apoio técnico-administrativo. Em 2005, a coordenação de treinamento e a coordenação técnico-pedagógica foram fundidas em

uma só e, em 2006, foi criada a coordenação de pós-graduação. Essa surgiu a partir da criação de um Programa de Pós-Graduação próprio em 2005, com o objetivo de centralizar os cursos de especialização, assim como configurar uma face mais acadêmica para o conhecimento que é produzido na Câmara dos Deputados. O Programa de Pós-Graduação do Cefor foi credenciado junto ao Ministério da Educação e dispõe, além dos cursos, de grupos de pesquisa e extensão, com livre participação de servidores da Casa e pesquisadores de outras instituições. Ainda em 2006, o Cefor deu início ao Programa de Desenvolvimento Gerencial, que compreende várias etapas na formação e atualização dos dirigentes de diversos níveis da estrutura organizacional da Câmara dos Deputados, e lançou, em parceria com o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), cursos de mestrado e doutorado interinstitucionais, com vistas a implantar um curso de mestrado próprio.

São essas e outras transformações de perfil e atividades que devem fazer o Cefor repensar a sua missão inicial de desenvolvimento de recursos humanos e a sua configuração institucional. Como as escolas do legislativo, os centros de educação continuada, as universidades corporativas, as escolas de administração e as escolas de contas, o Cefor não cabe mais no acanhado modelo do centro de treinamento. No horizonte de atuação do Cefor, há várias possibilidades de reconfiguração. Um dos exemplos mais próximos, enquanto parte da administração pública, é o das escolas de governo, conforme trataremos a seguir.

### **3 A evolução do centro de treinamento**

O termo escola de governo não é tão preciso como se poderia em princípio supor. Mesmo quando se limita o seu uso ao campo das instituições governamentais, ainda se tem um conjunto que mistura fundações, autarquias e diretorias, sem falar dos setores ampliados das secretarias de administração ou planejamento. O que os unifica sob a mesma denominação é a função comum de capacitar servidores públicos ou outros profissionais para a atuação pública ou estatal. Dentre esse aparente emaranhado de órgãos públicos, emergem dois modelos do que seria hoje uma escola de governo no Brasil.

O primeiro desses modelos é o que recebe, mais comumente, o nome de escola de governo e tem na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) a matriz e o exemplo mais acabado. A Enap foi criada em 1986 sob a tutela da École Nationale d'Administration (Ena) e, como sua correspondente francesa, destinava-se a formar a classe dirigente da administração pública federal. Tratava-se, na época, da retomada de um projeto dos anos 1930 de construção de uma burocracia estável. Desde o início, o desenvolvimento desse projeto enfrentou conflitos e dificuldades de ordens diversas que culminaram, nos primeiros anos da década de 1990, com diminuição considerável de suas atividades (Pacheco, 2000). A instituição volta a atuar plenamente quando da reforma da administração pública em 1995, seguida da instituição do Plano Plurianual (PPA) em 1999, que levaram a Enap a redirecionar suas atividades de ensino

para os gerentes da administração pública federal, com ênfase sobre a melhoria da gestão (Hall, 2002).

Atualmente, a Enap define a sua missão em termos de desenvolvimento das “competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas” [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br). Para tanto, oferece quatro programas de capacitação para gestores e técnicos da Administração Pública – Programa de Capacitação em Gestão da Logística Pública; Programa de Capacitação em Gestão de Pessoas; Programa de Capacitação em Gestão do PPA; e Desenvolvimento de Gerentes Operacionais e Supervisores – com cursos presenciais e a distância, dentro de uma estrutura modular. Esses cursos, quando presenciais, são oferecidos em turmas abertas, destinadas a qualquer servidor público, ou fechadas, ou seja, um órgão pode solicitar a oferta de um curso exclusivo para seus servidores, podendo até demandar adequações em um curso pré-existente e, ainda, um curso sob medida para suas necessidades. Além disso, a Enap ministra os cursos de formação inicial para as carreiras de Analista de Planejamento e Orçamento e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, assim como cursos de pós-graduação **lato sensu** na área da Gestão Pública. A instituição ainda mantém parcerias com órgãos similares no Brasil e no mundo e uma série de publicações, das quais se destacam a Revista do Serviço Público e os Cadernos ENAP.

Com esse perfil, a Enap e as instituições que lhe são similares parecem se distanciar cada vez mais do modelo do centro de treinamento e assumir uma nova feição para a escola de governo. A diferença, como aponta esquematicamente Zouain (2003), está no público, que passa da massa informe dos servidores públicos em geral para os gerentes. Também se revela na missão que busca a ampliação e o fortalecimento da capacidade de Governo e da administração em lugar da simples formação de dirigentes e técnicos de carreira. Está presente, ainda, nos conteúdos dos cursos, agora voltados para temas como gestão, gerenciamento de projetos, mapeamento de competências e políticas públicas e não mais apenas legislação e contabilidade na administração pública. Enfim, não se quer mais a mera atualização dos servidores, mas sim servidores capazes de tornar o governo mais eficaz.

#### **4 Os recursos da academia**

Antes da transformação dos centros de treinamento em escolas de governo, havia um outro modelo disponível para a formação de servidores públicos. Trata-se da bem conhecida estrutura das faculdades ou o modelo da instituição acadêmica. Ao seguir esse modelo, as escolas de governo assumem as feições de uma instituição isolada de ensino superior, oferecendo cursos de graduação, pós-graduação **lato** e **stricto sensu** em suas áreas de atuação, além de realizar pesquisas e atividades que, grosso modo, podem ser entendidas como extensão.

Um exemplo desse tipo de instituição é a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - [www.eg.fjp.mg.gov.br](http://www.eg.fjp.mg.gov.br), uma diretoria da Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, criada em 1992. O objetivo geral dessa escola de governo, como o de qualquer outra, é o de modernizar e profissionalizar a administração pública. Também consta de seus objetivos a assessoria aos órgãos do governo e o fortalecimento da gestão governamental. Para tanto, ela realiza atividades acadêmicas de ensino, extensão e pesquisa. No caso do ensino, a Escola de Minas Gerais oferece um curso de graduação em Administração Pública que é, na verdade, a formação exigida para o nível inicial da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo de Minas Gerais. O vestibular do curso é, assim, um concurso público para o cargo, cuja nomeação se dá no ato da colação de grau. Em nível de pós-graduação, dispõe de especializações diversas em sua área de atuação, com destaque para o Programa de Especialização em Administração Pública, desenhado para atender aos servidores de nível superior do governo e de outras instituições públicas. As especializações são de amplo acesso, mas a Escola também atende a demandas específicas com turmas fechadas, a exemplo do Curso de Auditoria em Saúde oferecido ao Instituto de Previdência dos Servidores de Minas Gerais. Há, ainda, um mestrado em Administração Pública, criado em 1995, com três áreas de concentração – Gestão da Informação, Gestão de Políticas Sociais e Gestão Econômica.

A extensão se concretiza nos vários cursos de curta duração ministrados dentro do programa de educação continuada da Escola. Nesse caso, merece menção o Programa Gestão Urbana e de Cidades que busca, por meio de cursos, seminários, banco de dados, oficinas, estudos e pesquisas, contribuir para um debate crítico sobre a gestão das cidades. É interessante observar que, por suas características, o público da Escola, seja no ensino, seja na extensão, não se restringe aos servidores públicos; ao contrário, é aberto à sociedade em geral, com a presença destacada de agentes comunitários e profissionais da área privada que prestem serviço ao Estado ou que estejam diretamente ligados aos setores governamentais.

Como seria de se esperar em uma instituição de cunho acadêmico, a Escola publica os textos de conclusão de grau de seus cursos, assim como os resultados de suas pesquisas. No caso das pesquisas, registre-se que elas atendem tanto a questões gerais, a exemplo do estudo Preços do Petróleo e Taxa de Desemprego: evidência para a economia brasileira, quanto a questões específicas do contexto estadual, como é o caso da pesquisa Condições de Vida e Trabalho na Região do Jardim de Teresópolis – Betim, revelando uma temática mais ampla do que é comum nas escolas de governo que evoluem do centro de treinamento.

O traço mais positivo desse tipo de escola de governo é a relativa liberdade de que goza para constituir seus programas, públicos e parcerias frente ao alinhamento quase automático com as políticas de governo a que são submetidas as escolas do tipo centro de treinamento. Entretanto, o preço dessa liberdade é o distanciamento dos núcleos de poder do governo,

podendo vir a se constituir em instituições com problemas de identidade em sua missão principal de aprimorar a gestão pública. Elas também enfrentam problemas que são comuns às instituições acadêmicas como parcimônia de recursos, corpo funcional reduzido para a amplitude das tarefas e dificuldade em focalizar as ações em uma única direção, como é mais fácil de acontecer com as escolas de governo oriundas dos centros de treinamento.

## 5 Reflexão final

Entre esses dois modelos, para onde se encaminha o Cefor enquanto escola de governo? Aparentemente, o Cefor apropria-se de ambos, incorporando elementos de um e de outro dentro de sua antiga conformação de centro de treinamento. Não é, obviamente, uma solução adequada para um centro de educação continuada com as proporções que o órgão assumiu na Câmara dos Deputados e no campo do Legislativo. A nova configuração do Cefor não precisa seguir necessariamente o modelo de uma ou de outra escola de governo ou mesmo qualquer outro disponível hoje no campo da administração pública. Todavia, não se pode deixar de verificar os limites e as contribuições de cada proposta, até para que se possa ir além da fácil adoção de rótulos na definição de um horizonte de atuação. Nesse sentido, talvez seja relevante observar que, independentemente do modelo, já se preconiza um novo papel para uma escola de governo. Longe de simplesmente formar técnicos competentes para a gestão pública, caberia a uma escola de governo, fundamentalmente “orientar – enquanto órgão de Estado ou voltado para ele – as políticas públicas, a redefinição da cultura política e das formas de vida, articulando, estimulando e coordenando – de forma sistemática – os debates sobre público e privado, novos paradigmas gerenciais, compromisso ético e formação política do cidadão e do servidor público” (Garcia e Sales, 1999, p. 84).

Tomando como ponto de partida esse novo horizonte de atuação para uma escola de governo, o Cefor talvez possa, mais do que ajustar-se ao que já existe, estabelecer uma nova forma de conceber e estruturar órgãos educacionais fora do campo escolar. Para tanto, deve não apenas imbricar capacitação e formação em uma perspectiva maior de educação continuada, mas também cruzar as fronteiras dos públicos e dos saberes compartimentalizados para se afirmar como um **locus** de reflexão sobre a instituição que o abriga.

## Referências

- BRASIL. Decreto nº 5.707. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 24/02/2006 , p. 3.
- GARCIA, Maria Vileni e SALES, Ronaldo. O papel da escola de governo na construção de uma nova relação entre Estado e Terceiro Setor: da desconfiança à parceria. **R. paran. Desenv.**, Curitiba, n.96, p. 77-89, maio/ago. 1999.



HALL, Donald. Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações-líderes. **Cadernos Enap**, n. 21, Brasília: ENAP, 2002.

PACHECO, Regina Silvia. Escolas de governo: tendências e desafios — ENAP-Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 2, 2000, p. 3-21.

ZOUAIN, Deborah M. Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas. Estudo de caso da FESP/RJ e FUNDAP/SP. **VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Anais CLAD, 2003.

Sítios da Internet:

[www.enap.gov.br/](http://www.enap.gov.br/)

[www.portalabel.org.br](http://www.portalabel.org.br)

[www.serpro.gov.br](http://www.serpro.gov.br)

[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

[www.eg.fjp.mg.gov.br](http://www.eg.fjp.mg.gov.br)



## FANTASMAS DA TELEVISÃO: O DEBATE SOBRE A TV DIGITAL NO CONGRESSO NACIONAL

Adalberto Silveira Passos

**Resumo:** Analisa o debate político relativo à implantação da TV digital no Brasil, tendo como referência a audiência pública da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, realizada em 31 de janeiro de 2006, com a participação do ministro das Comunicações, Hélio Costa. Parte-se do pressuposto de que o Congresso Nacional exerceu relevante papel no debate relativo ao tema, mas não exerceu nenhuma influência na escolha do modelo de TV digital, rendendo-se à proposta do Executivo que, por sua vez, acatou o projeto de interesse dos empresários do setor. Constata-se que existem pelo menos três fantasmas que perseguem as empresas brasileiras de televisão: 1) a possibilidade de um novo marco regulatório para o setor de radiodifusão; 2) o aumento da concorrência; e 3) e a ameaça do fim do *broadcast*, o sistema de difusão de informações utilizado pelo rádio e pela televisão, em que há apenas um emissor e diversos receptores simultaneamente.

**Palavras-chave:** TV digital; modelos de TV digital; debate sobre TV digital; Congresso Nacional

**Abstract:** This article analyzes the political debate concerning to the implantation of the digital TV in Brazil, taking as reference the speech of Hélio Costa, Brazilian Secretary of Communications, at the public hearing of the Committee on Science, Technology, Communication and Computer Science, of the House of Representatives, realized in January 31, 2006. It considers that the Congress did an excellent job on the discussions about the subject, but did not exert any influence in the choice of the digital TV standard, submitting itself to the Executive proposal that, on the other hand, accepted the project that benefits the TV entrepreneurs. The article evidences that three topics causes fear to the Brazilian television companies: 1) the possibility of a new legislation for the broadcasting sector; 2) the increase of competition; and 3) the end of “broadcast”, the diffusion system used by radio and television,

---

\* Artigo produzido a partir de monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, como trabalho final do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, sob orientação do Prof. Antonio Teixeira de Barros.

\* Graduado em Comunicação Social/Jornalismo pela Universidade de Brasília (1985), especialista em Instituições e Processos Políticos do Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – adalberto.passos@camara.gov.br

with one only sender and many receivers working simultaneously.

**Keywords:** Digital TV; models of digital TV; debate on digital TV; Congress.

## 1 Introdução

O artigo apresenta uma síntese da análise sobre o debate político relativo à implantação da TV digital no Brasil, no Congresso Nacional, tendo como **corpus** a audiência pública da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, realizada em 31 de janeiro de 2006, com a participação do Ministro das Comunicações, Hélio Costa. Nessa questão, o Congresso Nacional cumpriu seu papel como instância de debate público, mas não exerceu influência alguma na escolha do modelo de TV digital. Os parlamentares acataram pacificamente a proposta do Executivo, uma nítida vitória do *lobby* dos empresários do setor, visto que a escolha do sistema de TV digital refletiu os interesses dos radiodifusores.

Em várias oportunidades, o Congresso Nacional tratou de temas relativos à digitalização da TV. Em maio de 2006, dois meses antes que o Ministério das Comunicações anunciasse o sistema de televisão digital aberta escolhido para o Brasil, a Câmara dos Deputados realizou o seminário TV Digital – Futuro e Cidadania.<sup>1</sup> Na Câmara, além de audiências públicas, houve uma Comissão Geral<sup>2</sup>, em 08/02/2006, da qual participaram representantes de vários setores interessados no tema da TV digital, como radiodifusão, indústria eletroeletrônica e profissões ligadas à comunicação social<sup>3</sup>. Todas essas iniciativas em nada interferiram nas decisões do Governo, pelo menos até um dos momentos críticos no processo: o da escolha de um dos sistemas tecnológicos disponíveis.

A exposição do Ministro na reunião de audiência pública de 31/1/2006 foi aqui analisada utilizando-se os conceitos de posto, pressuposto e subentendido, na perspectiva teórica de Oswald Ducrot<sup>4</sup> (1972; 1988) e de modalidade, tal como Fairclough<sup>5</sup> (2001) descreveu. O

---

<sup>1</sup> O conteúdo do Seminário está reunido no volume Seminário Internacional TV Digital: Futuro e Cidadania, organizado pelo Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados.

<sup>2</sup> Conforme o artigo 91 do Regimento Interno da Casa, a sessão plenária pode se transformar em comissão geral para, dentre outras finalidades, o “debate de matéria relevante, por proposta conjunta dos líderes, ou a requerimento de um terço da totalidade dos membros da Câmara”.

<sup>3</sup> A transcrição integral da Comissão Geral pode ser encontrada no endereço <http://intranet.camara.gov.br/internet/plenario/notas/extraord/em080206.pdf>.

<sup>4</sup> Distinguindo, na origem de sua reflexão, como diferentes formas de não-dizer (implícito), o pressuposto e o subentendido, este autor vai separar aquilo que deriva propriamente da instância da linguagem (pressuposto) daquilo que se dá em contexto (subentendido). Se digo ‘Deixei de fumar’, o pressuposto é que eu fumava antes. O posto (o dito) traz consigo necessariamente esse pressuposto (não dito mas presente). Mas o motivo, por exemplo, fica como subentendido. Pode-se pensar que é porque me fazia mal. Pode ser também que não seja essa a razão. O subentendido depende do contexto Ducrot (apud Orlandi, 2005, p. 82).

<sup>5</sup> O conceito de modalidade apresentado por Fairclough serve para identificar o comprometimento do falante com aquilo que ele diz. Isso implica que a modalidade é capaz de deixar transparecer significados não explícitos da fala ou sentidos subjacentes à superfície do discurso.

Dicionário de Análise de Discurso de Patrick Charaudeau e Dominique Maingueneau também faz referência a Ducrot e explica que o posto é o conteúdo explícito, “aquilo que é objeto confesso da enunciação”, que o pressuposto é o que está implícito, não constituindo o verdadeiro objeto do enunciado, e que o subentendido é uma função do contexto (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2006, p. 270 e 271).

A exposição do Ministro é analisada na perspectiva de três grandes ameaças a que o setor de radiodifusão, especialmente a televisão, está sujeito, aqui denominadas fantasmas. Isso implica que o conteúdo da reunião não será analisado em sua totalidade, mas apenas em trechos que se relacionem com esses tópicos, podendo as amostras enunciativas ser extraídas tanto da parte inicial quanto das respostas dadas às intervenções dos deputados.

Pelo menos três fantasmas perseguem as empresas brasileiras de televisão: 1) a possibilidade de um novo marco regulatório para o setor de radiodifusão; 2) o aumento da concorrência; e 3) a ameaça do fim do **broadcast**, o sistema de difusão de informações utilizado pelo rádio e pela televisão, em que há apenas um emissor e diversos receptores simultaneamente. O primeiro fantasma, dado o poder de influência das empresas de radiodifusão sobre a política e a administração do País, vem sendo evitado desde 1962, quando entrou em vigor o Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei 4117. Os dois últimos passaram a ser uma ameaça concreta para o setor com o surgimento das mídias digitais e, particularmente, no caso da televisão, com a proximidade cada vez maior da TV digital, que também deverá ser um foco de instabilidade regulatória, já que induz outros setores da sociedade a reivindicar direitos e a pressionar o Estado no sentido de realizar mudanças institucionais.

## 2 A relação dos radiodifusores com o Congresso Nacional

Nas democracias, a mídia atua na formação da opinião pública e, por conseqüência, no comportamento político dos deputados e senadores. Democracia, neste caso, deve ser entendida como “um governo de opinião”, conforme a expressão de Sartori (2001). Outra influência da mídia sobre o Congresso Nacional é a que se concretiza no **lobby**<sup>6</sup> exercido por suas instituições representativas que atuam como grupos de pressão<sup>7</sup> ou mesmo por representantes das próprias empresas. A atuação desses grupos no Brasil não é novidade. Durante a República Velha, nas primeiras décadas do século passado, foi observada, por exemplo, a atuação da Associação Comercial da Bahia em diversas ações de **lobby** no Congresso, em defesa do interesse de seus associados.

Já em 1962, os próprios radiodifusores pressionaram os parlamentares para a derrubada

---

<sup>6</sup> “É o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos **decision-makers** os desejos de seus grupos” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 563-564).

<sup>7</sup> Segundo Gianfranco Pasquino, o grupo de pressão é o grupo de interesse que se organiza para influenciar decisões do poder político por meio de sanções ou ameaças (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 564).

dos vetos presidenciais ao Código Brasileiro de Telecomunicações. A ação desses grupos se concretiza de diversas formas, como apoio financeiro a campanhas políticas, depoimentos em audiências públicas, envio de correspondências, ameaças de punição e oferecimento de prêmios, dentre outras. Há várias instituições representativas do setor de mídia no Brasil, destacando-se a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), fundada em 1962, que é considerada uma das mais atuantes entidades empresariais no Congresso Nacional.

A terceira frente de influência da radiodifusão no parlamento brasileiro resulta do controle de empresas de rádio e televisão por deputados e senadores. Embora já conhecida, teve sua dimensão revelada por duas pesquisas: uma refere-se à Câmara dos Deputados e foi conduzida pelo professor Venício A. de Lima, do Núcleo de Estudos sobre Mídia Política da Universidade de Brasília; outra, relativa ao Senado, foi realizada pelo Instituto de Pesquisas em Comunicação (Epcom). De acordo com o levantamento de Lima, que tomou como base o cadastro de emissoras do Ministério das Comunicações, pelo menos 51 dos 513 deputados que compõem a Câmara – aproximadamente 10% - eram concessionários de rádio e televisão em agosto de 2005. No Senado, a pesquisa do Epcom<sup>8</sup> revelou que, em julho do mesmo ano, estavam ligados a veículos de comunicação, direta ou indiretamente, por meio de parentes, 30 dos 81 senadores, o que dá um percentual de 37%. (LIMA, 2006, p. 132). O autor também analisou a composição da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara (CCTCI), que tem papel decisivo na aprovação de leis que tratem da radiodifusão, bem como na homologação e concessão de emissoras de televisão e rádio.<sup>9</sup>

### 3 A TV digital brasileira

O Sistema Brasileiro de Televisão Digital foi instituído pelo Decreto 4.901, de 26 de novembro de 2003, mais de dez anos depois de iniciado o debate sobre o assunto no País. Em 1991, o Ministério das Comunicações criou a Comissão Assessora de Assuntos de Televisão (COM-TV) com vistas à proposição de políticas para a TV de alta definição e, mais tarde, para a TV digital. Em 1994, a Abert formou, em conjunto com a Sociedade de Engenharia de Televisão (SET), um grupo de estudos para tratar do assunto. Em 1998, quando a COM-TV se extinguiu, a recém-criada Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) ficou com suas atribuições e, no mesmo ano, deu início ao processo de seleção do sistema de TV digital para o

---

<sup>8</sup> O levantamento do Epcom pode ser encontrado neste endereço da Internet: <http://www.fndc.org.br/arquivos/Senadores.xls>.

<sup>9</sup> Em 2003, o cadastro do Ministério das Comunicações apresentava os nomes de 16 deputados integrantes daquela Comissão, que na ocasião era composta de 51 membros, como sócios e/ou diretores de 37 concessionárias. Levando-se em conta o *quorum* mínimo para deliberação de 26 deputados, era possível a esses concessionários aprovar ou rejeitar uma proposição. Em 2004, o número de parlamentares da CCTCI que possuíam concessões abaixou para 15, mas, em compensação, aquele órgão da Câmara teve sua composição diminuída para 33 membros titulares, o que reduziu o **quorum** de deliberação para 17 deputados. Isso significa que a bancada da radiodifusão continuou com a possibilidade de aprovar ou rejeitar qualquer proposição.

Brasil, estabelecendo as regras e procedimentos sobre testes a serem realizados<sup>10</sup>.

Os testes, que se fixaram nos padrões de modulação utilizados pelos três sistemas existentes – 8-VSB, no caso do estadunidense, e CODFM, no caso do europeu e do japonês –, acabaram por ser realizados apenas em São Paulo, devido a limitações de recursos financeiros. Em fevereiro de 2000, os coordenadores anteciparam a divulgação de resultados da pesquisa, os quais foram colocados em consulta pública pela Anatel. Uma de suas recomendações era de que fosse escolhido um dos sistemas que adotavam a modulação CODFM – o europeu DVB ou o japonês ISDB –, com preferência para esse último, descartando-se o estadunidense ATSC, cuja modulação era 8-VSB. Entre as vantagens apresentadas pela modulação CODFM, estava a “alta definição com adequada robustez” (BOLAÑO, 2004a). Esse relatório parcial também registrava algumas vantagens do sistema japonês sobre os demais, como recepção dos sinais por antenas internas, maior imunidade a ruídos e possibilidade de recepção móvel.<sup>11</sup>

A partir de 2003, quando se iniciou o governo Lula, as questões da TV digital saíram do âmbito da Anatel e passaram a ser tratadas e resolvidas pelo Ministério das Comunicações. Já na primeira semana do novo governo, o então Ministro das Comunicações, Miro Teixeira, anunciou que o Brasil poderia desenvolver um sistema próprio ou se associar à China ou à Índia. No ano anterior, o Brasil já havia recebido uma proposta da China nesse sentido e a tinha ignorado, fato que não fora noticiado pela grande mídia.

Acabou sendo escolhido o sistema japonês. Conhecido como **ISDB (Integrated Services Digital Broadcasting)**, esse sistema, preferido das emissoras de televisão, estava em disputa com o estadunidense ATSC (**Advanced Television System Committee**), o europeu DVB (**Digital Video Broadcasting**) e o brasileiro SBTVD.<sup>12</sup>

#### 4 Análise do discurso do ministro Hélio Costa

A partir de agora apresentaremos uma síntese da análise da participação do Ministro, de acordo com os critérios já descritos anteriormente. Para melhor identificar o lugar da fala de

---

<sup>10</sup> Foi então que 17 emissoras, principalmente das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, credenciaram-se e o grupo de estudos Abert/Set, em acordo com a Universidade Presbiteriana Mackenzie, da capital paulista, iniciou suas experiências em um laboratório montado com essa finalidade. Foi firmado um convênio de cooperação tecnológica entre a Universidade Mackenzie e a empresa NEC do Brasil, que injetou cerca de R\$ 2,5 milhões no projeto. Tanto essa empresa quanto a Abert foram beneficiadas com incentivos fiscais na ocasião. Em 1999, a Fundação do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD), contratada pela Anatel, que passou a avaliar o projeto, integrou-se aos trabalhos com as funções de validar a metodologia utilizada, analisar os resultados, planejar a implantação do sistema escolhido no país e estudar seus impactos socioeconômicos. Ainda não se cogitava sobre o desenvolvimento de um sistema brasileiro.

<sup>11</sup> A Anatel recebeu o relatório final em junho de 2000 e o disponibilizou em consulta pública. A preocupação com a alta definição ali estava nítida: “Apesar de poder transmitir em HDTV, o DVB-T ainda não colocou no mercado receptores que possam decodificar e exibir HDTV, pois nenhum país europeu tem a intenção de introduzir serviço de alta definição”(BOLAÑO, 2004a).

<sup>12</sup> O art. 5º do decreto 5.820/06 estabelece: “O SBTVD-T adotará, como base, o padrão de sinais do ISDB-T, incorporando as inovações tecnológicas aprovadas pelo Comitê de Desenvolvimento de que trata o Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003”. Isso significa que o SBTVD-T passou a ser o próprio ISDB-T ao qual as inovações tecnológicas do sistema desenvolvido no Brasil serão acrescentadas. O T das siglas significa terrestre.

Hélio Costa, cabe destacar alguns elementos biográficos, sobretudo no que se refere a seus vínculos com a radiodifusão. Durante a reunião, ele declarou:

Quando dizem que eu defendo muito os radiodifusores e os teledifusores, digo que sim, não só porque sou do setor – tenho muita honra de ser do setor, diga-se de passagem – mas sobretudo porque vejo nas minhas andanças políticas no Brasil inteiro que a televisão ainda é o grande instrumento de diversão popular, praticamente gratuito.

Aos 15 anos, Costa já era locutor de rádio em Minas Gerais e, tempos depois, passou a trabalhar na Rede Globo de Televisão, tendo chefiado a sucursal dessa empresa nos Estados Unidos. Atuou nos programas Fantástico e Linha Direta. De acordo com levantamento realizado pelo Epcom<sup>13</sup>, o nome de Costa aparecia, em abril de 2004, na lista do ministério das Comunicações como titular da empresa ABC Rádio e Televisão, concessionária de uma emissora de rádio em Barbacena-MG.

Ao contrário do que normalmente acontece, foi o próprio ministro que solicitou a visita à CCTCI, a qual assumiu as características de reunião de audiência pública, “para informações sobre o Fust<sup>14</sup> e a implantação da TV digital no País”, conforme a Ata da 1ª Reunião Ordinária da CCTCI de 2006, realizada no dia 25 de janeiro. O então presidente da Comissão, que conduziu os trabalhos da reunião de 31 de janeiro, era o deputado Jader Barbalho, concessionário de televisão no Pará. Estaria o ministro, ao tomar a iniciativa de ir à Comissão, tentando se antecipar a uma possível convocação de outros atores relevantes no assunto em pauta, como, por exemplo, membros da comunidade científica, especialmente aqueles que participaram dos consórcios que vinham desenvolvendo o sistema brasileiro de TV digital (SBTVD)?

Na audiência pública, o deputado Fernando Ferro chegou a provocá-lo a esse respeito: “Um debate desta dimensão, que terá conseqüência para o País, deve ser realizado com a participação de pesquisadores e cientistas, para que possamos ouvir também o contraditório e ter alternativas possíveis para realizá-lo”. Costa respondeu que, desde janeiro de 2004, estava “em permanente contato com os pesquisadores que foram chamados por cartas-convites feitas pelo ministério da Ciência e Tecnologia e pelo ministro das Comunicações”. Em outras palavras, o ministro decidiu unilateralmente que o debate com os pesquisadores na Comissão seria desnecessário.

O presidente da CCTCI começou a reunião com agradecimentos ao ministro e explicações sobre os objetivos de sua visita. Em seguida, Costa fez uma exposição aos deputados sem interrupção, até que o presidente dirigiu-lhe uma pergunta sobre o Fust, à qual ele deu uma longa resposta. Por que essa interrupção justamente no momento em que o ministro

<sup>13</sup> O levantamento completo está em Lima, Venício A. Mídia: crise política e poder no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

<sup>14</sup> Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.

acabava de fazer uma longa explanação sobre a TV digital? Haveria alguma estratégia combinada com o objetivo de esfriar o assunto ou até mesmo de reduzir o tempo que poderia ser dedicado à TV digital? Fato é que o ministro não dispunha de muito tempo para debater com os deputados, pois teria uma reunião com o presidente da República às 15h. Além do presidente da Comissão, 13 deputados dirigiram a palavra ao ministro.

## 5 Hélio Costa e a regulamentação<sup>15</sup>

Para a análise da fala do ministro no que se refere à possibilidade de se instituir um novo marco regulatório para a radiodifusão no Brasil, em função da convergência tecnológica, será considerada a seguinte amostra de texto retirada das transcrições da audiência pública de 31/1/2006:

A rede de telefonia teve uma verdadeira revolução porque começamos com o telefone fixo, conforme eu disse, e passamos para o telefone celular. Apenas quatro anos depois, para surpresa de todo mundo, o telefone celular, que era analógico, foi convertido em telefone celular digital. **Trata-se de um ponto absolutamente importante para fazermos a seguinte observação: no sistema de telecomunicações, fizemos essa transição de analógico para digital sem nenhuma discussão, sem, absolutamente, nenhuma colocação específica de nenhum setor da sociedade.** Começamos com o telefone analógico e, de repente, ele virou digital, ou seja, cada canal foi transformado não apenas num canal de voz, mas ele passou a transmitir também imagens, dados, 'torpedos'; passou a ser um grande instrumento de comunicação. **Fizemos a conversão do telefone analógico para o telefone digital, e simplesmente a sociedade aceitou isso como grande inovação** (grifos nossos).

Dado o que está posto nos períodos grifados, existem alguns pressupostos que podem ser identificados de imediato. No primeiro período, um pressuposto possível é o de que a transição do sistema de telefonia celular analógica para digital deveria ser precedida de uma discussão com a sociedade. Em outras palavras, deveria ter ocorrido um debate político. Outro pressuposto é o de que se a transição da telefonia não foi discutida, seria normal ou aceitável que também não houvesse discussão em outros setores. No segundo período, o pressuposto é o de que a sociedade poderia não ter concordado com a conversão de analógico para digital ou com o modo como foi feita. Resta descobrir o que fica subentendido dessas afirmações do ministro e, para isso, é preciso analisar o contexto.

---

<sup>15</sup> A defesa do HDTV, a televisão de alta definição de imagem e alta qualidade de som, é uma importante estratégia dos radiodifusores para garantir seu espaço no espectro eletromagnético e, por consequência, dificultar a entrada de novos concorrentes no mercado televisivo. Outra vantagem decorrente dessa estratégia seria a possível apropriação por parte das empresas de televisão de qualquer espaço excedente obtido com futuros aperfeiçoamentos das técnicas de compressão de som e vídeo, o que daria a elas novas fontes de ganho, seja por aluguel ou por exploração própria. Uma regulamentação da mídia digital poderia, ao menos teoricamente, acabar com a idéia da concessão de 6 megahertz, que só se justifica em um sistema de transmissão analógica, a não ser que se imponha o modelo de HDTV como indispensável, e adotar outra lógica para o Estado conceder canais. Não cabe aqui discutir modelos de concessão, até porque as possibilidades são numerosas. A lei poderia também definir a destinação da sobra de espaço gerada no aperfeiçoamento tecnológico e reorientar o sistema nacional de comunicação, efetivando o art. 221 da Constituição, entre outras providências.



Costa ressalta as qualidades da televisão brasileira, ao mesmo tempo que lamenta o fato de não ter se digitalizado ainda. Já no período seguinte, ele afirma: “A televisão continua pobre do outro lado, ainda hoje analógica. Mas ela é o maior instrumento de diversão do Brasil – não tenho dúvida”. Depois de rasgados elogios à televisão, ele pergunta: “Então, o que falta à nossa televisão, que ficou perdida no meio de todos esses sistemas de comunicação que se digitalizaram?”. Ele mesmo responde: “Ela precisa dar à população de baixa renda, a todos os brasileiros, independentemente do nível social, os mesmos recursos e os mesmos benefícios que a classe ‘A’ tem com a TV a cabo”. Nas frases seguintes, ele diz como proceder para que tal objetivo seja alcançado: “Para isso, temos de fazer com que a televisão ofereça alta definição, ou seja, uma excelente e cristalina imagem. Deve ter um som absolutamente perfeito, como se fosse um DVD estéreo”. Depois dessa apologia da imagem e do som de altíssima qualidade, o ministro revela sua expectativa:

Eventualmente, lá na frente, espero que ainda este ano possamos começar pelo menos a fazer a grande discussão da Lei de Comunicação de Massa. Mas, no ano que vem, ela já será absolutamente fundamental para a convergência tecnológica, para que possamos fazer com que todos esses instrumentos de comunicação se entendam, para que possamos abrir ao grande público todas as possibilidades da interatividade.

Pode-se deduzir, portanto, que, em primeiro lugar, está a digitalização das transmissões de TV e, em segundo, a regulamentação, que deveria transformar em lei as opções políticas da sociedade. Voltando aos pressupostos apresentados anteriormente, é possível subentender das palavras do Ministro que, embora ele admita que o debate da sociedade deva preceder a digitalização, paradoxalmente esta precisa acontecer em primeiro lugar.

## **6 Hélio Costa e o discurso sobre a concorrência**

Um dos principais efeitos da TV digital é a ampliação da oferta de canais, com melhor aproveitamento do espectro eletromagnético, o que abre a possibilidade de aumento da concorrência e permite maior representatividade da comunicação. Não é por outra razão que uma importante estratégia dos radiodifusores é impor a modalidade de TV de alta definição - HDTV - de forma que suas emissoras continuem ocupando toda a faixa de 6 **megahertz** utilizada atualmente pela TV analógica. Até certo ponto, isso pode impedir a entrada de novos concorrentes no mercado televisivo, já que esse mesmo espaço poderia ser ocupado por quatro canais na modalidade SDTV, cuja qualidade de imagem e som, embora seja inferior à do HDTV, é superior à da TV não-digital.

O ministro faz muitas referências elogiosas à televisão de alta definição, numa linguagem que, muitas vezes, confunde-se com a que é utilizada nas mensagens publicitárias.

Em resposta a uma pergunta do deputado Walter Pinheiro, ele aponta outros objetivos para a digitalização da televisão no Brasil, depois de afirmar que “a TV digital brasileira não está decidida em função da alta definição”. Diz o ministro:

Pelo contrário, estamos insistindo na proposta do decreto do presidente da República durante as discussões que ocorrem no Comitê Gestor e no Comitê Consultivo, no sentido de que o sistema que for adotado no Brasil contemple pelo menos quatro elementos: que ele tenha, sim, a TV de alta definição, mas que tenha a interatividade, a portabilidade e a mobilidade, os instrumentos que fazem a TV digital em qualquer lugar do mundo funcionar.

Coincidentemente, a portabilidade e a mobilidade são também atributos que interessam aos concessionários de televisão. Quanto à interatividade, não se sabe, até porque ela pode se concretizar de diversas maneiras. Ainda respondendo ao deputado Walter Pinheiro, Costa afirma:

Eu entendo que é importante fazer TV de alta definição, porque no final, deputado, pode ter certeza, em 10 anos não vamos ter mais TV de baixa definição. É natural que as pessoas tenham atração pelo novo produto. Depois que você vê um aparelho com alta definição, com a qualidade que tem de imagem e de som, depois que você vê a imagem transmitida em um pequeno celular ou que você pode e tem a opção de lá na frente fazer a interatividade, como é que eu vou ficar com meu aparelho de 28 polegadas, como é que eu vou fazer com uma TV de quatrocentas e poucas linhas, que não me dá o resultado que eu tenho em uma TV de alta definição? Isso é perfeitamente natural.

Ao falar do uso da unidade receptora-decodificadora (URD), vulgarmente conhecida como **set top box**<sup>16</sup>, o equipamento que converterá os sinais analógicos em digitais para os telespectadores que não disponham do televisor digital, ele adota sintaxe e léxico de programas de auditório, como se estivesse buscando a adesão da platéia e não fazendo uma explanação oficial para os representantes do povo:

Melhora a imagem? Melhora. Acabou o fantasma? Acabou. Você não precisa mais mexer na antena? Não. Mas você não tem ainda todos os recursos da TV digital, porque, afinal de contas, enquanto você não tiver um televisor com maior número de linhas, você não terá aquela imagem absolutamente cristalina, aquele som absolutamente estéreo, porque isso será produzido de acordo com a tecnologia digital.

Nesse texto, faltou apenas inserir o nome de uma marca de televisor e fazer pequenos ajustes para se ter um anúncio publicitário ou a fala de um animador da televisão. O jogo inicial de perguntas e respostas, cuja estrutura lembra as brincadeiras dos palhaços de circo com crianças nas ruas de pequenas cidades durante caminhadas para divulgação de espetáculos, manipula os pressupostos de que os ouvintes desejam assistir televisão com imagem melhor e sem “fantasmas”, e ainda sem o trabalho de procurar uma melhor posição para a antena do seu televisor. Com a TV digital, tudo isso se torna realidade, mas nada será comparável ao que é possível com a TV de alta definição, a que utiliza maior número de linhas para exibir as

<sup>16</sup>

Na transcrição, **set top box** está grafado incorretamente como **set up box**.

imagens.

Nas expressões “aquela imagem absolutamente cristalina” e “aquele som absolutamente estéreo”, o ministro evoca sensações de experiências passadas que estariam latentes nas memórias de seus ouvintes, procurando estabelecer uma identidade com eles para que se tornem seus cúmplices na defesa da HDTV. Ao mesmo tempo, busca naturalizar, como se fosse uma verdade universal, uma idéia sobre imagem e som de televisão: cristalina e estéreo, respectivamente. Tais expressões representam aquilo que Fairclough chamou de modalidade objetiva, que é comum na publicidade.<sup>17</sup>

Para tratar da questão do conteúdo, o ministro também faz a apologia da HDTV. Depois de uma explicação sobre a indústria de televisores, ele sentencia: “Agora, o que vejo como grande possibilidade de futuro extraordinário é o que podemos vender de conteúdo. Se não produzirmos em alta definição, estaremos na contramão do mundo”.

Pressupõe-se, pela afirmação, que a discussão engloba a fase de digitalização da produção de conteúdos<sup>18</sup> e não apenas da sua transmissão, o que é falacioso. O próprio Ministro afirmara: “O que se propõe neste primeiro passo da TV digital no Brasil? A transmissão digital.” Ele fala em primeiro passo não no sentido de que outras fases do processo de digitalização virão a seguir, pois elas já se concretizaram:

Na situação presente, todas as redes brasileiras de televisão, todas as emissoras independentes bem posicionadas já estão digitalizadas, ou seja, já estão captando o seu material de informação ou de qualquer outro produto digitalmente. Sai do estúdio a informação digitalizada, mas ela ainda é transmitida analogicamente. Ou seja, sons e imagens são transmitidos por via analógica.

Entretanto, apesar desses esclarecimentos, o Ministro parece querer fixar a idéia de que a alta definição na fase de transmissão é condição necessária para se obter sucesso no mercado internacional de programas de televisão quando declara em outra parte de sua exposição: “temos de fazer televisão de alta definição nos padrões europeus, asiáticos e americanos. Temos de fazer televisão como todo mundo está fazendo”.

## 7 Hélio Costa e o debate sobre *broadcast*

Das três ameaças ou fantasmas que assombram a radiodifusão apontadas neste trabalho, o fim do **broadcast** é a que mais se relaciona com as tecnologias digitais. Na verdade, a

---

<sup>17</sup> Segundo o autor, [...] no caso da modalidade objetiva, pode não ser claro qual ponto de vista é representado – por exemplo, o(a) falante está projetando seu próprio ponto de vista como universal, ou agindo como um veículo para o ponto de vista de um outro indivíduo ou grupo. O uso da modalidade objetiva frequentemente implica alguma forma de poder (FAIRCLOUGH, 2001, p. 200).

<sup>18</sup> “A produção envolve todas as atividades da geração de conteúdo. Ela envolve principalmente a gravação das cenas e a mesa de operação (cortes), se for transmissão ao vivo, ou armazenamento para posterior pós-produção [...]. Envolve também a transmissão de sinais entre o(s) estúdio(s) e a sala de controle e, no caso de reportagens externas, a interligação entre um veículo móvel e a respectiva base” (CPqD. Relatório Integrador dos Aspectos Técnicos e Mercadológicos da TV Digital, 2001, p. 88).

existência dessas tecnologias é a própria razão de tal ameaça, pois permite que uma informação – ou um programa, no caso da televisão – possa ser recebida a qualquer momento e não apenas no instante em que é transmitida. Na Internet, por exemplo, isso já acontece. Ainda não se sabe com certeza se o modelo do **broadcast**, que requer sincronia entre emissor e receptor, sobreviverá sob os impactos das novas tecnologias, mas tudo indica que sua importância tende a decrescer. Cabe examinar aqui uma amostra da exposição do Ministro, a qual serve para mostrar o quanto ele ainda está imbuído da lógica do **broadcast**, além de reforçar a idéia da HDTV. Ao dirigir-se ao deputado Jorge Bittar para abordar a questão da interatividade, ele diz:

O que estamos propondo? Que na TV aberta, com o canal de 6 **megahertz**, no qual se faz a interatividade dentro do mesmo canal, ainda se deixe um espaço para que lateralmente, em outro canal à disposição das companhias de telecomunicações, ou seja, as telefônicas, se elas quiserem, e podem, e se o telespectador desejar, ele utilize também esse procedimento. Vou citar um exemplo. Estou vendo no meu celular o jogo do Brasil na Copa do Mundo, que será transmitido em São Paulo. Vou poder ver os jogos da Copa do Mundo no celular, em São Paulo. De repente, quero ver o gol de novo. Aí ligo para a companhia telefônica e digo: 'Repita o gol'. Ela repete para mim e me cobra o pulso e a chamada. Ele ganhou. Agora, eu recebi de graça. Se quiser repetir, se quiser ver de novo, pago por isso. Esse aí é um outro canal.

Em primeiro lugar, pressupõe-se que o programa deve ocupar, obrigatoriamente, a faixa de 6 **megahertz**, o que implica assumir como dada a HDTV. Curioso é que as afirmações do ministro se seguem à pergunta: “O que estamos propondo?”. A autoria da proposta tanto poderia ser do Governo, e nesse caso, ele estaria se colocando no papel de ministro, quanto das empresas de televisão, situação em que seu papel seria o de representante dos radiodifusores. Em qual desses dois papéis estaria atuando Hélio Costa nesse momento? A julgar pelo contexto, subentende-se que a segunda hipótese é a mais plausível, dado que a proposta coincide com os interesses dos radiodifusores. Em segundo lugar, ele fala como se o telespectador devesse, obrigatoriamente, assistir ao programa no momento em que estivesse acontecendo, a não ser que as companhias telefônicas estivessem dispostas a retransmiti-lo, podendo cobrar pelo serviço. Em outras palavras, o Ministro entende que as emissoras de televisão deverão continuar operando conforme a lógica do **broadcast**, sem considerar novas formas de comunicação, como se pudessem passar incólumes pelos avanços da tecnologia.

## 8 Comentários finais

A análise demonstra que há uma sintomática coincidência entre as idéias do discurso do Ministro das Comunicações e aquelas que expressam interesses dos concessionários de televisão. É certo que Costa afirma explicitamente ser um defensor dos radiodifusores, mas o que isso pode significar? Seria a defesa dos radiodifusores equivalente à defesa da radiodifusão brasileira? Já que o assunto em pauta era a TV digital, o Ministro, ao expor sua posição, referia-

se aos concessionários brasileiros de televisão, em seus interesses particulares, ou à própria televisão brasileira como meio de comunicação capaz de contribuir para o desenvolvimento cultural do País e tornar possível a manifestação de pensamento do maior número possível de setores da sociedade?

Ele próprio diz que tal defesa não se deve apenas ao fato de ser também do setor, mas, principalmente, porque a “televisão ainda é o grande instrumento de diversão popular, praticamente gratuito”. O Ministro, de fato, integra o setor de radiodifusão, como sócio de uma emissora de rádio em Barbacena-MG. Quanto à segunda parte de sua justificativa para defender os radiodifusores, é preciso refletir: Se a televisão é “o grande instrumento de diversão popular”, o que isso quer dizer? E é verdade que esse “instrumento” é “praticamente gratuito”? A última afirmação poderia ser descartada de imediato, ao se considerar que a televisão brasileira é financiada majoritariamente com recursos de publicidade, os quais representam custos na contabilidade dos anunciantes que são repassados para os preços dos produtos comprados no mercado pelos telespectadores. A segunda indagação relaciona-se diretamente com questões abordadas neste trabalho, como a concentração da mídia e o poder de influência da televisão sobre a formação da opinião pública.

A análise do discurso do Ministro, além de confirmar seu alinhamento com os interesses particulares dos concessionários de televisão, aponta sua identidade com as estratégias que eles adotam no processo de implantação da TV digital aberta no Brasil. É o que acontece, por exemplo, quando ele defende, enfática e repetidamente, “a TV de alta definição” ou “HDTV”. É também o que ocorre quando a regulamentação da radiodifusão é tomada por ele como um passo a ser dado depois da implantação da TV digital.

O Congresso Nacional, que poderia assumir o papel de protagonista nesse processo, parece impotente para tomar qualquer iniciativa contrária aos interesses dos donos da televisão, cujo poder sobre o Estado brasileiro continua aparentemente intocável. As razões para esse comportamento do Parlamento podem ser as mais diversas, mas sem dúvida, aquelas que aqui apontamos estão entre as mais decisivas: a grande influência da televisão na formação da opinião pública, à qual os parlamentares são sensíveis, a pressão direta por meio do **lobby** e a propriedade de empresas de televisão entregue a um expressivo número de representantes do povo.

## Referências

- ARAGÃO, Murilo de. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. In: **Revista de Sociologia Política**, UFPR, nº 6 & 7, 1996.
- BOLAÑO, César. TV digital no Brasil e no mundo: estado da arte. In: **Revista de Economia Política da las Tecnologías de la Información y Comunicación**, V. VI, n. 2, maio/ago 2004. <http://www.eptic.com.br>. Acesso em 09/11/2006.
- BRANT, João. Dois argumentos chinfrins no debate. In: <http://www.intervozes.org.br>. Acesso

em 10/12/2006.

CHARAUDEAU, Patrick & MAINGUENEAU. **Dicionário de Análise de Discurso**. São Paulo: Editora Contexto, 2006.

COSTA, Caio T. Modernidade líquida, comunicação concentrada. In:

<http://www.dnabrasil.org.br>. Acesso em 05/10/2006, 15h33.

DUCROT, O. **O Dizer e o Dito**. Campinas, Pontes, 1988.

\_\_\_\_\_. **Princípios de Semântica Lingüística**. São Paulo: Cultrix, 1972.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

HERZ, Daniel. Quem são os donos da mídia no Brasil. In: EGYPTO, Luiz (org.). **O forró do cartel da mídia**. In: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br>. Acesso em 05/10/06, 19h13.

LIMA, Venício A. de. **Mídia – Crise política e poder no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

LIMA, Venício A. de. **Mídia – Teoria e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Reflexões sobre a regulação da radiodifusão no Brasil** – Em busca da Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

MESQUITA, Fernão Lara. A ameaça de “corporatização” da mídia. In: EGYPTO, Luiz (org.). **O forró do cartel da mídia**. In: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br>. Acesso em 05/10/06, 19h13.

MONTEZ; BECKER. **TV digital interativa**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2005.

MOTA, Regina. Os desafios da TV digital no Brasil. In: BARBOSA FILHO, André; CASTRO, Cosette; TOME, Takashi (orgs.). **Mídias digitais**. São Paulo: Paulinas, 2005.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. Campinas, SP: Pontes, 2005.

RAMOS, Murilo César. Estado e Comunicação no Brasil. Conferência proferida na abertura do **XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Intercom 2006. Brasília: 2006.

SARTORI, Giovanni. **Homo videns** – Televisão e pós-pensamento. Bauru, SP: Edusc, 2001.

SIMÕES, Cassiano Ferreira; MATTOS, Fernando. Elementos histórico-regulatórios da televisão brasileira. In: BRITTOS, Valério C; BOLAÑO, César R. S. (orgs.). **Rede Globo – 40 anos de hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005.

INTERVOZES. TV digital: princípios e propostas para uma transição baseada no interesse público. In: <http://www.intervozes.org.br>.

RELATÓRIO Integrador dos Aspectos Técnicos e Mecadológicos da Televisão Digital. Versão 1.0, 2001. CPqD.



## O PODER CONCLUSIVO DAS COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NA 52ª LEGISLATURA\*

Carla Danice de Melo Santos\*\*

**Resumo:** Estudo do sistema de comissões e seu poder de apreciação conclusiva: origem histórica e aplicação na Câmara dos Deputados. Pesquisa de dados sobre a tramitação dos projetos de lei sujeitos à competência plena das comissões apresentados na 52ª Legislatura. Análise comparativa dos dados em relação a estudos anteriormente realizados.

**Palavras-chave:** poder conclusivo; sistema de comissões; Câmara dos Deputados; processo legislativo; projeto de lei; legislatura.

**Resumen:** Estudios del sistema de comisiones y su competencia legislativa plena: origen histórica y aplicación en la Cámara de los Diputados. Investigación de datos sobre la tramitación de los proyectos de ley sujetos a la competencia plena de las comisiones presentados en la 52ª Legislatura. Análisis comparativa de los datos en relación a estudios realizados.

**Palabras-clave:** competencia legislativa plena; sistema de comisiones; Cámara de los Diputados; proceso legislativo; proyecto de ley; legislatura.

### 1 Introdução

Com a intenção de criar procedimentos capazes de agilizar o processo legislativo e de valorizar os órgãos técnicos, o Constituinte de 1988 conferiu às comissões parlamentares, por meio do art. 58, § 2º, da Carta Magna, poderes para substituir o Plenário na deliberação de projetos de lei, tendo deixado aos regimentos internos de cada Casa legislativa a atribuição de definir e delimitar os contornos desse novo mecanismo.

---

\* Artigo produzido a partir de monografia apresentada à Câmara dos Deputados, como trabalho final do Curso de Especialização em Processo Legislativo, sob orientação da Profª Luciana Botelho Pacheco.

\*\* Técnica Legislativa da Câmara dos Deputados. Especialista em Processo Legislativo pelo Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados - carla.santos@camara.gov.br

Não obstante essa intenção constitucional de fortalecer as comissões e dotá-las de maior poder decisório, boa parte das pesquisas realizadas por cientistas políticos dedicados ao estudo do Legislativo brasileiro indica que esse objetivo não foi alcançado. Conforme Cintra e Lacombe (2004, p. 161-162), as conclusões, no geral, são de que as comissões, por variados motivos, utilizam bem pouco o poder que lhes foi outorgado, o que resulta em um círculo vicioso de enfraquecimento e esvaziamento desses órgãos técnicos.

A maioria das publicações existentes, contudo, baseia-se em dados coletados nas primeiras legislaturas que se seguiram à nova ordem constitucional, ou seja, quando esse mecanismo do poder conclusivo das comissões ainda estava se incorporando e adaptando à prática e às normas internas da Casa. Mais recentemente, a publicação de um “Anuário Estatístico” referente aos trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados no ano de 2005 revelou dados um pouco diferentes, o que nos fez cogitar da possibilidade de aquele panorama desfavorável sobre o poder conclusivo traçado pelos primeiros estudiosos ter sofrido alterações, passadas mais três legislaturas desde então.

O que se pretende investigar neste artigo, a partir desse cenário de disparidades entre dados coletados nas primeiras legislaturas e aqueles referentes a um ano da legislatura mais recente, é se as modificações mostradas pelo anuário estatístico de 2005 em relação às pesquisas anteriormente divulgadas seriam um fenômeno isolado, limitado àquele ano, ou se, ao contrário, efetivamente houve evolução e amadurecimento institucional do mecanismo do poder decisório das comissões desde a sua instituição pela Constituição Federal de 1988 até hoje. Para atingir esse objetivo, propusemo-nos a pesquisar qual foi, efetivamente, a contribuição do poder conclusivo nos trabalhos legislativos efetuados pela Câmara dos Deputados durante todo o período da última legislatura, que se encerrou em 31 de janeiro de 2007.

Este artigo divide-se em duas partes. Na primeira delas abordamos alguns pontos sobre o poder conclusivo das comissões parlamentares, sua previsão na Constituição brasileira de 1988 e a inclusão e as características do instituto dentro do sistema de comissões da Câmara dos Deputados. A segunda parte do trabalho contempla os dados apurados sobre a produção do poder conclusivo das comissões da Casa na última legislatura, trazendo as informações mais atualizadas sobre seu desempenho no conjunto dos trabalhos legislativos. Por fim, apresentamos nossa análise dos resultados encontrados e as conclusões do trabalho.

## **2 O sistema de comissões parlamentares e seu poder de apreciação conclusiva**

O sistema de comissões parlamentares, formado pela criação, na estrutura dos Legislativos, de organizações compostas por pequeno número de parlamentares e dotadas de competências pré-estabelecidas, é co-partícipe do processo legislativo. São as comissões as responsáveis por estudar as proposições e redigir as leis, entretanto somente o exame prévio das



proposições legislativas pelas comissões não foi suficiente para fazer a produtividade legislativa corresponder às demandas cada vez maiores, e de caráter cada vez mais técnico, da era do Estado Social.

Em busca de métodos que possibilitassem produzir mais agilmente a legislação demandada, a Assembléia Constituinte Italiana de 1946 adotou um novo mecanismo de elaboração legislativa, chamado por Mortati (**apud** SEGADO, 2003, p. 280) de “**procedimiento descentralizado**”, que consistia em atribuir às comissões parlamentares a competência para não somente examinar, mas, também, deliberar, em decisão final, sobre proposições legislativas sem o pronunciamento do Plenário. A finalidade de sua criação era clara: desincumbir os plenários de apreciar um grande número de projetos de lei. Com isso, as comissões, de simples órgãos auxiliares no trabalho legislativo, transformaram-se em órgãos com poder de decisão legislativa.

No Brasil, seguindo o mesmo caminho tomado pela Constituição Italiana, a Assembléia Nacional Constituinte de 1986-87 instituiu, no texto constitucional de 1988, a competência deliberativa plena das comissões parlamentares. O texto constitucional discrimina, no § 2º do artigo 58, as atribuições das comissões, e, dentre elas, a de discutir e votar projetos de lei que, segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), dispensem a deliberação do plenário, sempre resguardada essa apreciação se assim o requererem um décimo dos parlamentares da Casa.

Na elaboração de seu Regimento Interno de 1989, a Câmara dos Deputados estabeleceu, no art. 24, II, a competência conclusiva das comissões como a regra geral de apreciação, ao determinar, especificamente, os casos em que ela não seria aplicada. Assim, foram dotadas as comissões de um poder bastante amplo, pelo menos em termos numéricos, uma vez que, não se encaixando em nenhuma das exceções, a grande maioria dos projetos de lei acabaram por se sujeitar a tal tipo de apreciação.

Várias são, todavia, as causas determinadas pelo RICD que podem levar as proposições a tornarem-se sujeitas à apreciação pelo Plenário, perdendo, assim, as comissões competentes o poder de sobre elas deliberarem.

Em primeiro lugar, há o recurso previsto constitucionalmente contra o resultado da deliberação definitiva das comissões, seja pela aprovação, seja pela rejeição. A segunda hipótese diz respeito à existência de pareceres divergentes entre as comissões competentes para se pronunciarem sobre a proposição. Essa regra assegura que somente sejam decididas conclusivamente pelas comissões as proposições que nelas sejam consensuais. Uma terceira disposição regimental determina que projetos de lei em regime de urgência não podem ser deliberados conclusivamente pelas comissões.

Há mais duas hipóteses que igualmente levam à reversão do rito de apreciação da matéria, remetendo-a para o Plenário. Uma delas consiste na apensação de proposição originalmente sujeita ao rito conclusivo a uma outra, dependente de decisão do Plenário. Assim,

o rito especial – no caso, o de Plenário – sobrepõe-se ao rito comum, passando ambas as proposições a tramitar segundo o primeiro. A outra ocorre quando, não cumpridos os prazos de apreciação pela comissão, o Presidente da Câmara determine a avocação da proposição para a deliberação em Plenário.

Existe ainda um outro tipo de competência que, além da conclusiva, é também realizada no âmbito das comissões e que pode pôr fim à tramitação de qualquer proposição legislativa. Tal prerrogativa é denominada de apreciação terminativa e aplica-se a todas as matérias a serem deliberadas pela Casa, inclusive as que estejam sujeitas à apreciação conclusiva. Além disso, ela é decisória e privativa de apenas duas comissões: a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto aos aspectos de admissibilidade jurídica; e a Comissão de Finanças e Tributação, quanto aos aspectos de admissibilidade financeiro-orçamentária.

### **3 Apresentação da pesquisa e análise dos dados**

A pesquisa foi realizada por meio do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (SILEG) e teve por base os projetos de lei apresentados durante a 52ª Legislatura, isto é, no período de 15/02/2003 a 31/01/2007. O fato de o período escolhido envolver uma legislatura inteira permitiu que este trabalho disponibilizasse resultados bastante recentes, viabilizando, assim, um bom comparativo com trabalhos anteriores, de forma a demonstrar o desenvolvimento histórico do procedimento legislativo descentralizado na Câmara dos Deputados.

O universo pesquisado consistiu nas proposições sujeitas à apreciação conclusiva pelas comissões que permaneciam em tramitação ao final da legislatura, além dos projetos de lei transformados em norma jurídica, tanto pelo procedimento descentralizado, quanto por deliberação plenária. Abordaram-se, também, os projetos que foram arquivados em decorrência do poder de rejeição definitiva das comissões.

A tabulação dos dados foi feita por parâmetros de quantidade de aprovação e rejeição pelas comissões, de forma de apreciação e regime de tramitação das normas jurídicas produzidas e de autoria. Buscou-se, assim, demonstrar os resultados efetivos do trabalho legislativo realizado pelas comissões no uso do poder conclusivo.

#### **3.1 Dados apurados**

Do total de 7.709 projetos de lei apresentados à Câmara dos Deputados, entre 15/2/2003 e 31/1/2007, 5.529 ainda se sujeitavam à apreciação conclusiva das comissões no final do citado período. Dentre esses, apenas 592 (10,7%) permaneciam ativos, isto é, continuavam tramitando e os restantes 4.937 (89,3%) estavam inativos ao final da legislatura. O número de projetos de lei inativos consistia em 4.686 arquivados (94,92%) e em 251 (5,08%) que cessaram sua

tramitação por outros motivos, como, por exemplo, os retirados pelos autores e os que foram a eles devolvidos pela Presidência, conforme o art. 137, §1º do RICD.

O arquivamento pode ser determinado por vários fatores definidos pelo RICD. Dentre eles, a chegada do fim da legislatura sem ter a proposição logrado deliberação favorável nas comissões ou encaixar-se ela em alguma das exceções previstas no art. 105. O arquivamento também pode ocorrer na hipótese de declaração de prejudicialidade (art. 163) ou em caso de emissão de **parecer terminativo** pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania ou de Finanças e Tributação (art. 54). Destaca-se, por último, o tipo de arquivamento resultante da rejeição de mérito das proposições pelas comissões, quando tal decisão não é alvo de recurso ao Plenário (art. 133).

Identificamos, no universo pesquisado, 3.814 projetos arquivados (81,39%) em razão do encerramento da legislatura; 204 (4,35%) declarados prejudicados; 104 (2,22%) que receberam parecer terminativo quanto aos aspectos de admissibilidade jurídica ou orçamentária; e 564 (12,04%) rejeitados no mérito pelas comissões.

Quanto aos 592 projetos que permaneciam em tramitação, a pesquisa constatou que 452 deles (76,35%) encontravam-se em alguma das situações previstas no art. 105 do RICD que impedem o arquivamento ao final da legislatura, quais sejam: 1) ter recebido pareceres favoráveis de todas as comissões; 2) ser de iniciativa externa à Casa; ou 3) já ter tramitado pelo Senado Federal. As 140 proposições restantes (23,65%) já haviam terminado sua tramitação pelas comissões, das quais 120 foram remetidas ao Senado Federal para revisão, nos termos da Constituição Federal, e 20 sofreram interposição de recursos para apreciação pelo Plenário, recursos esses que ainda se encontravam pendentes de deliberação.

Além das proposições definitivamente eliminadas do processo legislativo por inadmissibilidade quanto aos aspectos jurídicos ou orçamentários (104 sujeitas à apreciação conclusiva das comissões e 12 sujeitas à deliberação do Plenário) ou por rejeição quanto ao mérito (564) e das que, aprovadas, aguardavam retorno do Senado Federal (120), o poder conclusivo na Câmara dos Deputados produziu 69 leis, isto é, proposições que, aprovadas pelas comissões da Casa e pelo Senado Federal, foram sancionadas pelo Presidente da República.

De posse desses dados, buscou-se comparar a aprovação de projetos de lei via poder conclusivo das comissões, em termos quantitativos, à do processo tradicional, em deliberação do Plenário. Foram revelados os seguintes números referentes tanto às proposições que se transformaram em norma jurídica, quanto às que foram remetidas ao Senado Federal (tabela 1):

Tabela 1 . Projetos de lei apreciados pelas comissões e pelo Plenário

Situação	Comissões	Plenário	Totais
Transformados em normas jurídicas	69	91	160
Remetidos ao SF	120	6	126
<b>Totais</b>	<b>189</b>	<b>97</b>	<b>286</b>

Fonte: Câmara dos Deputados - SILEG

É interessante notar que, em relação ao número total, as proposições aprovadas pelas comissões (189) superaram em cerca de 95% as aprovadas pelo Plenário (97). No entanto, quando se consideram apenas os projetos transformados em lei, isto é, aqueles já aprovados também pelo Senado Federal e sancionados pelo Presidente da República, a pesquisa demonstra que o Plenário produziu mais que as comissões. Apesar disso, as comissões foram responsáveis por mais de 43% da produção legal da legislatura passada (69 do total de 160 leis).

Um outro aspecto a ser destacado é a iniciativa dessas leis. Em relação às 69 apreciadas pelas comissões, a Câmara dos Deputados foi autora em 34 casos (49,27%), o que superou em quase 80% a autoria do Poder Executivo, que se deu em 19 leis (27,54%). O Senado Federal foi autor de 13 leis (18,84%) e as 3 restantes (4,35%) foram de iniciativa do Tribunal Superior do Trabalho. Quanto às 91 leis apreciadas pelo Plenário, entretanto, a pesquisa evidenciou que a grande maioria dos projetos foi de iniciativa do Poder Executivo, autor em 53 casos (58,24%), enquanto apenas 15 (16,48%) tiveram iniciativa da Câmara dos Deputados (13 de Deputados e 2 da Mesa Diretora), 10 (11%) do Senado Federal, 2 (2,2%) de comissões mistas especiais e 11 (12,08%) de outros órgãos.

No que diz respeito ao regime de tramitação, observou-se que, dos 91 projetos de lei apreciados pelo Plenário e transformados em norma jurídica, apenas 3 (3,3%) tramitaram em regime ordinário ou de prioridade e 88 (96,7%) estavam sob o regime de urgência. Dentre estes, 7 possuíam a urgência requerida pelo Presidente da República a projetos de sua iniciativa, nos termos do preceito constitucional do art. 64, §1º, CF, tendo os 81 restantes sofrido pedidos de urgência para apreciação imediata, em conformidade com o art. 155, RICD.

Cabe ressaltar, ainda, que das 88 proposições urgentes aprovadas pelo Plenário, 41 (47%) já pertenciam à competência do Plenário e 47 (53%) eram, inicialmente, sujeitas ao procedimento legislativo descentralizado. Ao receber o pedido de urgência, esses projetos também passaram a ser submetidos à deliberação pelo Plenário, perdendo as comissões, assim, seu poder de sobre eles decidir.

### 3.2 Análise e conclusões

A primeira constatação feita com o exame dos dados levantados refere-se à enorme quantidade de projetos de lei recebidos pela Casa durante o período pesquisado – quantidade

essa que tem, inclusive, aumentado no decorrer das legislaturas<sup>1</sup> – e, em especial, daqueles cuja tramitação é sujeita à apreciação conclusiva das comissões, visto representarem eles a grande maioria – 5.529 – dos 7.709 apresentados (cerca de 72% do total). O fato de que apenas uma parcela dessas proposições obteve algum tipo de deliberação dentro da legislatura e de que 3.814 foram arquivadas em decorrência do término da legislatura demonstra a incapacidade do procedimento descentralizado de deliberar sobre todos os projetos que a ele são submetidos.

Entretanto, apesar de o poder conclusivo ter apresentado limitações em responder à demanda, a sua capacidade deliberativa, que se deu em quase 20% dos casos, revelou-se bastante alta se considerados os números absolutos, uma vez que, em apenas quatro anos, 1.093 projetos de lei foram deliberados, somados os aprovados, os rejeitados, os inadmitidos e os declarados prejudicados.

Em relação a todos os projetos de lei aprovados na Câmara dos Deputados, os dados apurados demonstram, em contraposição ao panorama deixado pelas pesquisas realizadas nas primeiras legislaturas após 1988, uma evolução do poder conclusivo, o que é comprovado pelo fato de que, do total de 286 proposições aprovadas, cerca de 66% (189) foram resultantes desse tipo de apreciação. Quando comparado o número de proposições que se transformaram em lei (160), apesar de o procedimento de Plenário (91) ter superado o descentralizado (69), a produção legislativa deste foi bastante considerável, na ordem de 43%. Quanto às 126 proposições que aguardavam a deliberação do Senado Federal, os projetos sujeitos ao poder conclusivo representaram a larga maioria de 95% desse universo, consistindo os de Plenário em apenas 5%. Todos esses números revelam que as comissões desempenharam com destaque sua função legislativa no uso da competência plena.

No que se refere à atribuição do regime de urgência para a tramitação de projetos de lei inicialmente submetidos ao procedimento descentralizado – identificada pela quase totalidade dos trabalhos anteriores como o principal fator de enfraquecimento do poder decisório das comissões, por enviar as proposições à competência do Plenário –, sua influência não se mostrou tão determinante na legislatura em exame, uma vez que as comissões, apesar de terem perdido a competência plena em 47 das 88 proposições urgentes convertidas em lei, mesmo assim produziram, por meio de sua deliberação definitiva, a quantidade expressiva de 69 leis. Considerando, ainda, que das 91 leis aprovadas em Plenário, apenas 5% (3) não tramitaram em regime de urgência, pode-se concluir que não fosse o poder conclusivo conferido às comissões, boa parte dos projetos de lei aprovados na Câmara dos Deputados no período pesquisado não teriam sido apreciados.

---

<sup>1</sup> Vieira (2005, p. 83) já havia apurado um número total de 6.923 projetos apresentados na 50ª legislatura, e de 7080, na 51ª legislatura. Em comparação com essas, a 52ª Legislatura mostra um número ainda maior da apresentação de projetos de lei, que, como se viu, totalizaram 7.709.

No que diz respeito à iniciativa das leis aprovadas, os resultados confirmaram aquilo que já havia sido objeto de estudo específico em Pacheco (2004): no rito do poder conclusivo, a iniciativa parlamentar é largamente prevacente, havendo sido aprovadas 47 leis originárias de projetos de autoria de Deputado ou Senador contra apenas 19 do Executivo, relação que se inverte completamente quando se tomam em consideração as leis aprovadas pelo procedimento tradicional de Plenário, no qual a iniciativa do Executivo supera de longe todas as demais. Percebe-se, com isso, que o Plenário prioriza, em sua apreciação, as proposições do Executivo em detrimento das de seus próprios membros.

Finalmente, a análise dos dados também revelou que o poder de decisão das comissões funciona como um sistema de triagem, tendo posto fim à tramitação de um bom número de projetos de lei que não estavam aptos a entrar para o mundo jurídico, seja por problemas de constitucionalidade e juridicidade ou de adequação financeira ou orçamentária, seja por questões de mérito. No período investigado pelo presente estudo, o procedimento descentralizado foi responsável pelo encerramento da tramitação de 680 proposições, por rejeição e por parecer terminativo das Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania e de Finanças e Tributação.

#### **4 Considerações Finais**

Este trabalho demonstrou que as comissões da Câmara dos Deputados têm se mostrado como um grande canal de deliberação legislativa, cumprindo cada vez mais ativamente seu papel como centro de poder decisório.

Como se afirmou no início deste artigo, o que motivou nossa pesquisa foram as mudanças assinaladas pelo Anuário Estatístico de 2005 em contraposição aos dados revelados por pesquisas de períodos anteriores. A intenção foi averiguar se elas constituiriam um fato isolado daquele ano em exame ou se traduziriam um ânimo de permanência rumo à efetividade do instituto.

Do exame dos trabalhos das comissões parlamentares, no âmbito de seu poder decisório, durante a 52ª Legislatura, pôde-se perceber que houve uma verdadeira evolução desse procedimento, uma vez que seus resultados foram bastante representativos quanto ao total das deliberações, seja pela aprovação, seja pela rejeição de projetos de lei.

O procedimento descentralizado das comissões vem se constituindo em uma via deliberativa da qual a Casa não pode mais prescindir, haja vista ser ele cada vez mais incumbido da apreciação da esmagadora maioria de projetos de lei que ali tramitam. Além disso, o número crescente de proposições apresentadas à Câmara dos Deputados deixa claro que seria impossível ao Plenário exercer tal função sozinho, sem o auxílio das comissões.

Não se deve, no entanto, julgar a eficácia desse instituto com base em números isolados e desvinculados da realidade em que se inserem. O relevante papel das comissões no

desempenho das funções do Poder Legislativo consiste no debate técnico mais apurado das matérias e na maior interação com a sociedade, do que resultam melhores condições de tomada de decisão sobre os projetos sujeitos à sua apreciação definitiva.

Portanto, é necessário que o poder conclusivo das comissões tenha maior visibilidade perante a sociedade, por meio da divulgação dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados alcançados. É importante, também, que ele seja mais valorizado pela própria Câmara dos Deputados e subsidiado de recursos humanos e materiais que dêem maior vazão à grande demanda de proposições e viabilizem deliberações com maior qualidade.

## 5 Referências

- Anuário estatístico do processo legislativo*. - Ano 1 (2005) - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto consolidado até a emenda constitucional n. 43. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados*. 7. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.
- CINTRA, Antônio Octávio e LACOMBE, Marcelo Barroso. *A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política*. Em: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (org.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2004.
- PACHECO, Luciana Botelho. *O poder conclusivo de apreciação das comissões da Câmara dos Deputados: uma alternativa viável para a apreciação dos projetos de lei de iniciativa parlamentar*. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Assessoria Parlamentar e Processo Legislativo. 2004.
- SEGADO, Francisco Fernandez. *El procedimiento legislativo descentralizado em Itália y Espana*. Em: Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003.
- VIEIRA, Fernando Sabóia.. *O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados – uma avaliação*. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Gestão Legislativa. 2005.



## QUANDO O LEGISLATIVO NÃO LEGISLA...: O CASO DO PROJETO DE LEI Nº 1.151/1995, QUE DISCIPLINA A UNIÃO CIVIL ENTRE PESSOAS DO MESMO SEXO\*

Jairo Luis Brod<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho destina-se a analisar as repercussões sociais e os sucedâneos jurídicos à falta de regulamentação em lei de usos e costumes, já incorporados ao *modus vivendi* da sociedade, de populações de orientação sexual minoritária. Toma-se como paradigma dessa situação, o Projeto de lei nº 1.151/1995, de autoria da ex-deputada federal Marta Suplicy, que visa a instituir a união civil homossexual, reformada depois para parceria civil registrada entre pessoas do mesmo sexo. Tramitando há mais de 11 anos na Câmara dos Deputados, e aprovado por unanimidade pela Comissão Especial que o analisou, aguarda penosamente a apreciação do Plenário daquela Casa de Leis. Por isso, desamparados em suas demandas, os atores sociais envolvidos buscam outros foros onde possam ser ouvidos.

**Palavras-chave:** direitos de minoria; direitos humanos; legislação; políticas públicas; Poder Judiciário; Poder Executivo; comunidade GLBT; homossexualidade; relações homoafetivas.

**Abstract:** The main aim of this work is to analyze the social repercussions and the legal consequences of the lack of normative rules for some uses and customs already sedimented in some social groups – specifically, in the present case, in sexual minorities groups. As a principal axis of this analysis, Project of Law 1,151/1995, sponsored by the former member of the House of Representatives Marta Suplicy, which aimed to establish rules for what was called “civil union” of same-sex couples (later converted in same-sex “registered civil partnership”), is presented and discussed. Proceeding in the House for more than 11 years, favorably reported by the Special Committee which considered it, the Project still waits for Plenary appreciation. As a result of this stagnation, main involved social actors have search for alternative forums in order to present their demands.

---

\* Excerto da monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, como trabalho final do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, sob orientação do Prof. Jorge Luiz Pennafort Palma.

<sup>1</sup> Jairo Luis Brod, Analista Legislativo da Câmara dos Deputados; Especialista em Instituições e Processos Políticos do Legislativo pelo Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados; Mestrando em Sociologia e Ciência Política, pela Parceria Interinstitucional entre o Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. (jairo.brod@camara.gov.br)



**Keywords:** rights of minority. human rights. legislation. public politics; Judiciary Power; Executive Power; community GLBT; homosexuality; homoaffective relations.

## 1 Introdução

O Projeto de lei nº 1.151/1995, de autoria da ex-deputada federal Marta Suplicy, visa a instituir a parceria civil registrada entre pessoas do mesmo sexo. A denominação desse instituto, fixada após os debates na Comissão Especial da Câmara dos Deputados<sup>2</sup> encarregada da análise da proposição, substitui o da união civil homossexual, constante da proposta original da parlamentar paulista.

Para fins deste trabalho, o referido projeto de lei será, também, denominado simplesmente como projeto, proposta, proposição, PL (projeto de lei) ou PCR (parceria civil registrada). O público a que se destina – segmentos populacionais de orientação sexual minoritária – é identificado, genericamente, como comunidade GLBT - gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros (transexuais e travestis). Para melhor caracterização ideológica de seus integrantes, empregam-se aqui os termos orientação homossexual ou orientação homoafetiva (vide glossário, ao final), em detrimento de opção homossexual ou escolha homossexual.

Enquanto os legisladores passam – há mais de 11 anos – por cima dos fatos, ignorando os anseios de cerca de 18 milhões de brasileiros<sup>3</sup> (10% da população) que clamam por reconhecimento civil de seus direitos de minoria, a parceria/união homossexual, com seus desdobramentos sócio-jurídicos, prossegue. Para suprir essa carência, os gays e as lésbicas contam com o atendimento de seus parceiros, de entidades de gênero, de organizações não-governamentais, e, sobretudo, de programas governamentais e de sentenças e acórdãos do Poder Judiciário.

## 2 O projeto de lei nº 1.151/95

O Projeto de lei nº 1.151/95 foi apresentado em 26 de outubro de 1995 pela então Deputada Marta Suplicy à Câmara dos Deputados. Originalmente, a proposição buscava o reconhecimento da união entre pessoas do mesmo sexo tendo como fim a proteção do direito de propriedade e de sucessão. Em seu primeiro artigo, deixa isso explícito: “É assegurado a duas pessoas do mesmo sexo o reconhecimento de sua união civil visando a proteção dos direitos à propriedade, à sucessão e dos demais regulados nesta Lei”.

---

<sup>2</sup> Uma Comissão Especial é formada para emitir parecer sobre: I – proposição que verse sobre matéria de competência de mais de três Comissões Permanentes que devam se pronunciar quanto ao mérito; II – proposta de emenda à Constituição; III – projeto de código; IV – projeto de reforma do Regimento Interno; V – denúncia por crime de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República e de Ministros de Estado.

<sup>3</sup> Informações que se repetem nos dados divulgados pelo Ministério da Saúde, pelas organizações de homossexuais e por três dos palestrantes das audiências públicas realizadas na Comissão Especial que analisou o assunto.

O artigo dois discorre sobre o registro da união civil que será realizado nos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais mediante a apresentação pelos(as) parceiros(as) dos seguintes documentos: I – prova de serem solteiros(as), viúvos(as) ou divorciados(as); II – prova de capacidade civil plena; III – instrumento público de contrato de união civil. O mesmo artigo prossegue afirmando a impossibilidade de alteração do estado civil do(a) pactuante durante a vigência do contrato.

O terceiro artigo aborda o conteúdo do contrato como “sendo livremente pactuado” e afirma que esse “Deverá versar sobre disposições patrimoniais, deveres, impedimentos e obrigações mútuas”.

Os três artigos seguintes tratam da extinção da união civil e da partilha decorrente dessa. A extinção dar-se-á pela morte de um(a) dos(as) contratantes ou mediante decretação judicial. Qualquer parceiro(a) poderá requerer a extinção da união civil, ou demonstrando uma infração contratual ou alegando desinteresse na continuidade dela, desde que decorridos dois anos de constituição da parceria. A partilha dos bens deverá estar de acordo com o disposto no instrumento público de união civil, cujo teor deverá ser expressamente repetido na sentença de extinção dessa.

O artigo sete reitera a necessidade da averbação do registro de constituição ou de extinção da união civil nos assentos de nascimento e casamento das partes, isto é, é necessário o registro dos contratos (de constituição e/ou extinção) de união civil no Cartório. O oitavo artigo do projeto veda a celebração de mais de um contrato de união civil. A penalidade prevista a quem desobedecer a essa limitação ou mudar de estado civil durante a vigência do contrato será de seis meses a dois anos de reclusão.

O artigo nove do projeto aborda como e onde se dará o registro da união civil (em livro próprio no Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais), versando, também, sobre a alteração da legislação vigente para o registro de imóveis. Já o artigo 10 trata da impenhorabilidade do bem imóvel próprio e comum e, para isso, modifica a lei 8.009, de março de 1990.

Os artigos de 11 a 13 versam sobre os benefícios da previdência social, inclusive para servidores públicos civis da União, e ressaltam ser responsabilidade dos estados e municípios a regulamentação desses direitos a seus servidores. Promovem para tal fim a modificação das Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (Lei de Benefícios Previdenciários), e nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais).

O artigo 14 trata do direito à sucessão por meio de alteração na Lei nº 8.971, de 28 de dezembro de 1994. O artigo posterior aborda o direito à curatela. Em relação à naturalização, assunto do derradeiro artigo temático, o de nº 16, ela passa a ser concedida para estrangeiro(as) que tenham parceiro(a) com nacionalidade brasileira, para isso altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Lei dos Estrangeiros).

Na justificativa do projeto, a autora desenvolve toda uma preocupação com a caracterização da união civil, buscando, a todo momento, diferenciá-la do casamento e da união estável heterossexual. Para tal, afirma que a união civil é uma relação especial entre particulares, que, por sua especificidade, merece a proteção do Direito, aproximando-a de um contrato. Em reforço a essa linha de pensamento, a deputada sublinha que a futura lei não exigirá mudanças conceituais e legais no campo da família. No entanto, ainda em um dos trechos da própria justificativa, a ex-parlamentar aduz comentários ambíguos quanto à almejada dissociação:

[...] Está entendido, portanto, que todas as provisões aplicáveis aos casais casados também devem ser direito das parcerias homossexuais permanentes. A possibilidade para casais de gays e lésbicas registrarem suas parcerias implicará a aceitação por parte da sociedade de duas pessoas do mesmo sexo viverem juntas numa relação emocional permanente.

Como se vê, Marta Suplicy refere-se a uniões homossexuais, em muitos momentos, como “casais de gays e lésbicas”. Ao que se sabe, o termo casal faz referência indubitavelmente ao casamento. Além disso, em alguns tópicos da justificativa da proposição, a autora caracteriza a união homossexual como uma relação de afeto e compromisso mútuo, ou seja, como um laço emocional entre duas pessoas do mesmo sexo, o que contradiz o projeto como sendo apenas um contrato civil entre duas pessoas do mesmo sexo. Não obstante essas incongruências, ao final da mencionada justificativa, a ex-deputada ressalta, mais uma vez, a diferenciação entre esses institutos:

[...] A figura da união civil entre pessoas do mesmo sexo não se confunde nem com o instituto do casamento, regulamentado pelo Código Civil Brasileiro, nem com a união estável, prevista no parágrafo 3º do art. 226 da Constituição Federal. É mais uma relação entre particulares que, por sua relevância e especificidade, merece a proteção do Estado e do Direito. O projeto estabelece com clareza os direitos que visa a proteger nessa relação. As formalidades nele previstas servem não só como uma garantia ente os próprios contratantes, mas também perante terceiros; servem, ainda, como um indicador para a sociedade, de quão sério é o tema nele tratado e da expectativa de durabilidade e estabilidade que têm em suas relações.

Depreende-se, assim, que os pontos cruciais do arrazoado que justifica a proposta ancoram-se na defesa dos direitos humanos e da cidadania. As mencionadas incoerências serão posteriormente sanadas pelo deputado Roberto Jefferson, relator do PL na Comissão Especial responsável por seu exame, tanto em seu parecer como no substitutivo<sup>4</sup> apresentado à proposta original<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Segundo o art. 118, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea à parte de outra proposição, denominando-se substitutivo quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto.

<sup>5</sup> No substitutivo, o deputado fluminense não equipara a proposta da união homossexual ao instituto do casamento nem à união civil tradicional, converte-a, ao contrário, em parceria civil registrada, caracterizando, assim, contrato para onde convergem interesses civis que atendem a duas pessoas identificadas juridicamente como capazes. O novo texto cria, também, livro específico para o registro do ato contratual, dispensando-se a mesma lavratura no livro correspondente ao das uniões heterossexuais. Por fim, Roberto Jefferson deixa bem claro que da efetivação da parceria homossexual não decorre naturalmente a possibilidade de adoção de filhos.

A ex-deputada Marta Suplicy argumenta, ainda, em favor de sua causa, que o reconhecimento social da relação homoafetiva (termo preferível a homossexual ou homoerótico), por meio da aprovação da união civil entre pessoas do mesmo sexo, promoverá maior possibilidade de proteção à saúde (cita a Aids como exemplo); diminuição da violência e da discriminação direcionada a homossexuais; e aceitação das homossexualidades (tanto por parte do(a) homossexual quanto da sociedade em geral).

Ainda na defesa de seu projeto, Marta Suplicy cita decisão da Organização Mundial da Saúde e do Conselho Federal de Psicologia de retirar o homossexualismo – Código 302.0 da Classificação Internacional de Doenças (CID) – das categorias de doença, desvio ou transtorno sexual. Vale-se, igualmente, de estudos que apontam que a(s) homossexualidade(s) não é (são) uma opção ou escolha e que a ciência ainda não encontrou resposta satisfatória para sua(s) gênese(s). Exclui, por outro lado, qualquer referência à discussão pautada em princípios teológicos e/ou religiosos<sup>6</sup>. Por isso, para a autora, o debate deve ser restrito à esfera laica, especialmente no capítulo concernente aos direitos civis em uma sociedade pluralista e democrática.

A indefinição do Parlamento com relação à regulamentação das parcerias homossexuais deixou um vácuo no arcabouço jurídico-legal. Tendo gerado fortes expectativas por parte do público interessado, é nessa inação parlamentar que surge a ação de entidades da sociedade civil e dos Poderes Executivo e Judiciário para o atendimento das reivindicações da comunidade GLBT.

### **3 O Poder Executivo açambarca a função legislativa**

Os constituintes de 1988 propunham divisão mais equitativa das funções exercidas pelos três poderes da República. Pensando nisso, extinguiram o instrumento monocrático do decreto-lei, que permitia que o Executivo exercesse atribuição legiferante. Em seu lugar, foi criada a medida provisória, de origem italiana – a *procedimenti provvisori* -- que, a exemplo do nome, deveria ser um instrumento legal transitório que atendesse às necessidades mais prementes da administração pública. Era consenso, à época de sua criação, que esse mecanismo era necessário para não engessar o andamento da máquina pública. Enquanto a medida era implementada, o Congresso Nacional iria discutir e amadurecer a medida provisória proposta pelo Governo.

---

<sup>6</sup> Os movimentos ou denominações mais atuantes foram: na Igreja Católica, a Renovação Carismática; nas Igrejas Pentecostais, a Assembléia de Deus, o Evangelho Quadrangular e o Brasil para Cristo.

Como ocorreu com o decreto-lei, porém, que, de exceção virou regra, o novo instrumento transformou-se na ferramenta jurídico-legal que norteia a maioria das atividades do País. Todas as medidas provisória são consideradas de resolução urgente ou urgentíssima, não são apreciadas e atravancam a pauta de deliberações do Congresso. É por essa razão que os parlamentares de ambas as Casas praticamente não vêm suas proposições sendo debatidas no Parlamento.

Desde a entrada em vigor da Constituição Cidadã, conforme Figueiredo e Limongi (1999) apontam, mais de 85% da matéria legal aprovada no País provém da iniciativa do Executivo. Apenas 13% desse ordenamento é de iniciativa parlamentar. Essa *legislativização* do Poder Executivo não se deve unicamente à sanha de poder e de manipulação de interesses daquele órgão; muito se deve ao comodismo dos parlamentares e à falta de melhor integração de esforços entre as diversas correntes partidárias em que se divide a Câmara dos Deputados. Com isso, é comum que fatos sociais já estabelecidos há tempos – como é o caso da relação homoafetiva – aguardem anos para serem regulados pelo Poder Legislativo, quando o são.

O novo Código Civil, implantado em 2002, depois de mais de 26 anos de tramitação, já entrou em vigor desatualizado, pois a realidade, depois de tanto tempo, já o havia superado. A questão da união civil já poderia ter sido contemplada pelo Código, já que ele entrou em vigor ainda na efervescência dos debates sobre o projeto da deputada Marta Suplicy. Se o PL 1.151 tivesse sido apresentado sob a forma de medida provisória, não resta dúvida de que ele já teria sido votado há muito tempo. Desde que a proposição se encontra pronta para ser apreciada pelo Plenário, há cerca de dez anos, o projeto entrou na pauta de discussão pouquíssimas vezes, mais pelo trancamento da pauta por medidas provisórias do que por desinteresse de sua autora.

No tocante à questão dos direitos de orientação sexual, o Poder Executivo vem se adiantando, também, aos reclamos da minoria homossexual. Em 2003, o II Plano Nacional de Direitos Humanos, pela primeira vez em nosso País, abordou abertamente a questão do direito à não-discriminação da comunidade GLBT.

Em 2005, o governo foi mais longe e lançou o programa Brasil sem Homofobia, mais uma vez na dianteira do Poder Legislativo, que, há anos, faz tramitar sem sucesso projetos de lei nesse sentido. O programa governamental desdobra-se em várias frentes de auxílio ao movimento GLBT, mediante ações como a edição de cartilhas elucidativas, o apoio financeiro e operacional às paradas *gays* em várias capitais e cidades brasileiras – 92, em 2006 --, e a realização de encontros regionais e nacionais para discussão do assunto.

Outra medida de há muito pleiteada pelas organizações de homossexuais foi a inclusão de 3 membros dessas agremiações no Conselho Nacional de Combate à Discriminação, órgão ligado ao Ministério da Justiça. Tem assento naquele Conselho representantes de todas as minorias, inclusive indígenas. A importância de se ter representantes nesse fórum pode ser medida pela reverberação das sugestões de seus membros em políticas institucionais.

A decisão política do Poder Executivo em incluir os interesses da causa homossexuais na agenda dos debates nacionais tem feito crescer a visibilidade da situação em que se acha essa minoria em nosso País. Com o apoio de cerca de 90 entidades que congregam a comunidade GLBT no Brasil, o Executivo tem colaborado para a crescente aceitação do homossexual em nossa sociedade.

#### **4 A judicialização da política**

Vianna (1999) e outros autores têm percebido que a lentidão do Legislativo favorece a assunção de suas atribuições por outros atores institucionais, sobretudo pelo Poder Judiciário. Cresce a tal ponto essa outrora insuspeita atribuição por parte dos magistrados que Cappelletti (1993) os denomina muito apropriadamente de *juízes legisladores*.

Essa judicialização das relações sociais tem alcançado o mundo do trabalho, o universo familiar e os demais organismos político-institucionais da sociedade. Nunca os operadores do direito, com seus códigos, seu arsenal de institutos e procedimentos fizeram-se tão onipresentes na vida cotidiana. O crescimento das demandas judiciais e do número de órgãos, faculdades e profissionais para satisfazê-las reafirmam o Direito como uma das áreas do conhecimento mais valorizadas pela sociedade.

Essa pressão social pela solvência das contendas, principalmente em função da conscientização dos cidadãos acerca de seus direitos, tem exigido soluções cada vez mais ágeis e eficazes para o atendimento desse novo e imenso contingente. Daí a razão do surgimento de novas varas judiciárias, da informatização processual e da desconcentração dos julgamentos via juizados especiais. Como a sociedade atual tem se distinguido pela velocidade de suas transformações, com a adoção de novos costumes e novas tecnologias, os impactos sobre as relações sociais vêm se avolumando irrefreavelmente. Com isso, surgem alterações sociais e novos vínculos que carecem de fundamentação legal para seu ordenamento pacífico.

Como vimos, o Poder Legislativo não têm acompanhado essa evolução dos costumes, deixando um vácuo que, necessariamente, tem que ser preenchido. E é nessa esteira que vem atuando o Poder Executivo com a execução de políticas governamentais e a edição de medidas provisórias que cumpram essa necessidade. Mas é o Poder Judiciário que mais vem atuando nessa seara, uma vez que, chamados a se pronunciarem, os magistrados não podem se escusar de dar sua sentença. Normalmente, os juízes decidem de acordo com a lei, a jurisprudência e a doutrina dos teóricos. Não havendo nenhum desses guias disponíveis, sobretudo a lei emanada do Poder Legislativo, o juiz não pode, mesmo assim, alegar que não possua nenhum suporte conceitual ou legal para proferir seu despacho. Por um princípio denominado de indeclinabilidade de jurisdição, ele precisa se manifestar. E, segundo o Código de Processo Civil, não havendo em que se amparar, ele julga por analogia, pelos usos e costumes e pelos princípios gerais de direito.

Quanto à união civil, que, de há muito tempo, já se constituiu em fato social e que ainda espera por regulação jurídica, o juiz, ao se defrontar com pedidos ligados ao caso, deve obrigatoriamente se pronunciar. Não havendo lei, é lícito que ele faça analogia com o casamento heterossexual e com costumes que já vêm se implantando na prática social bem como que ele lance mão dos princípios gerais do direito inscritos na Constituição Brasileira e nas cartas constitucionais internacionais, sobretudo em seus aspectos de não-discriminação e de salvaguarda dos direitos humanos. Daí porque que dezenas de sentenças já foram proferidas em alguns estados e municípios brasileiros assegurando os direitos dos homossexuais (Dias, 2001).

A judicialização da Política ou a politização do Judiciário – politização no sentido de se assumir incumbências de outro Poder – é decorrência direta da baixa produtividade em legislar de nossos congressistas. A reversão dessa tendência só ocorrerá mediante a concepção de leis que reflitam a nova dinâmica social e a proteção dos interesses de todos os segmentos populacionais. É na inação do Legislativo que os demais Poderes atuam. Estes são, na verdade, obrigados a se posicionarem, seja por motivação política, seja por imperativo constitucional e legal. Cabe, portanto, aos deputados e aos senadores, retomarem a si a prosaica função que lhes foi delegada: o ordenamento legal dos novos arranjos e necessidades sociais.

O Judiciário, na condição de formulador da regulamentação legal, ao lado dos outros dois Poderes, revela o atual desequilíbrio das funções tripartites do Estado. Quem perde é o cidadão, pois a multiplicidade de atribuições de cada Poder faz com que cada um deles não se especialize em sua competência constitucional, prestando, assim, um serviço de má qualidade e pondo em cheque a independência e a harmonia de suas concepções originais.

## 5 Conclusão

Enquanto o Parlamento se abstém de sua função precípua – legislar –, entidades civis, organizações não-governamentais e, principalmente, a Administração Pública e o Judiciário tem suprido esse papel, numa descaracterização do Estado Democrático de Direito, que supõe a repartição e a assunção de funções por instituições diversas. A experiência tem mostrado que a hipertrofia de um Poder em desfavor de outro não conduz ao fortalecimento das instituições como um todo e torna o Estado refém de uma minoria.

## Referências

- ABONG, 2002. *ONGs no Brasil – Perfil e catálogo das associadas à Abong*. São Paulo, Abong, 2003.
- ARÁN, Márcia e CORRÊA, Marilena V. *Sexualidade e política na cultura contemporânea; o reconhecimento social e jurídico do casal homossexual*, in *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, vol. 14 n. 2 jul/dez-2004. Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS, Comissão de Direitos Humanos da. *Seminário nacional de políticas afirmativas e direitos da comunidade GLBT*. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2004.

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Discursos Parlamentares sobre União Civil de Pessoas de Mesmo Sexo e sobre Parceria Civil Registrada – 1995 a 2006*. Brasília, Intranet e Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2007.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 1.151, de 26 de outubro de 1995. Brasília, Intranet e Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2007.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Legisladores?* Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.
- DIAS, Maria Berenice Dias. *União homossexual. O preconceito e a justiça*. 2. Ed., Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- GAGLIANO, Pablo Stolze. Teleaula pela Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes. *União homoafetiva*. São Paulo, 27/06/2006.
- LOPES, Moisés Alessandro de Souza. *União civil e a dessacralização da família nuclear: uma análise do projeto de parceria civil registrada entre pessoas do mesmo sexo*, in Revista Urutágua, nº 5, dez/jan/fev/mar-2004/2005. Maringá, Universidade Estadual de Maringá, 2005.
- MELO, Eduardo Rezende. *Novos arranjos familiares à luz da Constituição de 1988*. São Paulo, Perspectiva, 2005.
- ONU. Convenção das Nações Unidas sobre os direitos humanos Adotada em Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. ONU, 2005.
- RIOS, Roger Raupp. *Direitos sexuais de gays, lésbicas e transgêneros no contexto latino-americano*. Porto Alegre, UFRGS, 2005.
- VIANNA, Luiz Werneck. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, 1999.