



**SENADO FEDERAL**  
**UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO (UNILEGIS)**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL (UFMS)**

**RAÍSSA ABREU GOMES**

**LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA NO SENADO FEDERAL:**  
As portas semiabertas da Casa revisora

Brasília – D.F.  
2008



**RAÍSSA ABREU GOMES**

**LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA NO SENADO FEDERAL:**

As portas semiabertas da Casa revisora

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Orientador: Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Brasília - DF  
2008

**LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA NO SENADO FEDERAL:**  
As portas semiabertas da Casa revisora

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 2º semestre de 2008.

**Aluna: Raíssa Abreu Gomes**

**Banca Examinadora:**

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Luís Renato Vieira

Brasília, 05 de dezembro de 2008.

Ao meu irmão, Bruno, e a sua “companheira-amante”, Hozana, pela inspiração. A ele, especialmente, pelo diálogo que deu origem a esta pesquisa.

Ao meu pai, Edson, de quem veio a curiosidade pelos meandros da política, e a minha mãe, Celina, pelo exemplo de paixão pelo conhecimento, dedicação e amor. A ambos, pela fé e pelo incentivo sem limites.

À Rita, pela fragilidade que se soma em força, pela perspicácia travestida de silêncio, pela transparência, pela solidariedade e por trazer às tardes e noites vazias de Brasília aquele sentimento de “casa” que faz nascer qualquer monografia – custe o que custar...

À Larissa, pelo zelo, pelo afeto, pelas lições, pelas broncas, pelos beirutes, pelas caronas, pelos ouvidos, pelos cigarros, pelos cinemas, pelos conselhos, pelas brigas, pelos abraços – e, principalmente, pela honra de ter compartilhado comigo algumas de suas mais profundas dores.

Aos amigos-colegas Maurício, Oswaldo, Ana Maria, Paulo André, Fernando, Marshall, Toninho do PSOL e Toninho do Piano, Angélica, Sebastiana Clara, Maraemedi e demais ilustres representantes de todos os “grupinhos” da turma: o Senado Federal nunca mais será o mesmo depois de vocês. Muitas saudades.

Aos colegas da Agência Senado – em especial à Cristina, ao Augusto, à Tida, ao Nelson, ao Moisés, ao Koiti, à Malu e à Mariuza –, pelos muitos aprendizados de todos os dias.

À Marcinha, pela telepatia Brasília-Berlim.

Aos meus “sócios” Luís e Letícia, por me alimentarem de tudo que há de bom no mundo.

À querida Neide, pela alegria de viver, e aos seus filhos maravilhosos.

À Hannah, minha princesa.

Ao Nilo, pelas cores da estação que passou.

## **AGRADECIMENTOS**

A Caetano Ernesto Pereira de Araújo, que, sem saber, já guiava mesmo muito antes de ser professor.

Aos funcionários da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado, que não apenas abriram todos os arquivos da secretaria para a pesquisa como se colocaram à disposição para o esclarecimento das dúvidas que surgiram durante seu desenvolvimento.

Ao então presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, senador Paulo Paim.

À secretária-geral da Mesa, Cláudia Lyra.

Aos consultores legislativos Luciana Andrade, Marcos Santi e Gilberto Guerzoni Filho.

Aos representantes das entidades entrevistadas.

Aos funcionários da Secretaria de Arquivo.

Aos funcionários da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

A Gabriela de Almeida Pereira, pela colaboração na tabulação dos dados coletados.

Aos funcionários das comissões temáticas do Senado, aos assessores de parlamentares-relatores de sugestões e a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração deste trabalho.

*“Eu imaginei, quem sabe, que, se eu escrevesse uma carta, eu poderia dar um alento praquele povo lá de Brasília”.*

Fabiano Luís de Andrade, agricultor  
(São Pedro de Turvo, SP)

**Trecho do documentário “Cartas ao país dos sonhos”, da TV Senado, sobre as cartas que foram enviadas aos deputados e senadores da Assembléia Nacional Constituinte.**

## RESUMO

Este trabalho pretende relacionar reflexões recentes sobre a representação política com a aplicação do mecanismo da legislação participativa no Senado Federal. A partir da análise das sugestões legislativas encaminhadas pela sociedade civil à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e de entrevistas realizadas com entidades que enviaram sugestões e com funcionários do Senado, buscar-se-á conhecer o perfil dos grupos que participam da produção legislativa nacional pela Casa revisora, bem como averiguar se a instituição fornece aos cidadãos os elementos mínimos necessários à efetiva participação dos mesmos. Como marco teórico, serão utilizados os escritos de Bernard Manin sobre as metamorfoses da representação.

Palavras-Chave: Representação, Legislação Participativa, Senado Federal.

## ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Ilustração 1 – Sugestões protocoladas.....	21
Ilustração 2 – Sugestões por região.....	22
Ilustração 3 – Porcentagem de sugestões aprovadas.....	26
Ilustração 4 – Razões arquivamento.....	32
Ilustração 5 – Sugestões protocoladas/apresentadas 1.....	37
Ilustração 6 – Sugestões protocoladas/apresentadas 2.....	38
Ilustração 7 – Sugestões aprovadas por ano.....	39
Ilustração 8 – Sugestões enviadas por ano.....	40
Tabela 1 – Sugestões arquivadas por entidades.....	29

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. AS METAMORFOSES DA REPRESENTAÇÃO.....	13
2. Participação da sociedade civil no processo legislativo via Senado Federal .....	18
2.1. História e perfil da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa .....	18
2.2. Resultados alcançados.....	20
2.2.1. Informações preliminares.....	20
2.2.2. Das sugestões e das entidades.....	21
2.2.3. As sugestões arquivadas.....	28
2.2.4. Razões apontadas para o acatamento e o arquivamento.....	31
3. Fatores que interferem no desempenho do mecanismo da Legislação Participativa no Senado.....	36
3.1. O protocolo legislativo .....	36
3.2. A interface instituição/entidades.....	41
3.3. A estrutura da comissão.....	45
Conclusão.....	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	51
Anexos.....	52

## INTRODUÇÃO

Há 20 anos, nascia no Brasil uma Constituição que conferiu ao cidadão o poder da iniciativa das leis. O chamado espírito constituinte carregava as expectativas de duas décadas do silêncio da ruptura, e as manifestações populares que tomaram conta do Congresso Nacional eram o sinal mais claro de que nem mesmo a mais extensa das Cartas Magnas seria capaz de dar conta da diversidade de demandas que brotavam no seio da tal “democracia nacional”.

Com o passar do tempo e a observação da dinâmica parlamentar, constatou-se que as exigências impostas pelo Texto de 1988 à sociedade para a apresentação do projeto de lei de iniciativa popular inviabilizavam, na prática, a efetividade de um dos pilares da democracia semidireta<sup>1</sup>. Para que fossem mantidos os propósitos dos constituintes, foram criadas, então, as comissões de legislação participativa, cujo objetivo seria facilitar a apresentação de sugestões por entidades.

A iniciativa, no Congresso Nacional, foi da Câmara dos Deputados, que, em 2001, criou sua Comissão de Legislação Participativa (CLP). Em 2002, o Senado Federal seguiu o exemplo da Câmara, por iniciativa da senadora Marina Silva (PT-AC). No caso da chamada Câmara Alta, porém, o colegiado responsável pela participação popular acumula, desde 2005, as funções de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

Através das comissões, associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação no Congresso Nacional<sup>2</sup>, podem encaminhar ao Parlamento sugestões, pareceres técnicos, exposições e propostas.

Nesse contexto, o objetivo desta monografia é verificar de que forma o Senado Federal, especificamente, tem se relacionado com a sociedade civil por meio da legislação participativa, cinco anos após ter aberto aos cidadãos a possibilidade de contribuir com o processo de elaboração das leis.

A relevância do estudo da legislação participativa para o Parlamento se justifica pela constatação da incorporação à cena da representação de cada vez

---

<sup>1</sup> A Carta Magna estabelece que o projeto de lei de iniciativa popular conte com a assinatura de um por cento do eleitorado nacional, distribuído ao menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

<sup>2</sup> No caso dos partidos políticos sem representação no Congresso Nacional, sua participação é permitida no Senado, mas vedada na Câmara.

mais atores e meios que denotam um modelo de vinculação ao universo da política que rejeita a noção de passividade do eleitor-cidadão. O tema das metamorfoses do sistema representativo aparece em Bernard Manin (2002), cujo texto “Os princípios do governo representativo” será utilizado como plataforma teórica de nossa análise.

No entanto, apesar da profusão de estudos sobre a participação popular no processo legislativo da Câmara dos Deputados, a Casa revisora ainda não teve explorada no meio acadêmico as contribuições que pôde dar, no âmbito do Congresso Nacional, à possibilidade de conferir ao cidadão a oportunidade de atuar ao lado de seus representantes na definição da pauta legislativa nacional.

Dessa forma, este trabalho apresenta os resultados alcançados pelo Senado Federal no período de 2003 (data de início do recebimento das sugestões) a 2008 no que se refere à legislação participativa. Foram analisadas as sugestões protocoladas no Sistema de Tramitação de Matérias – as convertidas em proposições legislativas e as arquivadas –, bem como seus respectivos pareceres. Também foram tabuladas as sugestões registradas apenas na secretaria da CDH e armazenadas nos arquivos da comissão.

De início pretendia-se, unicamente, fazer uma análise comparativa entre as sugestões acatadas e as sugestões arquivadas, para identificar os fatores que determinavam o sucesso das sugestões no Senado Federal. Ao longo da pesquisa, porém, nos deparamos com uma série de fatores exógenos, relacionados ao funcionamento da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, que, chamou-nos a atenção, poderiam exercer influência direta sobre o desempenho das mesmas sugestões na instituição.

Dessa forma, é objetivo dessa pesquisa identificar nas sugestões, pareceres, entrevistas com as entidades e com os funcionários do Senado, se a instituição fornece aos cidadãos os elementos mínimos necessários à efetiva participação dos mesmos.

Parte-se da hipótese de que, apesar de ter dado um passo rumo ao rearranjo de suas estruturas de forma a se adequar ao atual estágio da representação política – que Manin chama de democracia de auditório – ao criar na Casa o mecanismo da legislação participativa, o Senado Federal ainda encara a relação entre representantes e representados, por suas práticas, como algo estanque, como uma espécie de contrato inegociável em que as duas partes exercem papéis muito bem definidos, a exemplo dos idealizadores da representação.

Ainda que a análise do perfil das entidades e das próprias sugestões tenha ocupado grande parte do tempo da pesquisa, não é objetivo do trabalho buscar na sociedade eventuais falhas que a desqualifiquem enquanto participante. Ao invés disso, pretendemos averiguar, em termos procedimentais, como o Senado, enquanto instituição representativa que decidiu convidar os cidadãos a participarem como co-autores do processo da representação, tem contribuído para a efetiva formação dos mesmos enquanto agentes políticos.

O trabalho também pretende sugerir explicações e alternativas às eventuais falhas identificadas na relação entre Senado Federal e sociedade civil via legislação participativa. A Câmara dos Deputados, que antecedeu o Senado na iniciativa de abrir as portas da participação legislativa ao cidadão, será utilizada em muitos momentos como referência. Não é objetivo deste trabalho, porém, discutir o papel de cada uma das Casas do Congresso no sistema representativo bicameral do ponto de vista da participação popular.

## 1. AS METAMORFOSES DA REPRESENTAÇÃO

No Brasil e no mundo, as relações entre a sociedade e os governos estão em transformação. Usualmente, compreende-se a evolução política do mundo ocidental a partir dos marcos democracia direta – governo representativo, sendo a primeira associada à forma de organização política da Antiguidade Clássica e a segunda tornada necessária desde o instante os organismos sociais tornaram-se por demais complexos.

Os idealizadores do conceito da representação, desde o princípio, reforçaram sua propriedade de nivelamento das paixões sociais em nome do bem comum e da evolução das instituições. Isso só era possível porque havia, entre representantes e representados, uma relação de confiança que conferia aos escolhidos a capacidade de tomarem as decisões de acordo com sua própria consciência. Destes, Edmund Burke, no seu Discurso aos eleitores de Bristol de 1774, foi um dos mais notáveis.

A opinião dos eleitores é uma opinião de peso e respeito que um representante deve sempre se alegrar por ouvir e sempre examinar com a máxima atenção. Mas as instruções imperativas, os mandatos que o deputado está obrigado, de maneira cega e implícita, a obedecer, votar e defender, ainda que sejam contrários às convicções mais sérias de seu juízo e de sua consciência, são coisas totalmente desconhecidas nas leis do país e surgem de uma interpretação fundamentalmente equivocada de toda a ordem a respeito da nossa Constituição. O Parlamento não é um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis (...), mas a assembléia deliberativa de uma nação, com um interesse, o da totalidade, onde o que deve valer não são os interesses e preconceitos locais, mas o bem geral que resulta da razão geral do todo.

Contemporâneo de Burke, Jean Jacques Rousseau, considerado pai da democracia moderna<sup>3</sup>, porém, não concebia a ideia de um povo que recorresse a uma intermediação para se expressar politicamente. Para Rousseau, o governo não tenderia a se submeter à vontade do soberano, mas a subjugá-lo e torná-lo seu escravo, invertendo os papéis.

---

<sup>3</sup> Expressão utilizada por BOBBIO, N. O Futuro da Democracia. Paz e Terra, 9º Ed. São Paulo, 2004.

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ou é a mesma, ou é outra – não existe meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser os seus representantes; são simples comissários, e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente enganado, pois só o é durante as eleições dos membros do Parlamento; assim que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada. Nos breves momentos de sua liberdade, pelo uso que dela faz, bem merece perdê-la. (ROUSSEAU, 2003).

Para além desse conflito, propomos reinterpretar a lógica da organização política das sociedades de acordo com a análise desenhada por Bernard Manin (2000). Para compreender as metamorfoses na relação entre representantes e representados nas democracias contemporâneas, o autor questiona a ideia de “governo do povo pelo povo” cristalizada pelos teóricos da democracia representativa. A seu ver, ainda que nunca tenham sido questionados, os princípios sobre os quais foram erguidos os governos representativos são diferentes daqueles que fundamentam a democracia, na medida em sempre há a seleção dos melhores.

Ao diagnosticar, porém, um conjunto de características comuns, observáveis em todos os governos ditos representativos – governantes eleitos em intervalos regulares, autonomia dos eleitos em relação à vontade de seus eleitores, liberdade de opinião pública e decisões tomadas mediante debate –, o autor classifica esses governos em três tipos: democracia parlamentar, democracia de partido e democracia de auditório.

Numa democracia de tipo parlamentar, diz Manin (2000), as eleições foram concebidas como um meio de conduzir ao governo indivíduos que gozavam da confiança de seus concidadãos. Os eleitos eram os “notáveis”, e expressavam interesses locais. Uma vez eleitos, tinham autonomia para votar de acordo com sua consciência, num sistema em que as decisões eram tomadas após debate no Parlamento. Havia pluralidade de opiniões, geralmente vinculada à atividade política fora do Parlamento pela ação de grupos organizados.

Já na democracia de partidos, verifica-se, observa o autor, a lealdade à agremiação, enquanto porta-voz de uma classe, e não ao representante em si. Ganha notoriedade, nesse sistema, o ativista, aquele capaz de mobilizar as massas. A liberdade dos líderes dos partidos para tomar suas decisões está limitada pela plataforma da agremiação. Como os meios de comunicação estão nas mãos dos

partidos, a expressão eleitoral e a opinião pública sempre coincidem. O debate só acontece dentro dos limites do partido – quando se chega ao Parlamento, as decisões já estão tomadas. Mas existe espaço para o acordo entre as lideranças e para o fenômeno do neo-corporativismo, como uma evolução da ação daqueles grupos organizados apontados no tipo parlamentarista (MANIN, 2000).

Na democracia chamada de palco, ou de auditório, por sua vez, a escolha dos eleitores recai, novamente, sobre a pessoa do eleito, e ela ocorre de forma reativa, mediante uma oferta. O escolhido, aqui, é o comunicador, e a eleição se baseia na imagem. Ao contrário do que acontecia na democracia de partidos, os meios de comunicação refletem diferentes tendências de opinião, o que faz com que opinião pública e expressão eleitoral não coincidam. O debate, aqui, ocorre no campo midiático, e essa neutralização da opinião faz com que não haja compromisso, da parte do eleitor, com nenhuma corrente ideológica. Como resultado, os resultados das eleições variam significativamente de uma eleição a outra. Aqui, tampouco, a discussão que leva à tomada de decisões se dá no Parlamento, mas sim entre o governo e os grupos de interesse.

Manin (2000) observa que, quando houve a transição do primeiro modelo – o parlamentarista – para o segundo – de partidos – , muitos cientistas políticos anunciaram o fim da representação. No entanto, com o tempo, percebeu-se que o que ocorria naquele momento – na segunda metade do século XIX, com a ampliação do direito de voto – era simplesmente a decadência do modelo representativo parlamentarista.

(...) com o tempo, tornou-se claro que, embora a emergência de partidos de massa tivesse ocasionado a falência do parlamentarismo, o governo representativo não estava agonizando. Alguns observadores compreenderam que tinha surgido uma forma nova e viável de representação. (MANIN, 2000, p. 8).

No despertar do século XXI, somos novamente convidados a repensar a relação entre as duas pontas da representação. Agora, para Manin (2000), o mundo vive a transição do modelo de partidos para o de auditório – que, aliás, tem algumas características do modelo chamado parlamentarista. Por exemplo, a proliferação de grupos que procuram se expressar politicamente por canais diversos dos partidos políticos, já que os mesmos não exercem, nem naquele nem neste caso, a função

de representar interesses difusos, geralmente relacionados à realidade imediata dos cidadãos.

Em relação às sociedades ocidentais contemporâneas, se, de um lado, as preferências eleitorais deixaram de ter como referencial a clivagem social e econômica e passaram a se moldar ao contexto, de outro, a organização partidária e o funcionamento parlamentar adquiriram lógicas diversas.

Ao mesmo tempo, diminui cada vez mais o interesse pela política partidária. O número de filiados cai progressivamente, na mesma proporção em que cresce o absentismo eleitoral. E, num contexto em que se alterou profundamente a forma de comunicação entre as duas pontas, anuncia-se, assim como outrora, o fim da democracia representativa. Caetano Araújo abordou o assunto ao questionar o monopólio dos partidos sobre a representação.

Com isso, o espaço da política se fragmenta e essa divisão não se detém nas grandes questões, como as acima citadas. Cada vez mais, cidadãos querem participar da política em torno de questões consideradas até então menores, locais, relacionadas diretamente ao seu cotidiano. Para esses, assim como para aqueles que fazem política a partir de etnia, gênero ou identidade religiosa, a estrutura partidária é inadequada. A participação ocorre mediante movimentos que procuram institucionalizar canais de acesso outros, ao mundo da política. (ARAÚJO, 2004).

Para Manin, porém, o que ocorre agora, como antes, é um rearranjo dos mesmos elementos que, desde os primórdios do governo representativo, fazem com que esse modelo, longe de se constituir o autogoverno do povo, seja um mecanismo que seleciona uma elite de notáveis.

Há uma notável simetria entre a situação atual e a do final do século XIX e início do século XX. Hoje, como então, a idéia de uma crise de representação é um tema usual, o que nos leva a crer que estamos diante de uma crise que é muito menos da representação como tal do que de uma forma particular de governo representativo. Cabe, portanto, indagar se as mudanças que hoje atingem a representação não estariam sinalizando a emergência de uma terceira forma de governo representativo, tão estável e coerente quanto o modelo parlamentar e a democracia de partido. (MANIN, 2000, p. 3).

No caso específico do Brasil, o Parlamento deu à sociedade um sinal de preocupação com as transformações na representação ao inserir, na Constituição de 1988, o artigo 14, que trata dos mecanismos de participação popular (plebiscito,

referendo e iniciativa popular – que evoluiu, como veremos no desenrolar deste trabalho, para a legislação participativa).

Porém, há um movimento que ocorre do lado de fora do Parlamento e que cada vez menos pode ser deixado de lado pelos observadores do processo político. Para Maria Alice de Carvalho (2002), esse movimento, por muitos chamado de ONGnização da sociedade, sugere uma reformulação da ideia de cidadania. Ao diagnosticar em nosso contexto o fenômeno da multiplicação de atores coletivos que orientam sua ação segundo interesses próprios e difusos, ela sugere que o desafio da dita consolidação democrática em países como o Brasil é justamente reeditar o tema da solidariedade.

Até o momento, segundo observa Carvalho (2002), esse processo de construção de redes sociais se concentra em setores de maior renda e expressão, e, dessa forma, não tem sido capaz de diminuir o abismo que separa a sociedade do sistema político, com prejuízos para a institucionalização da democracia. A autora termina seu ensaio com uma:

(...) hipótese para o mundo contemporâneo: a de que a nova sociabilidade impõe uma nova concepção de espaço público, sem a qual as teorias democráticas estarão sempre se debatendo entre a impossível ressurreição do herói iluminista ou o abandono do mundo social à barbárie. (CARVALHO, 2002, p.328).

É sob essa perspectiva da proliferação dos grupos de interesse como canais mais eficientes de expressão política que os próprios partidos na democracia de auditório que pretendemos analisar o mecanismo da legislação participativa no Senado Federal.

## 2. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO LEGISLATIVO VIA SENADO FEDERAL

### 2.1. História e perfil da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

O mecanismo da legislação participativa foi introduzido no Senado Federal em 2002, por iniciativa da senadora Marina Silva (PT-AC), um ano após a criação da Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados. O Projeto de Resolução nº 57 de 2001, convertido na Resolução nº 64 de 2002, foi aprovado por unanimidade na sessão plenária de 12 de dezembro de 2002, quando a senadora se despedia da Casa para assumir o Ministério do Meio Ambiente do governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Desde a adequação regimental à Constituição de 1988, a CLP foi a primeira comissão criada no Senado para atuar diretamente no processo legislativo<sup>4</sup>. De acordo com o texto da resolução, que acrescenta ao regimento o artigo 102-E, à CLP competia opinar sobre:

- I. sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional;
- II. pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas no inciso I.<sup>5</sup>

Ainda de acordo com o texto, as sugestões legislativas que recebessem parecer favorável da comissão seriam transformadas em proposição legislativa de sua autoria e encaminhadas à Mesa para tramitação, ouvidas as comissões competentes para o exame do mérito. Já as que recebessem parecer contrário seriam encaminhadas ao arquivo. Àquelas proposições oriundas das sugestões,

---

<sup>4</sup> Após a aprovação da Carta Magna, que deu aos colegiados o poder de analisar as matérias legislativas de forma terminativa, o número de comissões do Senado foi reduzido de 16 para seis pela Resolução 18 de 1989. Hoje, são dez as comissões temáticas da Casa revisora. A Comissão de Fiscalização e Controle foi criada no período, mas suas atribuições são mais técnicas que processuais.

<sup>5</sup> BRASIL, Senado Federal, Resolução no 64 de 2002. Disponível em [http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?tipo\\_norma=RSF&numero=000064&data=2002&SUBMIT1=Pesquisar](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?tipo_norma=RSF&numero=000064&data=2002&SUBMIT1=Pesquisar) Consulta em 25/10/2008.

seriam aplicadas as mesmas disposições regimentais a que estavam submetidos os demais projetos de lei nas comissões<sup>6</sup>.

Ao justificar seu projeto, a senadora Marina Silva salientou que a Constituição brasileira combina representação e participação direta, e que era sua intenção, ao apresentar a proposição:

Não apenas contribuir para melhorar a imagem da Casa, extremamente desgastada ao longo deste ano, como estimular os grupos organizados a apresentarem sugestões legislativas, o que certamente contribuirá para democratizar a participação popular no processo legislativo.<sup>7</sup>

Durante três anos, a estrutura administrativa da CLP funcionou dentro da Secretaria das Comissões do Senado. Em 2005, porém, a comissão teve suas competências ampliadas por nova resolução<sup>8</sup>, e, com estrutura própria, numa outra sala, passou a ser denominada Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

Desde então, passaram a ser também do colegiado as seguintes atribuições:

- III. garantia e promoção dos direitos humanos;
- IV. direitos da mulher;
- V. proteção à família;
- VI. proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências e de proteção à infância, à juventude e aos idosos;
- VII. fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle das políticas governamentais relativas aos direitos humanos, aos direitos da mulher, aos direitos das minorias sociais ou étnicas, aos direitos dos

---

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> BRASIL, Senado Federal. Projeto de Resolução no 57 de 2001. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2001/11/08112001/28107.pdf>. Consulta em 25/10/2008. Ao se referir ao desgaste à imagem da Casa ao longo do ano de 2001, Marina Silva fazia menção aos desdobramentos do escândalo da violação do painel eletrônico do Senado.

<sup>8</sup> BRASIL, Senado Federal. Resolução no 1, de 2005. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regs/RegSFVoIII.pdf>. Consulta em 31/10/2008. A mesma resolução ampliou também a competência da comissão de Fiscalização e Controle, que passou a tratar também de Meio Ambiente e Defesa do Consumidor, e criou as comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo e de Agricultura e Reforma Agrária.

estrangeiros, à proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência e à proteção à infância, à juventude e aos idosos <sup>9</sup>.

Sob a presidência do senador Paulo Paim (PT-RS), os 19 senadores titulares e os 19 suplentes da comissão se subdividiam em 2008 em três subcomissões permanentes - da Criança, Adolescente e Juventude; do Idoso; e em Defesa da Mulher – e uma temporária – de Combate ao Trabalho Escravo. Quatro funcionários são responsáveis por todo o trabalho de organização de reuniões, audiências públicas e demais eventos promovidos pelo colegiado, além do recebimento de sugestões legislativas, denúncias de violações aos direitos humanos e toda uma vasta gama de documentos que chegam à Casa todos os dias.

## **2.2. Resultados alcançados**

### *2.2.1. Informações preliminares*

No que concerne especificamente à iniciativa legislativa, objeto desta pesquisa, registre-se, de início, que a atual equipe de funcionários da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa tinha, até outubro de 2008, conhecimento de 130 sugestões da sociedade recebidas em cinco anos de funcionamento do mecanismo da legislação participativa no Senado Federal. Esse número inclui tanto sugestões protocoladas no Sistema de Tramitação de Matérias quanto sugestões apenas arquivadas em caixas na secretaria da comissão<sup>10</sup>.

Apenas 38 dessas sugestões estavam protocoladas no Sistema de Tramitação de Matérias. As razões para essa diferença serão analisadas mais adiante. É importante registrar, por hora, que, devido às dificuldades encontradas no desenrolar do trabalho para a sistematização dos dados que não estão disponíveis *on-line*, o recorte do sistema foi também o recorte adotado na pesquisa para a análise do texto das sugestões e dos pareceres. Assim, das 38 sugestões protocoladas, foram estudadas 29, acompanhadas dos respectivos pareceres, sendo

---

<sup>9</sup> BRASIL, Senado Federal, Regimento Interno, v.1, art.102-E. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsfl> Consulta em 26/10/2008.

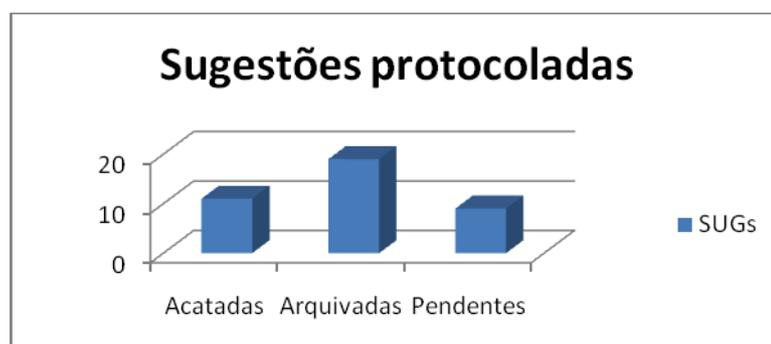
<sup>10</sup> Fonte: Arquivos da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal e Sistema de Tramitação de Matérias. Registre-se que o número não representa o total de sugestões legislativas enviadas ao Senado Federal. Conforme será discutido mais adiante, as entrevistas realizadas com os servidores da comissão e com as entidades participantes demonstram que houve casos de extravio de sugestões.

excluídas da análise nove sugestões mais recentes, cuja tramitação na CDH ainda não havia sido concluída até meados de outubro de 2008 (a comissão aguardava a manifestação dos relatores).

Para efeitos de contagem e tabulação dos dados, no entanto, será considerado sempre o número total de 130 sugestões conhecidas. Dessas, 97 estão fora do Sistema de Tramitação de Matérias – 45 delas, por não atenderem aos requisitos mínimos de admissibilidade, sequer chegaram a ser distribuídas; as outras 52 foram consideradas prejudicadas pelos seus relatores após análise e arquivadas na própria secretaria da comissão, na maioria das vezes sem a deliberação do colegiado.

### 2.2.2. Das sugestões e das entidades

Das 38 sugestões protocoladas, 10 se converteram em proposições legislativas, 19 foram arquivadas e nove ainda aguardavam a manifestação de seus relatores em outubro de 2008. A relação entre aproveitadas e arquivadas no universo das protocoladas está expressa no gráfico a seguir.

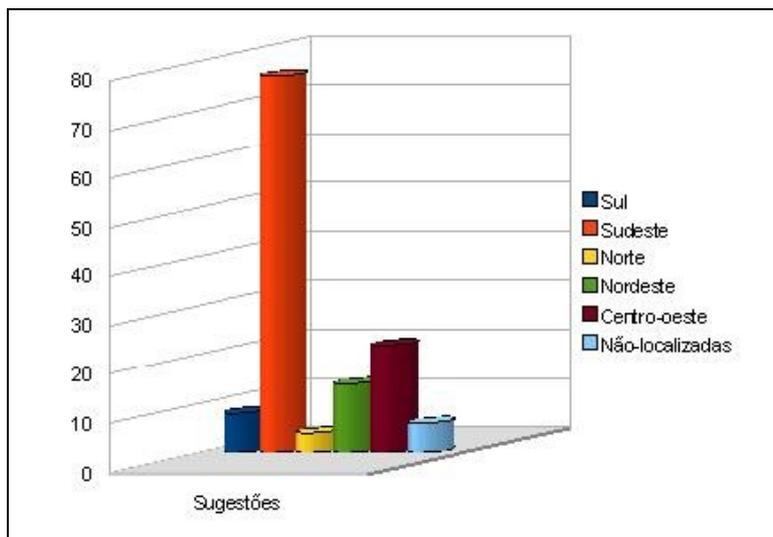


**Ilustração 1 – Sugestões protocoladas.**

As sugestões vieram, sobretudo, da região Sudeste, onde uma das 74 entidades participantes, a Associação Comunitária do Chonin de Cima (ACCOCI) – do Distrito de Chonin de Cima, situado a 40 km de Governador Valadares (MG) –, foi responsável pela apresentação de 45 (ou 34%) do total de sugestões enviadas<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Ver nos Anexos relação completa das sugestões enviadas e das entidades participantes, bem como a relação das sugestões e pareceres analisados.

### Sugestões enviadas por região



**Ilustração 2 – Sugestões por região.**

É também de Minas Gerais a segunda entidade no ranking das que mais enviaram sugestões ao Senado Federal: o Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul (CODESESSUL), de Estrela do Sul, no Triângulo Mineiro, soma 10 sugestões. Cabe, aqui, uma observação: o fato de figurarem no topo da lista das entidades que mais enviam sugestões às comissões de legislação participativa tanto do Senado quanto da Câmara associações de Minas Gerais pode ser explicado pela divulgação feita no estado do mecanismo da legislação participativa quando da criação da comissão da Câmara. À época, o presidente daquela Casa era o hoje governador do estado, Aécio Neves.

Em terceiro lugar, aparecem a Confederação do Elo Social Brasil, de São Paulo, capital, com 3 sugestões, e a Associação Salvamar de Assistência à Criança e ao Adolescente, do Espírito Santo, também com 3 sugestões.

Na relação das entidades participantes, encontram-se desde associações de moradores do interior do país, como a ACOCCI ou o CONDESESSUL, a entidades que afirmam ter filiais espalhadas pelas principais metrópoles brasileiras – como é o caso do Elo Social Brasil –, passando por condomínios residenciais e confederações de indústrias.

Algumas entidades fizeram da legislação participativa parte de sua rotina, como as três primeiras acima mencionadas, destacando, inclusive, de acordo com os depoimentos colhidos, voluntários designados para monitorar o andamento das sugestões enviadas tanto à Câmara quanto ao Senado. Muitas outras, como a mato-

grossense Associação Tangaraense das Empregadas Domésticas, tiveram uma única participação episódica.

Nesta pesquisa, foram ouvidos representantes de cinco entidades: a Associação Comunitária do Chonin de Cima, o Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul e a Confederação do Elo Social Brasil – as três que mais enviaram sugestões ao Senado Federal – além da Associação Tangaraense de Empregadas Domésticas e a Associação Capixaba de Supermercados (ACAPS). Acredita-se que, por seus variados perfis, essas cinco entidades sejam representativas do universo de organizações que buscaram a participação legislativa via Senado Federal nos últimos anos.

O envio de minutas de projetos de lei manuscritas é a marca registrada da Associação Comunitária do Chonin de Cima, entidade composta por cerca de 300 associados num distrito de menos de 3 mil habitantes. De acordo com o presidente da entidade, Fábio Persi, que assina todas as minutas encaminhadas ao Senado, os chonienses vivem, sobretudo, da renda de aposentadorias e de programas sociais, como o Bolsa Família. São professores, aposentados, trabalhadores rurais e comerciantes.

Para o distrito, que ainda não conseguiu eleger representantes na Câmara Municipal de Governador Valadares, a ACOCCI serve como canal de expressão política. Sua grande bandeira, em âmbito local, é a emancipação. Entre as conquistas da associação, criada em 1987, destacam-se o estabelecimento, em parceria com a Empresa de Correios e Telégrafos (ECT), do Projeto Correio Comunitário: voluntários da associação criaram a estrutura física e trabalham na execução de serviços básicos de uma agência de correios, como atendimento ao público, postagem de objetos e mercadorias e distribuição de correspondências, serviços esses aos quais o distrito não tinha acesso até 1999. Até então, as correspondências para Chonin de Cima eram direcionadas a uma caixa postal comunitária em Governador Valadares<sup>12</sup>.

Chonin de Cima está entre as entidades que mais participam do processo legislativo tanto na Câmara quanto no Senado. A entidade ficou conhecida em âmbito nacional por suas sugestões, especialmente pela que propõe acabar com a

---

<sup>12</sup> Entrevistas concedidas em 01/10/2008 e 04/11/2008; depoimento de Fábio Persi em audiência pública da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados em agosto de 2007. Disponível em [www2.camara.gov.br/comissoes/clp/notastag.htm/2007/09-08.07%20-%20Prerrogativas%20e%20trabalhos%20da%20CLP.doc](http://www2.camara.gov.br/comissoes/clp/notastag.htm/2007/09-08.07%20-%20Prerrogativas%20e%20trabalhos%20da%20CLP.doc) Consulta em 04/11/2008.

cobrança do valor da assinatura básica pelas prestadoras de serviço telefônico fixo e móvel (SUG 06/03, ou PLS 91/04, em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado <sup>13</sup>).

O Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul (CONDESESSUL), por sua vez, tem sede no município de Estrela do Sul, no Triângulo Mineiro (7 mil habitantes), mas suas ações englobam outras duas cidades da região: Grupiara e Cascalho Rico. Seus principais objetivos são zelar pela segurança pública municipal, os direitos sociais em geral, os direitos do consumidor e o meio ambiente.

Em âmbito regional, a entidade se orgulha de ter, por exemplo, conquistado o aumento do efetivo de policiais de Estrela do Sul e de ter promovido a reforma da cadeia local, segundo depoimento do promotor público e voluntário André Luis Alves de Melo<sup>14</sup>. No legislativo federal, do qual a entidade participa desde 2004, o CONDESESSUL tem cerca de 20 sugestões transformadas em projetos de lei na Câmara dos Deputados, propostas estas que tratam de segurança pública, direitos dos idosos e crianças e adolescentes.

A Confederação do Elo Social Brasil, por sua vez, se propõe a “fortalecer o 5º Poder”, entendido 5º Poder como a “auto-representação do povo”, segundo a definição do presidente da entidade, o advogado Jomatelino dos Santos Teixeira<sup>15</sup>. A principal forma de atuação do Elo Social, mediante a qual pretende “fazer o Poder público funcionar”, é a apresentação, junto aos tribunais do país, dos mais variados instrumentos jurídicos para questionar ou cobrar decisões de administradores públicos das três esferas, bem como fiscalizar a ação dos parlamentares.

Com sede em São Paulo, a entidade concentrou sua participação legislativa federal no ano de 2006, quando foram enviadas, tanto à Câmara quanto ao Senado, de acordo com o depoimento do presidente, cerca de 70 sugestões (o Senado só tem registro de três). O Elo Social teria criado uma espécie de comissão de legislação participativa interna para sistematizar as sugestões dos associados – 182 diretores, segundo o presidente, em sua maioria advogados. A atividade chegou a representar “40% dos anseios” da entidade, e Jomatelino chegou a afirmar que “Não existe nenhum problema no Brasil para o qual não tenhamos previsto solução nesses projetos”<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=67166](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=67166) Consulta em 04/11/2008.

<sup>14</sup> Entrevista concedida em 28/10/2008.

<sup>15</sup> Entrevista concedida em 27/10/2008.

<sup>16</sup> Idem.

Já a Associação Tangaraense das Empregadas Domésticas, como já foi afirmado, teve contato com o legislativo federal uma única vez, pela apresentação da sugestão legislativa que propõe conceder à empregada doméstica os mesmos direitos concedidos ao trabalhador comum (SUG 16/04<sup>17</sup>, ou PLS 293/06, na Comissão de Assuntos Sociais do Senado). Criada em maio de 2000 e com sede no município mato-grossense de Tangará da Serra (70 mil habitantes; 240 km de Cuiabá), a proposta da entidade, de acordo com a advogada voluntária Elaine Neidi Brinker é zelar pelo “aprimoramento intelectual e moral das associadas, promover atividades sociais, culturais e desportivas”<sup>18</sup>.

Em oito anos de trabalhos, a associação estabeleceu parcerias com programas sociais do estado do Mato Grosso, informatizou a sede da entidade, promoveu cursos e elaborou a “Cartilha dos Direitos e Deveres da Empregada Doméstica”, cujas discussões deram origem à sugestão encaminhada ao Senado Federal.

As principais conquistas da Associação Capixaba de Supermercados (ACAPS), por sua vez, dizem respeito a redução de tributação e isenção de impostos. A entidade foi criada em 1972.

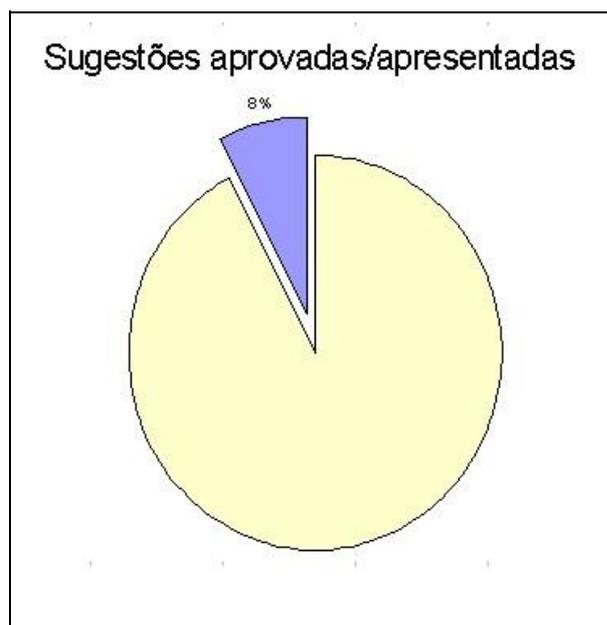
São de autoria da Associação Comunitária do Chonin de Cima 6 das 10 sugestões legislativas que chegaram a ser convertidas em proposições na história do Senado Federal. O aproveitamento das sugestões está explicitado no gráfico a seguir, e é sobre o processo de análise das sugestões que iremos nos deter nas próximas páginas.

#### *2.2.2.1. Sugestões acatadas*

---

<sup>17</sup> [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=79290](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=79290) Consulta em 29/10/2008.

<sup>18</sup> Entrevista concedida em 28/10/2008.



**Ilustração 3 – Porcentagem de sugestões aprovadas**

Levando-se em consideração que às sugestões legislativas são aplicados os mesmos critérios de análise de viabilidade utilizados na análise das demais proposições legislativas que tramitam no Senado<sup>19</sup>, a experiência da legislação participativa na Casa havia gerado, até outubro de 2008, 10 proposições legislativas.

Da Associação Comunitária de Chonin de Cima vieram não apenas a maioria das sugestões aproveitadas, como também os dois casos de maior sucesso do mecanismo no Senado: as duas sugestões que chegaram a ser aprovadas em Plenário. São elas a SUG 07/04<sup>20</sup>, convertida no Projeto de Lei do Senado (PLS) 16/05, que autorizava o Executivo a criar Universidade Federal do Vale do Rio Doce, na cidade de Governador Valadares; e a SUG 28/03<sup>21</sup> (PLS 14/05), que propõe incluir rodovia na Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Nacional.

A primeira dessas propostas foi arquivada na Câmara dos Deputados em novembro do ano passado. A segunda, porém, continua tramitando naquela Casa, com chances de ser a primeira das proposições originadas de sugestão legislativa

<sup>19</sup> As comissões devem emitir parecer quanto aos aspectos relativos a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito das matérias a elas distribuídas (Regimento Interno, arts. 97 a 105. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsfi/> Consulta em 29/10/2008).

<sup>20</sup> [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=72463](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=72463) Consulta em 29/10/2008.

<sup>21</sup> [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=72461](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=72461) Consulta em 29/10/2008.

encaminhada ao Senado a completar o processo legislativo e se tornar norma jurídica<sup>22</sup>.

Chonin de Cima também encaminhou ao Senado sugestão (06/03<sup>23</sup>, convertida no PLS 91/04) para vedar a cobrança de assinatura básica pelas prestadoras de serviço telefônico fixo e móvel; proposta (SUG 01/04<sup>24</sup>, ou PLS 15/05) que baixa para 60 a idade a partir da qual a mulher idosa que não tem condições de prover sua subsistência passa a receber o benefício mensal de um salário mínimo; a SUG 06/04<sup>25</sup>, convertida na PEC 1/05, que propõe que partidos políticos sem representação no Congresso Nacional possam propor Ações Diretas de Inconstitucionalidade, e a SUG 29/05<sup>26</sup>, convertida na PEC 28/08, que altera o artigo 14 da Constituição Federal para tornar o voto facultativo.

A SUG 17/05<sup>27</sup>, encaminhada pela Associação Capixaba de Supermercados (ACAPS), deu origem ao Projeto de Lei do Senado 146/06, que altera a Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, para permitir a comercialização, por supermercados, de medicamentos cuja venda e dispensação não dependam da apresentação de prescrição.

A comissão do Senado aproveitou, ainda em seus primórdios, sugestão (SUG 35/03<sup>28</sup>) da Associação dos Magistrados do Paraná (AMAPAR), convertida no PLS 387/03, que aumenta os valores de multa e indenização, nos casos de litigância de má-fé. Mais adiante, de Tangará da Serra, no Mato Grosso, veio a sugestão 16/04<sup>29</sup>, da Associação Tangaraense de Empregadas Domésticas. O projeto (PLS 293/06) a

---

<sup>22</sup> Pelo outro lado, por assim dizer, ou seja, pela participação popular que entra pela porta da Câmara, uma sugestão chegou a completar o processo legislativo e ser convertida em lei desde que o mecanismo foi introduzido naquela Casa, em 2001: a SUG 1/2001, da CLP, que propunha a informatização do processo judicial, transformada no PL – 5828/2001, foi convertida na Lei Ordinária 11.419/2006 (BRASIL, Câmara dos Deputados, Tramitação de Proposições. Disponível em [http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=41619](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=41619) Consulta em 21/09/2008). O mecanismo da legislação participativa na Câmara dos Deputados será discutido no Capítulo 4 deste trabalho.

<sup>23</sup> [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=67166](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=67166) Consulta em 29/10/2008.

<sup>24</sup> [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=72462](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=72462) Consulta em 29/10/2008.

<sup>25</sup> [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=72464](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=72464) Consulta em 04/11/2008.

<sup>26</sup> [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=86046](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=86046) Consulta em 29/10/2008.

<sup>27</sup> [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=77751](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=77751) Consulta em 29/10/2008.

<sup>28</sup> [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=61707](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=61707) Consulta em 29/10/2008.

<sup>29</sup> [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=79290](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=79290) Consulta em 29/10/2008.

que a SUG deu origem propõe que a empregada doméstica tenha os mesmos direitos do trabalhador comum. Para anistiar da multa por atraso na declaração de Imposto de Renda algumas entidades isentas, a Federação dos Trabalhadores Circulistas do Rio Grande do Norte apresentou ao Senado a SUG 12/07<sup>30</sup>, convertida no PLS 653/07.

À exceção das duas propostas de Chonin de Cima que chegaram a ser aprovadas em Plenário, todas as demais proposições ainda tramitavam nas comissões da Casa até o fechamento da pesquisa<sup>31</sup>.

### *2.2.3. As sugestões arquivadas*

Pelo recorte adotado na pesquisa, restavam, dessa forma, 19 sugestões entre as protocoladas no Sistema de Tramitação de Matérias, dentre as que já tinham o parecer da comissão, todas consideradas prejudicadas pelo colegiado.

Aqui, lidera o grupo o Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul (CONDESESSUL), com 6 sugestões. Em segundo lugar, aparece a Associação Comunitária do Chonin de Cima, que soma 4 sugestões, seguida pela Confederação do Elo Social Brasil (3 sugestões). As demais 6 entidades que figuram na lista apresentaram, cada uma, uma única sugestão, de acordo com a tabela abaixo.

---

<sup>30</sup> [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=83190](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=83190) Consulta em 29/10/2008.

<sup>31</sup> Ver Anexos.

### Sugestões arquivadas por entidade

Entidades	SUGs
CONDESESSUL	6
ACOCCI	4
Elo Social	3
Dr.Reinaldin <sup>32</sup>	1
Agricultores de Itapicuri	1
Conselho dos Detetives Profissionais	1
Núcleo Salus paulista	1
Ass. Cearense de Magistrados	1
FIEPE	1
TOTAL	19

**Tabela 1 – Sugestões arquivadas por entidades.**

Os temas abordados pelas 19 sugestões arquivadas estão expostos a seguir, numa escala regressiva de interesse da proposição para o todo da população brasileira.

- maioria penal
- obrigatoriedade do voto
- requisitos para o precatório
- reforma do código de processo civil
- normas para criação de municípios,
- interferência do Estado em associações
- normas para licitações públicas
- remuneração ao servidor público que disputa eleições

---

<sup>32</sup> O Ato nº 1 de 2006, que estabelece regras para o recebimento e tramitação das sugestões legislativas e demais assuntos de competência da CDH, restringe a apresentação das sugestões às pessoas jurídicas: ATO DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA Nº. 01, DE 2006. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CDH/AtoRegulamentarCDH.pdf>. Acesso em 29/10/2008.

- reforma do Estatuto do Idoso
- cadastro de organizações não-governamentais
- sugestões de projetos para uma agricultura sustentável
- fornecimento de cópia gratuita de processos às partes **beneficiadas** após trânsito em julgado
- normas para o combate à desnutrição infantil
- normas para a colaboração com a segurança pública municipal
- hipóteses de cabimento de ação declaratória
- emissão de certidões de óbito
- abandono de bem móvel e normas para plantões no sistema jurídico
- isenção de impostos para produtos do Norte e do Nordeste
- autorização para obras de pavimentação asfáltica em Minas Gerais
- regulamentação da atividade do detetive <sup>33</sup>.

É importante observar, porém, que não há registro, no sistema, de uma única sugestão arquivada por falta de pertinência temática. O Ato da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa nº 1 de 2006 define pertinência temática da seguinte forma:

A pertinência temática é definida como a relação de pertinência entre a defesa do interesse específico da entidade civil e o objeto das sugestões, pareceres técnicos, exposições, propostas e demais expedientes encaminhados à Comissão de Legislação Participativa.

<sup>34</sup>

O ato esclarece ainda que só não precisam observar o critério da pertinência temática os partidos políticos sem representação no Congresso Nacional, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e suas seccionais, em virtude de sua legitimação ativa universal. Porém, verificamos, por exemplo, o caso da ACOCCI, que, enquanto associação de moradores do interior de Minas Gerais, teve acatada sugestão para acabar com a obrigatoriedade do voto. Dessa forma, o que se percebe é que, na prática, o critério da pertinência temática não é levado em consideração pela comissão.

---

<sup>33</sup> Ver relação completa das SUGs arquivadas nos Anexos.

<sup>34</sup> Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CDH/AtoRegulamentarCDH.pdf>  
Acesso em 29/10/2008.

Nos deteremos nas razões que determinam o acatamento ou o arquivamento das sugestões nas próximas páginas.

#### *2.2.4. Razões apontadas para o acatamento e o arquivamento*

Expostos esses dados, nos colocamos diante da seguinte indagação: o que determina o sucesso de uma sugestão legislativa no Senado? A análise dos pareceres sugere que, à primeira vista, quanto mais capaz for uma entidade, ao apresentar sua sugestão, de combinar as características da constitucionalidade, da juridicidade, da regimentalidade e do mérito, maiores serão suas chances de ter sua ideia transformada em projeto de lei.

Para uma melhor compreensão desses critérios, faremos uso da definição adotada por CARVALHO (2006) em sua análise de desempenho da legislação participativa na Câmara dos Deputados, conforme se segue.

Nas rejeições por inconstitucionalidade, encontram-se princípios constitucionais violados, matérias privativas e exclusivas de Poderes constituídos invadidas, a tentativa de regulamentar outras esferas que não a federal e o tratamento de matérias por meios legais equivocados. Já as rejeições que fazem referência a limitações regimentais dizem respeito à invasão de matérias privativas a outros propositores da Câmara dos Deputados (por exemplo, matérias privativas ao colegiado da Mesa). A rejeição por injuridicidade faz referência a proposições que são contrárias ao ordenamento jurídico existente. Com o termo regulamentação prévia se atesta a existência prévia de dispositivos legais que já atendem ao requisitado na sugestão. E, finalmente, mérito traz à tona o juízo de valor do relator quanto àquela matéria (CARVALHO, 2006, p. 6).

No caso das sugestões arquivadas no Senado, a ocorrência de violação aos critérios supramencionados ocorreu na seguinte proporção:



**Ilustração 4 – Razões arquivamento.**

Em alguns casos, foram diagnosticados, nos pareceres, mais de um desses problemas. Foi contabilizado, então, aquele vício que nos pareceu ter sido o que determinou o arquivamento. Também é importante esclarecer que, no critério “regulamentação prévia” – como se vê o que mais rejeitou sugestões – enquadrámos tanto as sugestões descartadas pela existência prévia de norma jurídica prevista no arcabouço legal brasileiro quanto as descartadas pela existência de projetos de lei que tratam do assunto no Congresso Nacional.

O que se notou, entretanto, é que, muitas vezes, a forma de aplicação dos critérios não é muito precisa. Por exemplo, há casos em que a existência de proposições que tratam do mesmo assunto abordado pela sugestão tramitando no Senado ou na Câmara é motivo para seu arquivamento. Em outros, porém, o fato de já existirem proposições sobre o mesmo assunto no Congresso Nacional é apontado pelo relator como demonstrativo da relevância do tema.

O caso da *SUG 29/05*, de Chonin de Cima, é emblemático. A entidade propõe alterar o artigo 14 da Constituição Federal para tornar o voto facultativo. A sugestão foi acatada e transformada na Proposta de Emenda à Constituição 28/08, como se viu. Em seu parecer à CDH, o relator, senador Eduardo Suplicy (PT-SP) observou que, apesar de já tramitar na CCJ a PEC 39/04, do ex-senador Sérgio Cabral, que

trata do mesmo assunto, e, na Câmara, a PEC 211/1995 e diversas outras proposições a ela apensadas, a sugestão merecia ser acatada por sua pretensão de “aperfeiçoar o sistema democrático brasileiro”.

Em diversas outras ocasiões, porém, prevaleceu o critério da economia processual – inclusive quando o tema em questão era justamente o fim da obrigatoriedade do voto. Em 2006, o então Instituto Ponto de Equilíbrio - Elo Social Brasil propôs, pela SUG 03/06, a realização de um referendo para tornar o voto facultativo no Brasil. Em seu parecer, o relator, senador Paulo Paim (PT-RS), considerou que a sugestão deveria ser arquivada porque não haveria sentido em “aprovar sugestões que, embora versem sobre matérias de importância, venham a sobrepor-se a proposições de conteúdo similar já em tramitação no Congresso Nacional”.

Essa observação nos leva a crer que, para além dos fatores técnicos, há fatores políticos interferindo no sucesso das sugestões no Senado. O apoio de parlamentares do estado de origem da sugestão, por exemplo, costuma surtir efeito.

Entre as acatadas, encontramos, por exemplo, a SUG 6/04, da Associação Comunitária de Chonin de Cima, relatada, na CDH, pelo então senador mineiro Aelton Freitas. Em várias outras ocasiões, foi possível estabelecer a relação entre o estado de origem da sugestão e o relator da mesma na comissão temática à qual o projeto a que ela deu origem foi destinado. No caso da SUG 07/04, também de Chonin de Cima, essa relação parece ter interferido diretamente na aprovação do projeto (PLS 16/05) que pretendia criar a Universidade Federal do Vale do Rio Doce não apenas na Comissão de Educação (CE), na qual foi relator o então senador Hélio Costa (PMDB-MG) – na ocasião, presidente da comissão –, mas no próprio Plenário do Senado – e em tempo recorde.

Ora vejamos: aprovado parecer na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa no dia 21 de fevereiro de 2005, a sugestão foi remetida à Comissão de Educação. Parlamentar mineiro, Costa, segundo depoimento de Fábio Persi, presidente da ACOCCI, tem “simpatia pelo trabalho da Associação”<sup>35</sup>. Sob a iniciativa do relator, a CE chegou a promover no distrito de Chonin de Cima uma audiência pública para discutir a criação da universidade.

No dia 10 de março, a matéria estava pronta para pauta na comissão, onde sua aprovação ocorreu em 3 de maio. A aprovação no Plenário do Senado, por sua

---

<sup>35</sup> Entrevista concedida por telefone em 01/10/2008.

vez, se deu no dia 16 de agosto de 2005 – uma semana depois de ser incluída na Ordem do Dia e apenas seis meses após a transformação em projeto de lei.

Se considerarmos que o tempo médio de espera das proposições oriundas das sugestões acatadas pelo Senado é de 2,5 anos (excluídas do cálculo as duas sugestões de Chonin que completaram o processo legislativo na Casa, e, portanto, não estão mais na fila de espera), notaremos que houve, de fato, no caso da SUG 07/04, uma espécie de aceleração do processo.

Outra sugestão da associação comunitária do distrito de Governador Valadares que chegou a ser aprovada em Plenário, a SUG 28/03 (PLS 14/05) – sugeriu a inclusão de trecho na relação descritiva das rodovias do Sistema Rodoviário Nacional – foi relatada na Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) pelo também mineiro senador Eduardo Azeredo (PSDB).

Teria esse “engajamento” dos parlamentares do estado interferido de alguma forma no desempenho da sugestão na própria Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa? Vejamos o caso da SUG 16/04, da Associação Tangaraense das Empregadas Domésticas. A matéria foi relatada na CDH pelo parlamentar mineiro Aelton Freitas. Porém, de acordo com o depoimento da advogada Elaine Neidi Brinker, representante da entidade mato-grossense<sup>36</sup>, foi por recomendação da também mato-grossense senadora Serys Slhessarenko (PT), relatora da matéria na Comissão de Assuntos Sociais (CAS), que a associação enviou a sugestão ao Senado, o que demonstra o compromisso da parlamentar com a aprovação da matéria.

Chama a atenção ainda o caso da Associação Capixaba de Supermercados (ACAPS), que aprovou a SUG 17/05 (PLS 146/06 e PEC 23/06). Nesse caso, não há coincidência entre proveniência da sugestão e relatoria. Porém, há que se perguntar se o sucesso da sugestão, em alguma medida, não deve ser atribuído ao fato de ser presidente da CDH, à época, o senador pelo Espírito Santo Magno Malta (PR). Se, de acordo com depoimento dos funcionários da comissão<sup>37</sup>, Malta promoveu ações de divulgação do mecanismo da legislação participativa no Senado direcionadas para as entidades de seu estado, é de se supor que fosse de seu interesse que houvesse um esforço técnico no sentido do aproveitamento de uma sugestão apresentada por uma entidade como a ACAPS.

---

<sup>36</sup> Entrevista concedida por e-mail em 28/10/2008.

<sup>37</sup> Entrevista concedida em 3 de junho de 2008.



### **3. FATORES QUE INTERFEREM NO DESEMPENHO DO MECANISMO DA LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA NO SENADO**

Nesta sessão, examinaremos outros fatores que interferem – ou interferiam até muito pouco tempo – no desempenho das sugestões legislativas enviadas pela sociedade ao Senado Federal. Procuraremos demonstrar que, para além dos critérios técnicos e até dos políticos, há razões para acreditar que a maneira como a instituição se estruturou para receber essas demandas não contribuiu para uma efetiva participação da sociedade.

#### **3.1. O protocolo legislativo**

A transformação da Comissão de Legislação Participativa em Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, em 2005, representou uma modificação profunda na rotina de recebimento, protocolo e tratamento das sugestões legislativas. Até então, as sugestões enviadas ao Senado não eram cadastradas nem no protocolo legislativo, já que não constituem proposições legislativas, nem no protocolo administrativo, onde são registrados os documentos recebidos pela instituição, de acordo com o artigo 409 do Regimento Interno<sup>38</sup>.

De acordo com os funcionários da comissão, havia, da parte da Secretaria-Geral da Mesa, a interpretação de que as sugestões legislativas, se cadastradas, “congestionariam o sistema”. Assim, elas eram, simplesmente, guardadas em pastas ou caixas dentro da própria secretaria da então Comissão de Legislação Participativa, que, como foi dito, funcionou, até 2005, junto à Secretaria das Comissões.

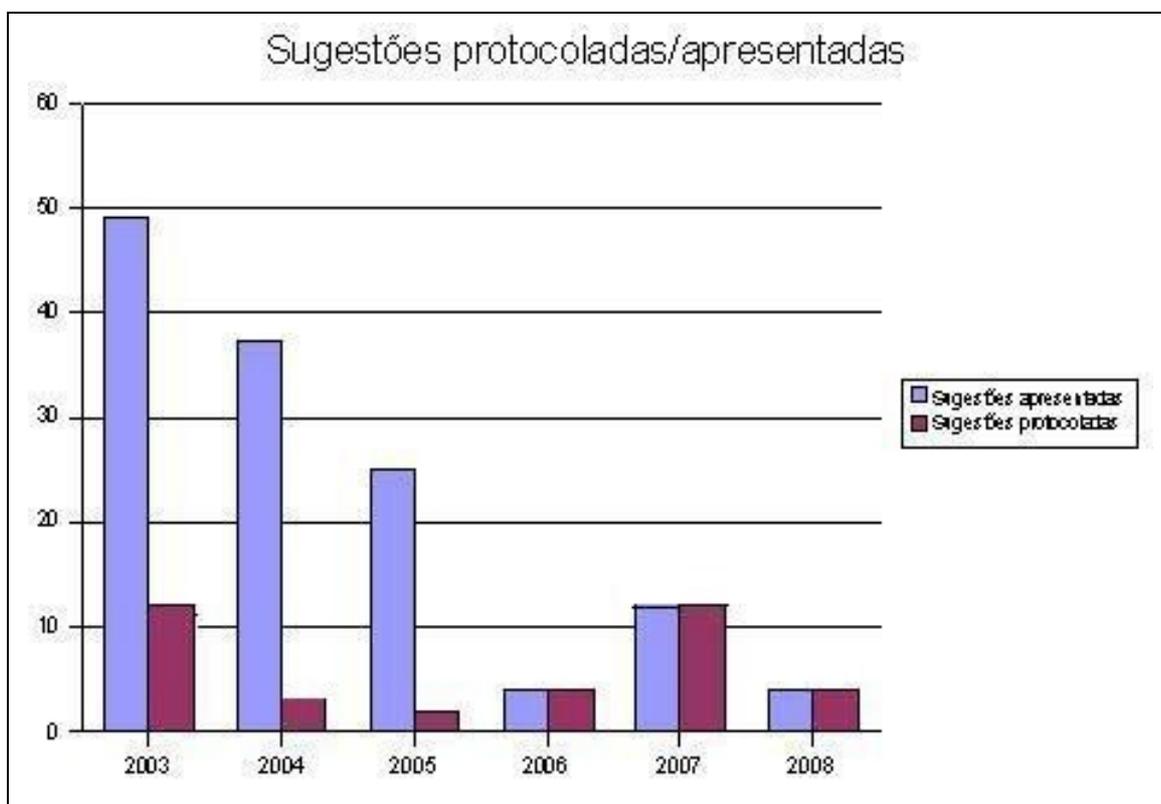
A mudança de procedimentos pouco tempo depois da junção das competências direitos humanos e legislação participativa teria sido possível porque, com o Ato da Comissão de Direitos Humanos nº 1, de 2006, os critérios para o recebimento das sugestões legislativas se tornaram mais rígidos: aumentou, por

---

<sup>38</sup> <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf> Consulta em 02/11/2008.

exemplo, a exigência em relação aos documentos comprobatórios da idoneidade das entidades.

A relação entre sugestões enviadas e sugestões protocoladas ao longo dos anos pode ser observada no gráfico a seguir.



**Ilustração 5 – Sugestões protocoladas/apresentadas 1.**

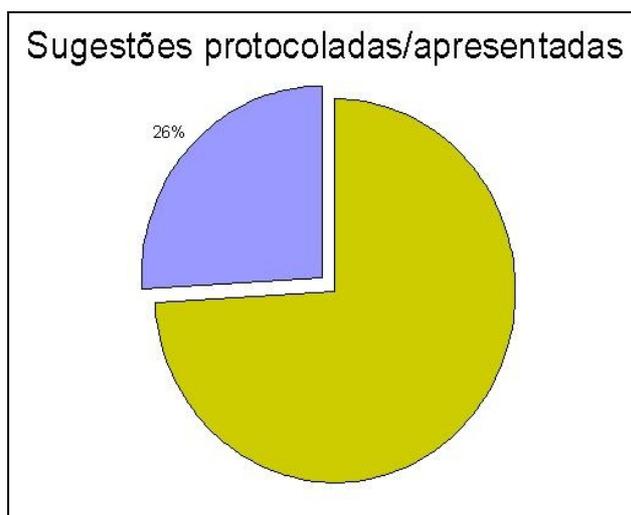
O fato é que, pela falta do protocolo, 92 sugestões enviadas pela sociedade ao Senado Federal não existem nos registros da instituição. E, pelos depoimentos colhidos junto aos representantes das entidades entrevistadas e pelas afirmações dos próprios funcionários da CDH, há indícios de que muitas outras sugestões não

protocoladas se perderam nos gabinetes dos relatores ou na mudança da Secretaria das Comissões para a sala própria.

André Luís Alves de Melo, representante do Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul, por exemplo, relatou que a entidade fez, ao todo, três tentativas de participar do processo legislativo via Senado Federal. Nas duas primeiras, de acordo com ele, as sugestões simplesmente desapareceram.

Na primeira vez, quando a comissão foi criada, elas foram distribuídas e sumiram. O senador levava a sugestão para o seu gabinete a comissão não tinha controle nenhum. As outras duas vezes aconteceram mais de um ano depois. Eles haviam mudado de lugar e disseram que as caixas haviam sumido. Na terceira vez, disseram que nós havíamos mandado muitas e que eles só iam pegar as melhores.<sup>39</sup>

Temos, assim, o seguinte quadro:

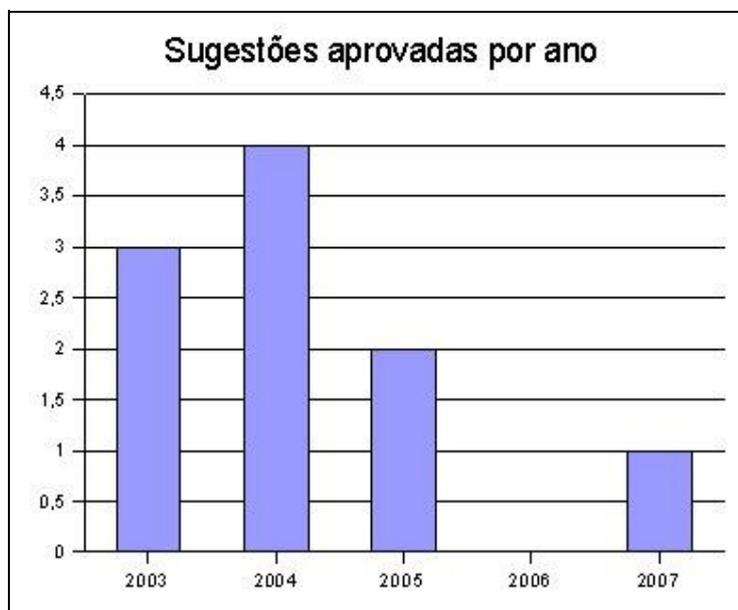


**Ilustração 6 – Sugestões protocoladas/apresentadas 2.**

De que forma a ausência do protocolo no período anterior a 2006, quando todas as sugestões passaram a ser de fato registradas, interferiu nos resultados alcançados pela legislação participativa no Senado Federal?

<sup>39</sup> Entrevista concedida em 28/10/2008.

O gráfico abaixo, em que se expressa o índice de aprovação por ano, sugere, à primeira vista, que, ao menos num primeiro momento, a mudança procedimental influiu negativamente no desempenho das entidades.



**Ilustração 7 – Sugestões aprovadas por ano.**

No entanto, é importante considerar o seguinte dado: após a junção de competências, devido à sobrecarga de trabalho<sup>40</sup>, os funcionários da nova equipe que assumiu optaram por só protocolar e submeter à apreciação do colegiado aquelas sugestões que “já estavam em andamento”, nas palavras do assistente técnico da CDH Christiano de Oliveira Emery<sup>41</sup> - ou seja, as que tinham chances de ser acolhidas, no que se refere ao período anterior, como se observa no seguinte trecho da entrevista.

A partir do momento em que o sistema foi liberado, todas as sugestões que chegaram foram colocadas no sistema. Anterior a isso, as proposições que estavam em andamento, nós colocamos no sistema, assim como aquelas que já haviam sido convertidas em projeto de lei, efetivamente. Estas últimas ficaram no sistema como projeto de lei, e não como sugestão. Esse é o marco de organização sistemática informatizada da comissão. Esse é o ponto antes do qual nós não temos controle e depois do qual nós temos controle. Isso aconteceu com a chegada da nova equipe, em 2005<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Os problemas relativos à estrutura da CDH serão analisados mais adiante.

<sup>41</sup> Entrevista realizada em 10/10/2008.

<sup>42</sup> Idem.

Como o índice de aproveitamento das sugestões está concentrado no período anterior ao da mudança de procedimentos, e como a chegada das sugestões ao Senado está concentrada nos primeiros anos de implantação do mecanismo (ver gráfico abaixo), o que se poderia supor é que, pela ausência do protocolo e pela falta de uma resposta da instituição, questão sobre a qual nos debruçaremos mais adiante, as entidades que participaram no Senado num primeiro momento perderam o interesse pela possibilidade de participar do processo legislativo pela porta da Casa revisora.

### Sugestões enviadas por ano

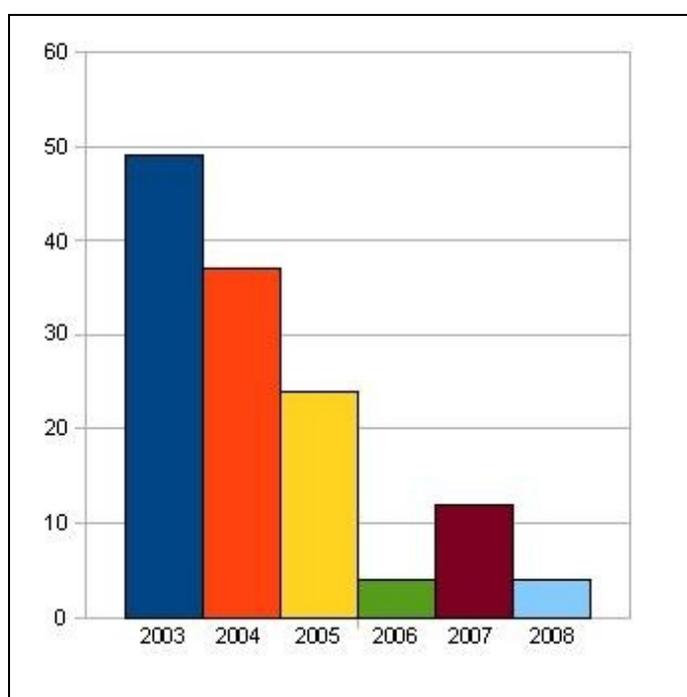


Ilustração 8 – Sugestões enviadas por ano.

Como se observa, após o ano de 2006, em que a “a casa foi posta em ordem, por assim dizer”, houve uma ligeira variação para cima. Tal dado sugere que, ainda que de forma sutil, a mudança de procedimentos pode ter sido percebida pela sociedade. Acreditamos, no entanto, que o ano de 2007, apesar de ter registrado uma sensível alta em relação a 2006, deve ser entendido dentro da trajetória mais abrangente de queda do número de sugestões enviadas desde o início da criação do mecanismo no Senado.

Mas, por hora, é importante registrar que o impasse da ausência do protocolo, como bem observaram tanto os funcionários da comissão quanto a atual secretária-

geral da Mesa, Cláudia Lyra<sup>43</sup>, foi sanado a partir do momento em que todas as sugestões passaram a ser devidamente registradas. Agora, resta aperfeiçoar e definir os critérios para o recebimento dessas demandas.

Nesse sentido, tramita na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania consulta da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa<sup>44</sup> que visa, entre outras questões, conhecer o entendimento daquele colegiado sobre o processo para registro e avaliação de sugestões legislativas. A CDH entende que cabe primeiro à Secretaria-Geral da Mesa, por meio do serviço de protocolo legislativo, o recebimento tanto das sugestões quanto das denúncias de violação aos direitos humanos, petições, reclamações ou queixas.

Por essa interpretação, a SGM receberia e faria a análise de admissibilidade dos referidos documentos. Só seriam protocolados e encaminhados à CDH, então, aqueles que atendessem aos requisitos mínimos exigidos para a tramitação, de acordo com o artigo 102-E do Regimento Interno.

Atualmente, as sugestões legislativas podem entrar no Senado tanto pela porta da comissão quanto por intermédio da Presidência da Casa ou de qualquer outro senador. Qualquer que seja o caminho, quem faz o protocolo é a Secretaria Geral da Mesa.

O protocolo legislativo das sugestões nos leva à segunda questão que pretendemos analisar neste capítulo: a interface do Senado Federal com as entidades.

### **3.2. A interface instituição/entidades**

A questão de fundo da ausência do protocolo é a impossibilidade de as entidades acompanharem o avanço de suas propostas dentro da instituição. Esse dado faz parte de um conjunto mais amplo de demonstrações de falta de preocupação real com o estabelecimento de um canal de comunicação com as entidades que participam do processo legislativo pelo Senado Federal. Em vários dos depoimentos colhidos, essa falta de comunicação aparece como um dos fatores geradores de descrença em relação à efetividade do mecanismo na Casa.

---

<sup>43</sup> Entrevista realizada em 23/10/2008.

<sup>44</sup> [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=86563](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=86563) Consulta em 05/11/2008.

André Luís Alves de Melo, do CONDESESSUL, por exemplo, relatou que o conselho parou de mandar suas sugestões ao Senado e decidiu enviá-las apenas à Câmara devido à falta de informações. “O acompanhamento no Senado é muito mais complexo que na Câmara. Eles nem tinham a distribuição pela Internet. Não tinham nem o número das sugestões”.<sup>45</sup>

À pergunta “Na opinião de vocês, a comissão do Senado disponibiliza informações suficientes sobre como participar, sobre os requisitos que as entidades devem preencher e sobre os critérios que serão levados em consideração na avaliação das sugestões?”, cinco das cinco entidades entrevistadas responderam: “Não”.

As regras para apresentação das sugestões legislativas na comissão do Senado – bem como as exigências que devem respeitar as entidades que pretendam participar do processo legislativo na instituição – estão definidas, como já foi dito, pelo Ato da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa nº 1 de 2006<sup>46</sup>.

O arquivo de texto que contém o ato está disponibilizado na página da comissão no *site* do Senado<sup>47</sup>, a partir do link “Normas para denúncias de direitos humanos e legislação participativa”. Ali, consta, por exemplo, que, na elaboração das sugestões, as entidades deverão observar as “formalidades da Lei Complementar 95 de 1998, alterada pela Lei Complementar 107 de 2001, combinado com o disposto no Título XIV do Regimento Interno do Senado Federal”<sup>48</sup>.

A título de comparação<sup>49</sup>, sugerimos uma visita ao *site* da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados<sup>50</sup>. Ali, a entidade proponente encontra, de forma clara e didática, espaço para inscrição de sugestões num banco de idéias, boletins informativos sobre as atividades da comissão, todas as

---

<sup>45</sup> Entrevista concedida em 28/10/2008.

<sup>46</sup> Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CDH/AtoRegulamentarCDH.pdf> Acesso em 29/10/2008.

<sup>47</sup> <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/consComPerm.asp?com=834> /Acesso em 06/11/2008.

<sup>48</sup> Ato regulamentar da CDH. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CDH/AtoRegulamentarCDH.pdf> Acesso em 29/10/2008.

<sup>49</sup> Ver em ANEXOS.

<sup>50</sup> <http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/permanentes/clp> Acesso em 06/11/2008.

informações sobre a tramitação das proposições, e, o que nos parece mais relevante no momento, uma cartilha<sup>51</sup>, com orientações sobre como participar.

A cartilha, intitulada “O menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados”, explica “O que é a Comissão de Legislação Participativa?”, “Quem pode apresentar sugestões legislativas?”, “Quais são os documentos necessários?”, “Como encaminhar sugestões legislativas?”, “Que tipos de sugestões legislativas podem ser apresentadas?”, “O que acontece depois que a sugestão legislativa é apresentada?” e “O que acontece com a sugestão legislativa que, ao ser aprovada, se transforma em proposição?”<sup>52</sup>.

Poder-se-ia argumentar que todas essas informações estão disponíveis tanto no ato que regula o recebimento dos documentos pela comissão do Senado quanto no próprio Regimento Interno da Casa. Porém, se a ideia é promover a participação, nos parece que a ausência de mecanismos que a facilitem para o cidadão demonstra que falta, da parte da instituição, a definição dos parâmetros sobre os quais esse diálogo irá se estruturar.

Se a comunicação falha pela omissão quando a entidade quer entrar, nos parece também que o Senado não é capaz de deixar claro, ao final do processo da troca de ideias com a sociedade, porque determinada proposta foi rejeitada. Tal dado pôde ser observado, em primeiro lugar, nos documentos analisados. Nos poucos casos em que a comissão enviou um ofício à entidade para informá-la de que sua sugestão havia sido arquivada, as razões que levaram ao arquivamento não são mencionadas.

Nas entrevistas, a observação se confirmou. André Luís de Melo<sup>53</sup>, do CONDESESSUL, afirmou nunca ter recebido qualquer ofício da comissão do Senado com alguma satisfação sobre as sugestões enviadas pelo conselho. A mesma reclamação foi apresentada por Jomatelino dos Santos Teixeira<sup>54</sup>, da Confederação do Elo Social Brasil.

Há ainda uma outra dimensão que deve ser considerada no que se refere à questão da comunicação instituição/entidade: a divulgação. Percebe-se que, para a entidade, a possibilidade de ter uma ideia de sua autoria projetada em escala nacional serve como estímulo à participação. No caso de Chonin de Cima, por

---

<sup>51</sup>[http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/clp/destaques/cartilha/cartilha\\_CLP\\_para\\_WEB.pdf](http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/clp/destaques/cartilha/cartilha_CLP_para_WEB.pdf) Acesso em 06/11/2008.

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> Entrevista concedida em 28/10/2008.

<sup>54</sup> Entrevista concedida em 27/10/2008.

exemplo, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara – onde a entidade se faz presente com frequência pela apresentação de sugestões e pela participação em audiências públicas –, devido à notoriedade que confere à participação popular mediante a divulgação de suas atividades nos meios de comunicação da Casa, acabou se tornando uma aliada da associação em suas demandas no pequeno distrito mineiro.

Foi Fábio Persi, presidente da ACOCCI, que afirmou, numa das entrevistas realizadas, que, “Lá na Câmara, parece que eles dão uma publicidade maior. Isso estimula e muito as entidades. A maior publicidade, mais informações, isso incentiva a participação”<sup>55</sup>.

Já André Luís Alves de Melo, do CONDESESSUL – entidade que também participa com frequência de audiências públicas na CLP da Câmara – observou que a repercussão gerada pela divulgação promovida por aquela Casa junto à comunidade da pequena Estrela do Sul e arredores contribui não apenas com a imagem da entidade, mas melhora a reputação do Congresso Nacional junto aos moradores. “O pessoal acha interessante. A maioria costuma achar que em Brasília todo mundo é ladrão e que só devemos vir aqui para pedir dinheiro”<sup>56</sup>.

O resultado da boa política de comunicação da CLP da Câmara se reflete nos números: enquanto que, em cinco anos de funcionamento, o Senado recebeu algo em torno de 130 sugestões e transformou 10 em proposições legislativas, a Câmara soma 645 sugestões recebidas desde 2001 – 233 delas transformadas em proposições.<sup>57</sup>

No entanto, seria simplismo propor que a CDH seguisse o exemplo da CLP e abrisse as portas para a interação com o cidadão sem averiguar se a comissão do Senado teria condições estruturais de fazer frente à demanda que surgiria de tal mudança de postura. Para refletir sobre como a comissão se apresenta hoje diante do cidadão, será necessário retomar parte de sua história.

---

<sup>55</sup> Entrevista concedida em 01/10/2008.

<sup>56</sup> Entrevista concedida em 28/10/2008. Na ocasião, André Luís se encontrava em Brasília, onde representava o CONDESESSUL em audiência pública na Câmara dos Deputados.

<sup>57</sup> Fonte: Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Dados atualizados em 08/10/2008.

### 3.3. A estrutura da comissão

Desde 2005, quando direitos humanos e legislação participativa passaram a ser competência de uma única comissão no Senado Federal, recaiu sobre 4 funcionários a responsabilidade de receber e dar encaminhamento às sugestões legislativas, bem como às denúncias de violação aos direitos humanos, pareceres e às mais diversas reclamações da sociedade, organizar audiências públicas e ordenar a discussão das matérias legislativas que versem sobre a garantia e a promoção dos direitos humanos, direitos da mulher, proteção à família, proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, crianças, jovens e idosos, além do controle das políticas públicas relativas às suas competências<sup>58</sup>.

O assistente técnico da CDH Christiano de Oliveira Emery explicou que, nas atuais circunstâncias, não é do interesse dos funcionários da comissão que haja a divulgação do mecanismo.

Esse número [de funcionários] não é, nem de longe, compatível com as demandas. Nem com a demanda que não existe, porque não há divulgação. Se ocorresse divulgação, isso aqui seria uma loucura. Além de tratar de direitos humanos, temos que tratar de legislação participativa. Se tivéssemos a demanda efetiva, potencial de legislação participativa, não conseguiríamos fazer mais nada. Já ouvi falar em números como 50 mil organizações não-governamentais no Brasil. Todas elas têm condições de sugerir. Imagina se todas sugerissem e tivessem uma atuação forte de contato, de solicitação de audiência pública? Se fosse uma sugestão por dia – 365 por ano – nós já não daríamos conta<sup>59</sup>.

Mais uma vez, somos levados à comparação com a Câmara dos Deputados. Ali, onde as atribuições direitos humanos e legislação participativa estão divididas em duas estruturas, são 12 funcionários na Comissão de Legislação Participativa e 19 na Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Ou seja: a diferença é de 31 para 4.

Diferença esta que é notada pelas entidades, já que as mesmas costumam participar nas duas Casas. André Luís Alves de Melo, do CONDESESSUL, fez a seguinte observação a respeito da questão: “Como é em conjunto com direitos humanos, a prevalência é para direitos humanos. Acho que pela comoção social do tema. Acho que a legislação participativa no Senado ficou em segundo plano”<sup>60</sup>. Já

<sup>58</sup> Ver artigo 102-E do Regimento Interno do Senado, que define as competências da CDH. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf> Consulta em 06/11/2008.

<sup>59</sup> Entrevista concedida em 10/10/2008.

<sup>60</sup> Entrevista concedida em 28/10/2008.

Fábio Persi, de Chonin de Cima, acredita que a junção de competências e a sobrecarga de trabalho é uma das razões pelas quais o Senado costuma ser mais rigoroso na análise das sugestões que a Câmara dos Deputados, segundo sua percepção<sup>61</sup>.

As próprias audiências públicas, que na Câmara se tornaram espaço de participação legislativa das entidades, são reservadas, no Senado, para a discussão de temas relacionados à violação de direitos humanos e ao encaminhamento da votação de projetos de lei da competência da comissão. Ainda que a abertura às diversas correntes envolvidas na discussão de um determinado tema em tramitação na Casa torne a instituição participativa, trata-se de instrumento diverso daquele mediante o qual as próprias entidades propõem a discussão. Na história da legislação participativa do Senado, esse tipo de evento, comum na Câmara, ainda não aconteceu, embora tenha sido proposto mediante sugestão pelo CONDESESSUL.<sup>62</sup>

É também à fusão de competências, e à consequente sobrecarga de trabalho, que o então presidente da CDH, senador Paulo Paim, atribuiu a diferença dos resultados alcançados pela legislação participativa na Câmara e no Senado em período quase que idêntico de funcionamento.

Eu não tenho dúvida de que o ideal seria dividir. Cada comissão com sua estrutura. Aqui no Senado, uma competência está se sobrepondo à outra. Direitos Humanos ultrapassa e muito a questão da apresentação dos projetos, porque a demanda em relação aos atos concernentes à política de direitos humanos é muito maior do que o número de propostas apresentadas em matéria de legislação participativa (...). A legislação participativa deveria ter vida própria, como canal direto da população. Essa é a grande questão chave.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Entrevista concedida em 01/10/2008.

<sup>62</sup> Ver SUG 08/07, que propõe audiência pública para discutir o modelo de assistência jurídica e judicial no país, bem como seu custo e resultados (Tramitação disponível em [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=80580](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=80580). Consulta em 07/11/2008).

<sup>63</sup> Entrevista concedida em 31/10/2008.

## CONCLUSÃO

Foi possível perceber, pelos dados colhidos, que, para além das razões regimentais que determinam o acatamento ou o arquivamento das sugestões legislativas no Senado Federal, questões relacionadas ao funcionamento da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – como imprecisões de protocolo legislativo, poucos funcionários, acúmulo de funções e falta de comunicação entre a instituição e a sociedade – interferem diretamente no desempenho do mecanismo na Casa revisora.

Essas questões internas à comissão, a nosso ver, refletem como a instituição, de uma forma geral, encara a participação popular. Assim, acreditamos que há indícios fortes de que, como supúnhamos inicialmente, para o Senado, a relação entre representantes e representados é um contrato em que cada uma das partes exerce um papel estanque – uma relação bem diferente, portanto, da que vem sendo identificada por Bernard Manin e pelos demais estudiosos das metamorfoses da representação no contexto do que o primeiro convencionou chamar de “democracia de auditório”.

Reforce-se, porém, que uma afirmação peremptória nesse sentido teria que levar em consideração uma série de outros fatores que não puderam ser investigados nos limites dessa pesquisa. Sabemos que, há cerca de 10 anos, o Senado estruturou um sistema de comunicação que envolve uma TV, uma rádio, uma agência de notícias on-line e um jornal. A nosso ver, a iniciativa, que acompanha a de órgãos de governo do mundo todo, é fruto de uma demanda cada vez maior da sociedade por informação – e especialmente por informação de governo.

O resultado dessa super-exposição dos parlamentares pode ser sentido na procura crescente pelo serviço de 0800 que a Secretaria de Opinião Pública da Casa disponibiliza. Em um ano, o serviço Alô Senado registrou um acréscimo de 680% no número de manifestações de cidadãos, por telefone ou pela Internet, sobre projetos em debate<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> O campeão das manifestações foi o projeto (PLC 122/06) que considera crime a discriminação contra homossexuais, em discussão nas comissões do Senado. <http://www.senado.gov.br/sf/senado/centralderelacionamento/sepop/> Consulta em

Há também que se considerar a comunicação direta do eleitor com o parlamentar, que, muitas vezes, como indicou o senador Paulo Paim, chega a constituir uma “legislação participativa paralela”.

Eu sou o parlamentar no Congresso que tem mais projetos apresentados e aprovados, e de onde eu tiro cerca de 1.350 projetos? Tiro do cidadão que me remete. Recebo em torno de 5 mil correspondências por semana. Essa população me remete ideias que, com o apoio da consultoria do Senado, eu transformo em leis. Por isso sou autor do Estatuto do Idoso, do Estatuto da Igualdade Racial, da Pessoa com Deficiência, do Estatuto do Motorista, das políticas de salário e distribuição de renda etc. Todos esses projetos são construídos com o apoio da população.<sup>65</sup>

Mas voltemos ao nosso objeto. Como se salientou na introdução deste trabalho, não foi objetivo da pesquisa diagnosticar falhas da parte da sociedade em sua interação com o Senado. A análise das sugestões, dos pareceres e das entrevistas realizadas não poderia ter deixado de apontar, apesar disso, problemas como desconhecimento do processo legislativo, falta de compreensão acerca do papel de cada um dos Poderes constituídos no ordenamento jurídico brasileiro, além, é claro, da mera pretensão de autopromoção de indivíduos com objetivos esdrúxulos por meio de carências sociais alheias.

Mas nosso foco esteve, desde o princípio, na instituição. Em entrevista realizada ao longo da execução da pesquisa, Fábio Persi, presidente da Associação Comunitária do Chonin de Cima, definiu a legislação participativa como uma “enorme porta que se abriu para nós”. Sem entrar no mérito das motivações das entidades que procuram as instituições – sem dúvida alguma, objeto para pesquisas futuras – o que convém observar aqui, postos os dados, é que o Senado Federal só passou a emitir sinais de que de fato era do seu interesse promover a participação a partir de 2006, quando as sugestões encaminhadas pela sociedade passaram a ser protocoladas. Antes, era como se a “porta enorme” tivesse sido aberta, os cidadãos convidados a entrar e, uma vez dentro da instituição, abandonados num canto qualquer da Casa, à própria sorte, como uma visita indesejada.

Como se afirmou, das 130 sugestões encaminhadas, apenas 38 “existem” nos registros oficiais do Senado, o que significa que apenas estas entidades têm ou tiveram a possibilidade de acompanhar a tramitação de suas propostas na

---

10/11/2008.

<sup>65</sup> Entrevista concedida em 31/10/2008.

instituição. 97 delas estão fora do Sistema de Tramitação de Matérias – 45, por não atenderem aos requisitos mínimos de admissibilidade, sequer chegaram a ser distribuídas; as outras 52 foram consideradas prejudicadas pelos seus relatores após análise e arquivadas na própria secretaria da comissão, na maioria das vezes sem a deliberação do colegiado. Ou seja, apesar de terem tramitado pela comissão, não há qualquer vestígio de sua passagem pela Casa. E o que dizer das sugestões que se perderam?

A partir de 2006, todas as sugestões que chegaram passaram a ser protocoladas. Mas, se, de fato, for objetivo da instituição manter “a porta aberta”, muito há que ser feito para garantir a efetividade do mecanismo.

A primeira dessas providências, no caso do Senado, é aparelhar a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa de uma estrutura mínima para tratar exclusivamente daquela que é sua competência original. Pelos depoimentos colhidos, a separação de funções, a exemplo do que ocorre na Câmara, parece ser a melhor alternativa. Sanado o problema da infraestrutura, seria interessante que se desenvolvesse, com o apoio dos veículos de comunicação da Casa, uma ampla campanha de divulgação em rede nacional que permitisse à instituição ter um diagnóstico mais próximo da realidade das demandas legislativas das entidades da sociedade civil organizada no Brasil.

Como consequência, novas rotinas administrativas e deliberativas seriam geradas, na medida em que mais sugestões convertidas em proposições fossem distribuídas às demais comissões temáticas. Teria o Senado Federal condições logísticas de fazer frente a esse desafio? A questão a ser posta agora é: qual o sentido de convidar o cidadão a participar do processo legislativo, se, na prática, as portas continuarem fechadas?

Na era das redes sociais e do Parlamento interativo, é de se esperar que a legislação participativa se firme, ao lado de outros mecanismos de comunicação entre representantes e representados, como escola de formação de lideranças. Eivada de vícios, corre-se o risco de transformar grandes potencialidades em mais um gerador de decepção e apatia em relação às instituições democráticas.

Num cenário ideal, com instituições dispostas a criar uma estrutura capaz de abarcar a demanda participativa de uma sociedade politicamente amadurecida para reconhecer a sua co-responsabilidade sobre o seu próprio destino, seria desejável

que os critérios para o acatamento de sugestões legislativas fossem, de fato, cada vez mais rígidos.

Que demonstrassem, porém, a disposição da instituição representativa de estimular, pela prática do aperfeiçoamento do texto enviado, a sua própria reconstrução permanente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. *Partidos Políticos: Há futuro para o monopólio da representação?* Brasília, Senado Federal, fevereiro de 2004. Textos para Discussão da Consultoria Legislativa.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. n. 29. 2000. Disponível em [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_29/rbcs29\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm). Consulta em 08/11/2008.

BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia*. 9. Ed. São Paulo: Paz e Terra. 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

BURKE, Edmund. *Discurso aos eleitores de Bristol*. 1774

CARVALHO, Maria Alice Resende. Cultura política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

CARVALHO, Tassiana Cunha. *A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e a Teoria Participativa da Democracia: uma análise de desempenho*. Brasília, 2006. 107 p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes. 2003.

## ANEXOS

1. Lista Geral das Sugestões (as sugestões em vermelho são as que estão protocoladas no Sistema de Tramitação de Matérias).

SUG 01/03  Dr. Antonio Ivair Reinaldin - Juiz de Direito da 9ª Vara Cível de Curitiba (PR).	Ementa: Proposta de alteração do Código de Processo Civil - CPC encaminhada pelo  Obs: Reapresentada pela Associação dos Magistrados do Paraná.
SUG 02/03 de 27/03/2003  Dr. Newton Bordignon (SC)	Ementa: Criação de casas bancárias.
SUG 03/03 de 21/05/2003  Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Modifica o item 2.2.2 do anexo II, da Lei nº 5.917 de 10/09/1973, acrescentando trechos ao trajeto da rodovia de ligação BR 451 – MG.
SUG 04/03 de 21/05/2003  Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Emenda ao orçamento da União.
SUG 05/03 de 05/06/2003  Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios
<b>SUG 06/03 (PLS 91/04)</b>  Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Acrescenta parágrafo ao artigo 103 da Lei 9.472, de 1997 para o fim de vedar a cobrança de assinatura básica pelas prestadoras de serviço telefônico fixo e móvel.
<b>SUG 07/03 de 24/04/2003</b>  Associação Pequenos Agricultores de Itapicuri (BA)	Ementa: Implantação de projetos voltados para uma agricultura sustentável.
<b>SUG 08/03 de 24/04/2003</b>  Conselho Federal dos Detetives Profissionais (MG)	Ementa: Regulamenta o exercício da atividade de detetive profissional e dá outras providências.
<b>SUG 09/03 de 24/04/2003</b>  Associação para a saúde núcleo Salus Paulista (SP)	Ementa: Estabelece diretrizes e normas para a assistência à crianças com quadro de desnutrição e dá outras providências.

<b>SUG 10/03 de 30/04/2003</b> Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Dispõe sobre a criação do passe livre para idosos maiores de 65 anos, no uso de transporte rodoviário municipal, intermunicipal, estadual e interestadual.
SUG 011/03 de 19/12/2003 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Sugestão sobre a extinção do cargo de suplente de senador da República e dá outras providências.
<b>SUG 12/03 de 30/04/2003</b> Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Autoriza o Poder Executivo a realizar as obras de implantação e pavimentação asfáltica da BR-451 em Minas Gerais.
SUG 013/03 de 30/04/2003 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Modifica o decreto nº 50.517 de 02/05/1961 que regulamentou a Lei nº 91 de 28/08/1935, que dispõe sobre declaração de utilidade pública federal.
<b>SUG 14/03 de 30/04/2003</b> Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Dispõe sobre a criação do cadastro funcional das organizações não governamentais.
SUG 015/03 de 19/05/2003 Servidores públicos da União. Encaminhado a CLP pela Secretaria Geral de Mesa (PE)	Ementa: Proposta de emenda constitucional que acrescenta parágrafos ao art. 19 do Ato das Disposições Transitórias, dispendo sobre a situação funcional de servidores públicos legalmente cedidos a Justiça Eleitoral.
<b>SUG 016/03 de 19/05/2003</b> Associação Comunitária do Chonin de Cima (ACOCCI) – MG	Ementa: Proposta de Projeto de Lei "que assegura a realização de novo plebiscito para instalação de municípios aos distritos cujos processos foram iniciados antes da promulgação da Emenda nº 15, de 1996, desde que as leis de criação obedçam à legislação anterior".
SUG 017/03 de 19/05/2003 Universidade Estadual de Montes Claros (MG)	Ementa: Solicita a regulamentação da taxa de matrícula das universidades.
SUG 018/03 de 19/05/2003 Câmara Municipal de Tabira (PE)	Ementa: Proposta de emenda aditiva ao art. 5º da Lei nº 9.612/98 de radiodifusão comunitária.
SUG 019/03 de 14/04/2004 Universidade Gama Filho (RJ)	Ementa: Propõe alteração na legislação referente ao exame nacional de cursos

SUG 020/03 de 19/05/2003  Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Dispensa o vestibular para ingresso no ensino superior.
SUG 021/03 de 10/06/2003  Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Aprova o ato que outorga concessão à Associação Comunitária de Marilac – ACM, para explorar o serviço de radiodifusão comunitária, na cidade de Marilac, estado de Minas Gerais.
SUG 022/03 de 10/06/2003  Associação Comunitária Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Concede anistia ao detentor de multas junto a Receita Federal por falta de entrega da Dirf cujas empresas individuais foram desativadas.
SUG 023/03 de 10/06/2003  Universidade Federal de Minas Gerais (MG)	Ementa: Apresenta sugestões de alteração na legislação federal quanto aos requisitos de ensino universitário.
SUG 024/03 de 10/06/2003  Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Aprova o ato que outorga concessão à Associação dos Moradores e amigos de Chonin de Cima – Amacci, para explorar o serviço de rádio difusão comunitário, no distrito de Chonin de Cima , município de Governador Valadares, estado de Minas Gerais.
SUG 025/03 de 10/06/2003  Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Cria a subcomissão permanente das rodovias e dá outras providências.
SUG 026/03 de 10/06/2003  Associação Comunitária Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Altera o art. 2º da MP nº 2.156-5 de 24 de agosto de 2001, incluindo os municípios do Vale do Rio Doce no Estado de Minas Gerais na área de atuação da Adene.
SUG 027/03 de 10/06/2003  Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Modifica o item 2.2.2 do anexo II, da Lei nº 5.917 de 10/09/1973, acrescentando trechos ao trajeto da rodovia de ligação BR 451 – MG.
SUG 28/03 (PLS 14/05)  Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Altera a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação, de modo a incluir, na Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Nacional, a rodovia que especifica.  Outros Números: CD PL. 6933 2006 (VER SE AINDA ESTÁ TRAMITANDO NA CÂMARA)

SUG 029/03 de 10/06/2003 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Dispõe sobre a proibição de cobrança de taxa de ligação interurbana entre distritos localizados numa mesma base territorial.
SUG 030/03 de 17/06/2003 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos emitir o título de eleitor, através de suas agências de Correios, agências de Correios comunitárias e agências de Correios franqueadas.
SUG 031/03 de 17/06/2003 Associação Secundarista e Universitária de Alagoas (AL)	Ementa: Propõe sobre a alteração do art. 132 da Lei nº 8069 de 13 de julho de 1991 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA).
SUG 032/03 de 17/06/2003 Câmara Municipal de Coronel Vivida (PR)	Ementa: Propõe modificação no art. 30 da Lei de Juizados Especiais de nº 9099 de 26/09/95.
<b>SUG 33/03</b> Associação Cearense de Magistrados (CE)	Ementa: Propõe revogação dos artigos 54 a 61 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.
SUG 034/03 de 18/06/2003 Instituto de Estudos Legislativos Brasileiro (SP)	Ementa: Propõe a criação da disciplina “Direito Parlamentar”, sendo esta disciplina ministrada em todas as faculdades de direito do país.
<b>SUG 35/03 (PLS 387/03)</b> Associação dos Magistrados do Paraná – Amapar (PR)	Reforma do Código do Processo Civil. Concessão ao advogado do poder de conciliação (audiência prévia extra-judicial).  Ementa: Dá nova redação aos artigos 17, 18, 31, 238, 267, 343 e 538 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil (CPC) (aumenta os valores de multa e indenização, nos casos de litigância de má-fé).
SUG 036/03 de 29/07/2003 Movimento Ecumênico Mundial – MEM (RJ)	Ementa: Propõe a revisão do texto da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), no art. 977, art. 1182 e art. 1189.
SUG 037/03 de 20/08/2003 Igreja Batista Nacional de Vila Maria (SP)	Ementa: Propõe a isenção do INSS das entidades envolvidas, em parceria com o governo, no atendimento à população carente através de centros sociais, abrigos e creches.

SUG 038/03 de 29/07/2003 Sindicato dos Trabalhadores em Saúde do Estado do Acre (AC)	Ementa: Propõe, através de edição de PEC, a alteração do inciso II do artigo 37, da Constituição Federal.
SUG 039/03 de 27/08/2003 Fundação Evangélica de Recuperação Sarepta de Sidom (AC)	Ementa: Propõe a inclusão dos dependentes químicos no presente orçamento.
SUG 040/03 de 27/08/2003 Centro de Orientação à Família – COR (SP)	Ementa: Propõe a diminuição do excesso de burocracia e papéis que atualmente são requeridos para que a entidade possa contar com as isenções.
SUG 041/03 de 20/08/2003 Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE (DF)	Ementa: Anteprojeto de lei de cooperação judiciária internacional em matéria penal.
SUG 042/03 de 01/09/2003 Procuradoria Regional do Trabalho da 4ª Região (PI)	Ementa: Dispõe sobre a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos perante a Justiça do Trabalho.
SUG 043/03 de 13/10/2003 Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres (DF)	Ementa: Dispõe sobre a profissão de motoristas de transportes coletivos urbanos intermunicipais, interestaduais, internacionais e turismo e dá outras providências.
SUG 044/03 de 13/10/2003 Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (DF)	Ementa: Propõe emenda à Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que modifica o artigo 21, inciso II, Alíneas a, b, c e d, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
SUG 045/03 de 15/10/2003 Associação dos Ex-alunos de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (SP)	Ementa: Apresenta proposta de emenda à Reforma Previdenciária (PEC 40).
SUG 046/03 de 04/11/2003 Subcongregação da Assembléia de Deus – Povoado Terra Nova, Limoeira de Anadia - Alagoas (AL).	Ementa: Propõe criação de uma lei que tornasse obrigatório o ensino da Bíblia Sagrada nas escolas estaduais, municipais e universidades.
SUG 047/03 de 04/11/2003 Ordem dos Músicos do Brasil (AL)	Ementa: Propõe a inclusão na Legislação Federal para que dê poderes à Ordem dos Músicos do Brasil.

SUG 048/03 de 05/11/2003 Câmara Municipal de Vereadores de Brunópolis (SC)	Ementa: Propõe flexibilização no Código Florestal Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965, Lei Ambiental nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 e decreto nº 3.179 de 21 de setembro de 1999.
SUG 049/03 de 19/12/2003 Associação dos Deficientes Físicos do Alto Uruguai (RS)	Ementa: Propõe alteração do artigo 20, § 3º, da Lei Federal nº 8.742 de 07/12/1993, que dispõe sobre a Organização da Assistência Social.
SUG 01/04 (PLS 15/05) Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Dá nova redação ao caput do art. 34 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso (baixa para 60 a idade a partir da qual a mulher idosa que não tem condições de prover sua subsistência passa a receber o benefício mensal de um salário mínimo).
SUG 02/04 de 11/05/2004 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios.
SUG 03/04 de 11/05/2004 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Dá nova redação a dispositivo da Lei 10.741/2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, e dá outras Providências (cria o cartão social do Idoso para atendimento à saúde, assistência social, transporte etc. Também propõe garantir um salário mínimo para mulheres carentes a partir dos 60 anos).
SUG 04/04 de 11/05/2004 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Dispõe sobre o título eleitoral eletrônico.
SUG 05/04 de 11/05/2004 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Altera o artigo II da Medida Provisória nº 2.156-5 de 24 de agosto de 2001, para incluir 69 municípios do Vale do Rio Doce no estado de Minas Gerais na área de atuação da nova superintendência de desenvolvimento do nordeste.
SUG 06/04 (PEC 01/05)	Altera o inciso VIII do artigo 103 da Constituição (dispõe sobre partido político com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral).

Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Propõe que partidos políticos sem representação no Congresso Nacional e entidades representativas possam apresentar Ações Diretas de Inconstitucionalidade (só foi acolhida a parte dos partidos).
SUG 07/04 (PLS 16/05)	Ementa: Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Vale do Rio Doce, na cidade de Governador Valadares, Estado de Minas Gerais.
Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Outros Números: CD PL. 5781 2005 (FOI ARQUIVADA NA CÂMARA)
SUG 08/04 de 26/05/2004	Ementa: Altera o inciso VI do artigo 29, modificando a redação das alíneas de “a” a “f” e acrescentando outras alíneas, ao mesmo artigo da Constituição.
Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	
SUG 09/04 de 26/05/2004	Ementa: Alterar a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, que “concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual”, para estender o mesmo benefício aos idosos.
Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	
SUG 010/04 de 26/05/2004	Ementa: Sugere que seja acrescido na legislação federal do país, artigo de lei que não concede como crime ambiental a confecção artesanal dos índios, elaborada através da fauna e flora de suas áreas indígenas.
Associação dos Povos Indígenas do Tumucumaque – APITU (AP)	
SUG 011/04 de 15/07/2004	Ementa: Dispõe sobre a criação da carta-resposta do Senado Federal.
Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	
SUG 012/04 de 25/08/2004	Ementa: Propõe uma educação para a inclusão do aluno surdo, desenvolvendo um trabalho que prioriza a aquisição e estruturação da Língua Portuguesa no Brasil.
Associação de Apoio ao Portador de Deficiência Sensorial (MT)	
SUG 013/04 de 25/08/2004	Ementa: Propõe um projeto de lei, regulamentando a atividade de moto-taxi.
Sindicato de Moto-taxi de Tefé (AM)	
SUG 014/04 de 12/08/2004	Ementa: Solicita informações ao Sr. Presidente da Agência de Telecomunicações Anatel, sobre a proposta de regulamento sobre áreas locais para o STFC.
Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	

SUG 015/04 de 12/08/2004  Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Solicita informações sobre o projeto de decreto legislativo, referente à portaria nº89 de 23 de janeiro de 2004 que autoriza a Associação dos Moradores do Chonin de Cima – Amacci, a executar serviço de radiodifusão comunitária.
<b>SUG 16/04 (PLS 293/06)</b>  Associação Tangaraense de Empregadas Domésticas – Tangará da Serra (MT)	Ementa: Dispõe sobre a profissão de empregado doméstico e dá outras providências (propõe que a empregada doméstica tenha os mesmos direitos do trabalhador comum)
SUG 017/04 de 26/08/2004  Associação dos Diplomatas Brasileiros (DF)	Ementa: Dá nova redação à Seção VII da Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a pensão dos servidores públicos e dá outras providências.
SUG 18/04 de 30/08/2004  Procuradoria Regional do Trabalho da 23ª Região - Cuiabá (MT)	Ementa: Visa estabelecer a obrigatoriedade de se fazer constar, nos editais de licitação pública, medidas de proteção à segurança do trabalhador.
SUG 019/04 de 30/08/2004  Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente (PI)	Ementa: Visa tornar obrigatório ao Governo Federal reservar ou acrescentar o Estatuto da Criança e do Adolescente em 15 páginas do livro didático.
SUG 020/04 de 30/08/2004  Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde no Estado do Ceará – Sindisaúde (CE)	Ementa: Solicita que seja revista, analisada e modificada a jornada de trabalho dos empregados em estabelecimentos de serviços de saúde, de 44 horas semanais para 40 horas.
SUG 021/04 de 02/09/2004  Federação das Associações dos Empregados da Embrapa (DF)	Ementa: Sugere melhor distribuição dos recursos hoje recolhidos para o INSS e que são repassados para o Sesc, Senac e Sesi.
SUG 022/04 de 02/09/2004  Associação dos Aposentados e Pensionistas do Sistema Petrobras no Ceará (CE)	Ementa: Propõe a inclusão, no quadro de deduções da declaração de ajuste anual, de novas linhas que permitam o contribuinte a dedução de pagamentos feitos a CPMF, IPTU, IPVA e licenciamento/seguro obrigatório de veículo automotor.
SUG 023/04 de 02/09/2004  Associação de Assistência aos Trabalhadores em Educação no Distrito Federal (DF)	Ementa: Propõe a redução dos encargos ou isenção de INSS, principalmente IRFF, e negociação desses tributos em condições melhores.

<p>SUG 024/04 de 16/04/2004</p> <p>Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros e das Empresas de Transportes Coletivo Urbano de Passageiros do Distrito Federal (DF)</p>	<p>Ementa: Sugere que seja coibida a utilização de vans e transportadores autônomos.</p>
<p>SUG 025/04 de 08/09/2004</p> <p>Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – Centro Educacional 06 de Taguatinga (DF)</p>	
<p>SUG 026/04 de 16/09/2004</p> <p>Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos do Distrito Federal – Ceape (DF)</p>	<p>Ementa: Sugere previsão legal de ajuda governamental, no que diz respeito a custeio operacional para essas entidades.</p>
<p>SUG 027/04 de 16/09/2004</p> <p>Associação Brasileira dos Transportadores de Carga (DF)</p>	<p>Ementa: 1- Sugere projeto que tenha por alvo instituir um sistema nacional de prevenção de roubo de carga. 2- Tornar sujeito à perdimento, confisco, mediante sentença condenatória, os bens e imóveis utilizados para prática do roubo de carga e caminhões. 3- Solicita criação de comissão com o objetivo de estudar, analisar e superar o problema do roubo de carga. 4- Acrescenta inciso VIII ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.</p>
<p>SUG 028/04 de 03/11/2004</p> <p>Sindicato dos Condomínios Residenciais do Distrito Federal – Sindicondomínio (DF)</p>	<p>Ementa: Requer que seja revisto o Projeto de Lei nº 48/2003, em especial o art. 3º.</p>
<p>SUG 29/04 de 3/11/2004</p> <p>Condomínio do Bloco I da QE 7 – Guará I (DF)</p>	<p>Ementa: Requer a obrigatoriedade, por parte das companhias de água e esgoto, de instalarem hidrômetros individuais nos condomínios verticais.</p>
<p>SUG 030/04 de 03/11/2004</p> <p>Condomínio do Conjunto Baracat (DF)</p>	<p>Ementa: Requer que seja acrescentado ao art. 585 do CPC, o inciso VIII.</p>
<p>SUG 031/04 de 03/11/2004</p> <p>Associação dos Adquirentes e Moradores do Loteamento Las Vegas (DF)</p>	<p>Ementa: Requer revisão das leis de regularização de condomínio em terras particulares (Lei nº 6766 e 992).</p>
<p>SUG 032/04 de 03/11/2004</p> <p>Fundação Grupo Esquel Brasil (DF)</p>	<p>Ementa: Requer propor uma reunião para troca de experiências e desenho de estratégias de atuação conjunta.</p>

<p>SUG 033/04 de 03/11/2004</p> <p>Fundação José de Paiva Netto (DF)</p>	<p>Ementa: a) Propõe que do valor gasto na mídia institucional dos governos federal e dos estados tenha garantido um percentual para as emissoras de TV's e rádio educativas;</p> <p>b) Propõe que as emissoras de TV's e rádios educativas possam receber, normalmente, recursos de publicidades e da iniciativa privada.</p> <p>c) Que as RTV's (retransmissoras de televisão) afiliadas às redes educativas possam gerar conteúdo local na ordem de 15 % do total da grade de programação.</p>
<p>SUG 034/04 de 03/11/2004</p> <p>Associação Cultural Candido Portinari</p>	<p>Ementa: Sugestão de emenda ao Orçamento de 2005.</p>
<p>SUG 035/04 de 09/11/2004</p> <p>Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama (MT)</p>	<p>Ementa: 1- Propõe aperfeiçoamento das relações trabalhistas entre o estado e os servidores públicos; 2- Transformação da Medida Provisória 2166/67 de 2001 em lei, com emendas em alguns itens; 3- Edição de emenda constitucional, reportando-se entre as três esferas do governo, as responsabilidades de cada esfera sobre o meio ambiente e as ações sobre este.</p>
<p>SUG 036/04 de 03/12/2004</p> <p>Condomínio Edifício Venezia (ES)</p>	<p>Ementa: Sugere aperfeiçoamento em condomínios residenciais.</p>
<p>SUG 037/04 de 03/12/2004</p> <p>Associação de Cabos e Soldados da Polícia Militar e Bombeiro Militar do Espírito Santo (ES)</p>	<p>Ementa: Sugere alteração na legislação da Constituição Federal referente ao servidor público estadual (Polícia Militar).</p>
<p>SUG 01/05</p> <p>Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)</p>	<p>Ementa: Acrescenta parágrafo ao artigo 33 da Lei 10.741/2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso (garante que o idoso possa requerer gratuitamente documentos pessoais junto aos órgãos responsáveis).</p>
<p>SUG 02/05</p> <p>Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)</p>	<p>Ementa: Dá nova redação ao parágrafo 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras.</p>

SUG 03/05 União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde – Unidas (ES)	Ementa: Sugere a implantação da classificação brasileira hierarquizada de procedimentos médicos – CBHPM
SUG 04/05 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Veda ao funcionário público federal, estadual ou municipal o direito de remuneração no período em que estiver licenciado para concorrer às eleições que menciona.
SUG 05/05 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Requer a juntada, ao projeto de Lei do Senado nº 91/04, das publicações em anexo.
SUG 06/05 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Solicita informações ao Sr. Presidente da Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações, a respeito da legalidade sobre a cobrança da taxa de assinatura telefônica mensal.
SUG 07/05 Centro de Acolhida da Criança e do Adolescente (ES)	Ementa: Sugere melhorias na política pública social, com alguns apontamentos.
SUG 08/05 Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Servidores Estatuários da Administração Direta do Estado do Espírito Santo – Coopfisco (ES)	Ementa: Sugere que seja acrescentado à legislação em vigor o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo.
SUG 09/05 Universidade Estadual do Oeste do Paraná (PR)	Ementa: Solicita inclusão da Unioeste – Campus de Marechal Cândido Rondon, no cadastro desta casa legislativa.
SUG 011/05 Associação Salvamar de Assistência a Criança e ao Adolescente (ES)	Ementa: Solicita mudança na Lei do Imposto Devido, ao invés de ir para o Fundo da Criança e o Adolescente a empresa doar direto para a instituição.
SUG 012/05 Associação Salvamar de Assistência a Criança e ao Adolescente (ES)	Ementa: Solicita o incentivo para o voluntariado: a redução em valores em eventos, como meio de transporte, para facilitar a sua locomoção onde prestará o seu serviço voluntário.
SUG 013/05 Associação Salvamar de Assistência a Criança e ao Adolescente (ES)	Ementa: Solicita a divulgação a nível nacional das associações incluindo Dia do Voluntário e Ações e resultados das entidades do terceiro setor.

SUG 014/05 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Sugere revogação da emenda constitucional nº 15 de 1996, que dá nova redação ao parágrafo 4º do art. 18 da Constituição Federal.
SUG 015/05 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Sugere alteração do art. 2º da Medida Provisória nº 2156-5, de 24 de agosto de 2001, para incluir 18 municípios de Minas Gerais no Plano de Desenvolvimento do Nordeste.
SUG 016/05 e SUG 17/ 05 (PLS 146/06 e PEC 23/06) Associação Capixaba de Supermercados – Acaps (ES)	Ementa: Propõe emenda à Constituição para conceder imunidade tributária a produtos essenciais à alimentação humana básica.  PLS - Altera a Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, para permitir a comercialização, por supermercados, de medicamentos cuja venda e dispensação não dependam da apresentação de prescrição.
SUG 018/05 Condomínio do Edifício Praia Bella (ES)	Ementa: Sugere eliminação ou ajuste da taxa de marinha aos tempos modernos.
SUG 019/05 Legião da Boa Vontade (SP)	Ementa: Sugestões que visam aperfeiçoar o ordenamento jurídico
SUG 020/05 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Física.
SUG 021/05 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Requer a juntada ao Projeto de Lei do Senado nº 91/04, dos ofícios da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, que seguem em anexo.
SUG 022/05 Associação de Prevenção e Assistência aos Dependentes de Drogas – APADD (ES)	Ementa: Sugestão que propõe que todas as entidades filantrópicas de utilidade federal sejam isentas de pagamento de água, luz e telefone.
SUG 023/05 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Determina que o detentor de mandato eletivo se licencie da função, para disputar reeleição.
SUG 025/05 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Requer a juntada ao Projeto de Lei do Senado nº 91/04, do volume de abaixo-assinado que segue em anexo.

SUG 026/05 Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Dá nova redação aos incisos I e II do art. 1º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.
<b>SUG 29/05 (PEC 28/08)</b> Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG)	Ementa: Altera o artigo 14 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo.
<b>SUG 01/06 de 31/01/2006</b> Elo Social Brasil (SP)	Ementa: Pedido de Aditamento à elaboração de texto normativo que propõe seja acrescentado parágrafo único ao artigo 9º da Lei nº 1.060 de 05 de fevereiro de 1950. (Dispõe sobre o fornecimento gratuito de cópia autenticada, após o trânsito em julgado, das peças principais do processo, à parte beneficiada por esta lei).
<b>SUG 02/06 de 31/01/2006</b> Elo Social Brasil (SP)	Ementa: Elaboração de texto normativo para acrescentar o inciso 4º ao Art. 180 da Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990, que criou o Estatuto da Criança e do Adolescente.
<b>SUG 03/06 de 31/01/2006</b> Elo Social Brasil (SP)	Ementa: Sugere realização de referendo para que o povo escolha a continuidade do voto obrigatório ou a implantação do voto facultativo em todo Território Nacional.
<b>SUG 04/06</b> Associação Brasileira de Radiodifusores – ABRA (DF)	Ementa: Requer a permissão da compensação fiscal das emissoras de rádio e televisão pela cessão do horário gratuito em todas as modalidades de propaganda gratuita.
<b>SUG 01/07 de 15/02/2007</b> Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco - FIEPE (PE)	Ementa: Altera a Lei nº 9.342, de 1997, com vistas à ampliação do prazo de isenção do Adicional ao Frete para renovação da Marinha Mercante - AFRMM sobre as mercadorias cuja origem ou destino sejam as Regiões Norte e Nordeste
<b>SUG 02/07 de 12/04/2007</b> Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - Condeseul (MG)	Ementa: Fixa a obrigação dos Municípios em colaborar com as medidas de segurança pública.
<b>SUG 03/07 de 12/04/2007</b> Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - Condeseul (MG)	Ementa: Amplia as hipóteses de cabimento de ação declaratória.
<b>SUG 04/07</b>	Ementa: Legitimidade no juizado especial.

<p><b>SUG 05/07 de 12/04/2007</b></p> <p>Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - Condesesul (MG)</p>	<p>Ementa: Adequa temas de registro público (dispõe sobre a emissão de certidão de óbito).</p>
<p><b>SUG 06/07</b></p>	<p>Ementa: Fica criada a Ouvidoria para assuntos judiciais</p>
<p><b>SUG 07/07 de 12/04/2007</b></p> <p>Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - Condesesul (MG)</p>	<p>Ementa: Cria requisitos para o precatório.</p>
<p><b>SUG 08/07</b></p>	<p>Ementa: Propõe audiência pública para discutir o modelo de assistência jurídica e judicial no país, bem como seu custo e resultados.</p>
<p><b>SUG 09/07 de 12/04/2007</b></p> <p>Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - Condesesul (MG)</p>	<p>Ementa: Regulamenta a possibilidade de perda de bem móvel por abandono ou ausência de função social.</p>
<p><b>SUG 10/07</b></p>	<p>Ementa: Dispõe sobre normas gerais para publicidade de produtividade no âmbito judicial.</p>
<p><b>SUG 11/07 de 12/04/2007</b></p> <p>Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - Condesesul (MG)</p>	<p>Ementa: Normas gerais para os plantões no sistema jurídico.</p>
<p><b>SUG 12/2007 (PLS 653/07)</b></p> <p>Federação dos Trabalhadores Circulistas do Estado do Rio Grande do Norte (RN)</p>	<p>Ementa: Modifica o inciso I do § 3º do art. 7º da Lei nº 10.426, de 24 de abril de 2002, e dispõe sobre a isenção de multas tributárias nos casos que especifica (anistia de multa por atraso na declaração do IR das entidades).</p>
<p><b>SUG 01/08</b></p> <p>Associação Nacional de Gestão Pública – ANGEPE (DF)</p>	<p>Ementa: Sugere a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Gestão Pública e dá outras providências</p>

<p>SUG 02/08</p> <p>Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (RS)</p>	<p>Ementa: Requer a alteração da legislação de trânsito para que seja restringida a “realização de provas ou competições desportivas, inclusive seus ensaios, em via aberta à circulação, avaliando a possibilidade de obrigar aos organizadores a contratar assessoria técnica em segurança de entidades com competência, tais como autódromos, especialmente quanto a ambulância, bombeiros, contenções de distância do público etc., assim como, seja dado preferência à sua realização em autódromos ou pistas oficiais, construídos para esse fim, com respeito às pertinentes normas de segurança aos participantes e platéia”.</p>
<p>SUG 03/08</p> <p>Instituto Todos à Bordo – Um convite à cidadania</p>	<p>Ementa: Sugere legislação para a “criação de uma Comissão de Indenização aos DENAEB – Descendentes de Negros Africanos Escravizados no Brasil, para que através desta Comissão sejam recebidos pleitos de todos aqueles descendentes de negros africanos escravizados no Brasil, para que após análise e atendidos os requisitos a serem previamente estabelecidos sejam indenizados”, na forma da lei.</p>
<p>SUG 04/08 de 19/05/2008</p> <p>Federação de Futebol Não Profissional da Bahia (BA)</p>	<p>Ementa: Sugere a criação de legislação para a criação de áreas denominadas “Espaço Desportivo Comunitário” por meio do tombamento de áreas públicas pertencentes ao estado e que venham sendo utilizadas para prática do esporte, do lazer e do entretenimento por comunidades periféricas, ribeirinhos ou quilombolas, por período igual ou superior a cinco anos.</p>

## 2. Sugestões por entidades (órgão ou pessoa física)

Associação Comunitária do Chonin de Cima – Acocci (MG) - 45	Associação Capixaba de Supermercados – ACAPS (ES) – 1
Associação dos Magistrados do Paraná – Amapar (PR) - 1	Federação dos Trabalhadores Circulistas do Estado do Rio Grande do Norte (RN) – 1
Associação Tangaraense de Empregadas Domésticas – Tangará da Serra (MT) - 1	Dr. Newton Bordignon (SC) – 1
Conselho Federal dos Detetives Profissionais (MG) - 1	Associação Pequenos Agricultores de Itapicuri (BA) – 1
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama (MT) - 1	Câmara Municipal de Vereadores de Brunópolis (SC) – 1
Associação de Cabos e Soldados da Polícia Militar e Bombeiro Militar do Espírito Santo (ES) - 1	Condomínio Edifício Venezia (ES) – 1
Centro de Acolhida da Criança e do Adolescente (ES) - 1	União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde – Unidas (ES) – 1
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (PR) - 1	Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Servidores Estatuários da Administração Direta do Estado do Espírito Santo – Coopfisco (ES) – 1
Legião da Boa Vontade (SP) - 1	Condomínio do Edifício Praia Bella (ES) – 1
Associação Capixaba de Supermercados – Acaps (ES) - 1	Associação Salvamar de Assistência a Criança e ao Adolescente (ES) – 3
Associação Cultural Candido Portinari - 1	Associação dos Deficientes Físicos do Alto Uruguai (RS) – 1
Fundação José de Paiva Netto (DF) - 1	Associação de Prevenção e Assistência aos Dependentes de Drogas – APADD (ES) – 1
Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco - FIEPE (PE) - 1	Elo Social Brasil (SP) – 3
Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - Condeseul (MG) - 10	Associação Brasileira de Radiodifusores – ABRA (DF) – 1
Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (RS)- 1	Associação Nacional de Gestão Pública – ANGEP (DF) – 1
Federação de Futebol Não Profissional da Bahia (BA)- 1	Instituto Todos à Bordo – Um convite à cidadania- 1
Fundação Grupo Esquel Brasil (DF) - 1	Universidade Estadual de Montes Claros (MG) – 1
Associação para a saúde núcleo Salus Paulista (SP) - 1	Servidores públicos da União. Encaminhado pela Secretaria Geral de Mesa (PE) – 1

Federação das Associações dos Empregados da Embrapa (DF) - 1	Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde no Estado do Ceará – Sindisaúde (CE) - 1
Associação de Assistência aos Trabalhadores em Educação no Distrito Federal (DF) - 1	Associação dos Aposentados e Pensionistas do Sistema Petrobras no Ceará (CE) -1
Câmara Municipal de Tabira (PE) - 1	Universidade Federal de Minas Gerais (MG) – 1
Universidade Gama Filho (RJ) - 1	Câmara Municipal de Coronel Vivida (PR) – 1
Associação Secundarista e Universitária de Alagoas (AL) - 1	Instituto de Estudos Legislativos Brasileiro (SP) – 1
Igreja Batista Nacional de Vila Maria (SP) - 1	Associação Cearense de Magistrados (CE) – 1
Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – Centro Educacional 06 de Taguatinga (DF) - 1	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros e das Empresas de Transportes – 1
Condomínio do Bloco I da QE 7 – Guará I (DF)- 1	Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos do Distrito Federal – Ceape (DF) – 1
Condomínio do Conjunto Baracat (DF) - 1	Associação Brasileira dos Transportadores de Carga (DF) – 1
Associação dos Adquirentes e Moradores do Loteamento Las Vegas (DF) - 1	Sindicato dos Condomínios Residenciais do DF – Sindicondomínio (DF) – 1
Movimento Ecumênico Mundial – MEM (RJ) - 1	Fundação Evangélica de Recuperação Sarepta de Sidom (AC) – 1
Sindicato dos Trabalhadores em Saúde do Estado do Acre (AC) - 1	Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE (DF) – 1
Centro de Orientação à Família – COR (SP) - 1	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres (DF) – 1
Procuradoria Regional do Trabalho da 4ª Região (PI) - 1	Associação dos Ex-alunos de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (SP) – 1
Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (DF) - 1	Subcongregação da Assembléia de Deus – Povoado Terra Nova, Limoeira de Anadia - Alagoas (AL). – 1
Ordem dos Músicos do Brasil (AL) - 1	Procuradoria Regional do Trabalho da 23ª Região - Cuiabá (MT) – 1
Associação dos Diplomatas Brasileiros (DF) - 1	Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente (PI) – 1
Associação de Apoio ao Portador de Deficiência Sensorial (MT) - 1	Associação dos Povos Indígenas do Tumucumaque – APITU (AP) – 1
Sindicato de Moto-taxi de Tefé (AM) - 1	Dr. Antonio Ivair Reinaldin - Juiz de Direito da 9ª Vara Cível de Curitiba (PR). - 1

### 3 .Comparação entre as *homepages*

#### Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado

The screenshot shows a Microsoft Internet Explorer browser window displaying the website of the Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal. The browser's address bar shows the URL: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/consComPerm.asp?com=834>. The website header includes the text "Senado Federal" and "Atividade Legislativa" with the date "5 de dezembro de 2008". The main content area is titled "Comissões" and features a navigation menu on the left with items like "Sessões Plenárias", "Comissões", "Matérias", "Votação Nominal", "Pronunciamentos", "Conselhos e Órgãos", "Relatório da Presidência", and "Portal Atividade Legislativa". The main content displays the following information:

- Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa - CDH**
- PRESIDENTE:** Senador Paulo Paim - PT - RS
- VICE-PRESIDENTE:** Senador Cícero Lucena - PSDB - PB
- Tipo:** Comissão Permanente do Senado Federal
- Quantidade de membros:** Senadores: 19 titulares e 19 suplentes
- Informações Gerais:** [Composição](#)
- Reuniões:** [Pautas](#) | [Atas](#) | [Notas](#) | [Resultados](#)
- Matérias:** [Matérias na Comissão](#) | [Relatores](#) | [Matérias Prontas](#)  
[Matérias em fase de recebimento de emendas](#) | [Pareceres](#)
- Subcomissões:**
  - ▶ [CDHCAJ - Subcomissão Permanente da Criança, Adolescente e Juventude](#)
  - ▶ [CDHIDO - Subcomissão Permanente do Idoso](#)
  - ▶ [CDHSPDM - Subcomissão Permanente em Defesa da Mulher](#)
  - ▶ [CDHTE - Subcomissão Temporária de Combate ao Trabalho Escravo](#)
- Diversos:** [Links](#)

## Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados

The screenshot shows the website of the Comissão de Legislação Participativa (CLP) of the Câmara dos Deputados. The browser window title is "Comissão de Legislação Participativa – Portal da Câmara dos Deputados - Microsoft Internet Explorer". The address bar shows the URL: <http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/permanentes/dp>. The page features a navigation menu on the left with categories like "Apresentação", "Conheça a Comissão", "Membros da Comissão", "Designações", "Reuniões e Eventos", "Informativos", "Emendas da CLP às leis orçamentárias", "Notas Taquigráficas", "Relatórios e Publicações", "Tramitação das Proposições da CLP", "Legislação", "Fale Conosco", "CLPs nos Estados e Municípios", and "Banco de Idéias". The main content area includes a photo of a meeting with the caption "Deputados defendem mobilização para garantir avanços sociais - veja mais fotos" and "Seminário 'Constituição 20 anos: Estado, democracia e participação'". A right sidebar titled "Destaques" lists items such as "Resolução do Encontro Pré-Conferência Nacional de Comunicação", "Caderno de Textos do Seminário Constituição 20 anos", "Cartilha 2008", "Vídeo Institucional da CLP", "CLP na Mídia", and "Banco de Idéias". The Windows taskbar at the bottom shows the system tray with the time 10:55 and the language set to PT.

#### **4. Entrevista com a senadora Marina Silva**

(19 de novembro de 2008)

**A criação da comissão de legislação participativa no Senado foi inspirada na experiência da Câmara dos Deputados. No entanto, com uma diferença de menos de dois anos de tempo de funcionamento, o mecanismo obteve, nas duas Casas, resultados bastante díspares. Em sete anos, a CLP da Câmara recebeu 645 sugestões, 233 das quais transformadas em proposições legislativas. Uma delas chegou a ser convertida em lei. No Senado, foram 130 sugestões recebidas – ou conhecidas -, 10 delas transformadas em proposições. Nenhuma foi convertida em lei. A que a senhora atribui essa diferença?**

**MS** - Ainda há um distanciamento da sociedade em relação ao Senado, apesar de ter havido uma mudança significativa do perfil da Casa a partir de 1995. Na Câmara dos Deputados, até pelo caráter de ser o espaço tradicionalmente mais aberto para discussão da sociedade, o trânsito é maior – inclusive pela quantidade de 513 deputados. Aqui, são 81 senadores. A instituição "senador", ao longo dos tempos, sempre teve certo distanciamento dos setores populares organizados. O acesso à Casa pela população, apesar das mudanças, é ainda restrito. Esse distanciamento, por vezes, pode significar um empecilho para a população, dando-lhe uma sensação de que não vai ser acolhida em suas demandas. Então, a tendência é que o fluxo vá para a Câmara dos Deputados. Nos últimos anos, isso

vem sendo quebrado pela presença maior de pessoas ligadas aos movimentos sociais. O Senado é considerado a Casa que representa a Federação, os estados, onde os debates deveriam se dar de forma mais reflexiva, o que representaria, penso eu, uma autolimitação que não responde aos novos tempos. Com a presença de senadores como Paulo Paim, Heloísa Helena, Fátima Cleide, Serys Slhessarenko, Inácio Arruda, Ideli Salvatti, Patrícia Sabóia, José Nery, pessoas vindas do movimento social, que têm ligação com os núcleos vivos da sociedade, aos poucos isso está sendo mudado. As 130 sugestões mencionadas refletem essa abertura. Há 10, 15 anos, não se teria sequer criado uma comissão de legislação participativa no Senado. E, se tivesse sido criada, provavelmente o interesse seria bem menor. Hoje ainda é uma novidade no Senado a movimentação por meio de audiências públicas, que são um espaço de compatibilização da democracia representativa com a democracia direta.

**Até 2006, o protocolo legislativo do Senado não era liberado à CDH para o registro das sugestões enviadas pela sociedade. Como resultado, apenas 38 das 130 sugestões enviadas no período 2003-2008 (26%) "existem" nos registros da instituição. Além disso, a CDH, de forma isolada, e a instituição, de forma geral, não promovem campanhas para incentivar a participação popular via apresentação de sugestões ou orientar as entidades que se interessem pela possibilidade. Na sua opinião, é interesse do Senado Federal promover a participação popular via legislação participativa?**

**MS** - Quando pensei na criação da Comissão, foi exatamente por ter identificado esse interesse. Temos que modificar essa ideia de que o Senado é uma Casa impenetrável pela sociedade. As demandas sociais também devem ser acolhidas dentro do Senado Federal. É claro que foi importante minha ida para o Ministério do Meio Ambiente, mas esses cinco anos e meio de afastamento pesam, inclusive para discussão no processo de regulamentação da matéria. Eu teria me empenhado muito para que esse tipo de coisa não tivesse acontecido. Se as demandas da sociedade não têm esse fluxo para o processo legislativo, é como se elas não tivessem existido. Como se elas tivessem sido entregues diretamente a um senador. E não é isso que se quer. É um processo protocolar, em que a sociedade tem o direito de apresentar a sua proposição e o Senado, o dever de avaliar através das suas comissões de mérito, e transformar essas proposições em iniciativa legislativa, que siga o caminho de vir a ser, ou não, uma lei. Mas o fluxo tem que ser permitido, com todos os direitos que temos como representantes. O processo de regulamentação, com certeza, foi prejudicado.

**Em sua avaliação, a transformação da Comissão de Legislação Participativa em Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa foi positiva? Por quê?**

**MS** - É positiva, porque junta dois temas que dizem respeito à visão e à escuta da sociedade. A participação associada aos direitos humanos tem coerência, na medida em que existem algumas demandas da sociedade que não recebem o devido e necessário acolhimento através dos grupos que se sentem representados dentro das duas Casas, como o dos empresários, dos movimentos populares. Em questões como meio ambiente e direitos humanos, por exemplo, são sempre grupos minoritários de parlamentares que lidam com esses temas. As demandas de proteção dos direitos humanos e de participação da sociedade são compatíveis, porque elas unem o desejo de proteger determinados aspectos da existência humana e a necessidade de todos participarem da política. Além disso, os representantes são eleitos para representar, e não para substituir as pessoas. Essa representação tem um certo limite, porque ela parte do princípio de que o parlamentar tem autonomia em relação às suas palavras e às suas iniciativas, ou seja, ele não se obriga a fazer exatamente de acordo com a tendência do grupo que o elegeu. Assim, é preciso que haja espaço para a apresentação de propostas e de ideias oriundas do interesse específico, não mediado, da sociedade, no sentido de ela ser autora da iniciativa, de ter essa iniciativa reconhecida como tal e de promovê-la na em seu interior e junto aos parlamentares. É o que eu chamo de ter a autoria, a realização e o reconhecimento. Essa titularidade, para determinados grupos, é importante. É empoderadora dos processos participativos e educativos, do ponto de vista político, para os parlamentares. Deixa um *quantum*, uma margem de participação direta para os diferentes segmentos da sociedade.

**Ao longo da pesquisa, nos deparamos, dentro do Senado, com argumentos de pessoas que consideram que, ao invés de aperfeiçoar a representação, a legislação participativa distorce o mecanismo, na medida em que confere a entidades sem representatividade e sobre as quais a instituição não tem controle a prerrogativa da iniciativa legislativa.**

**MS** - No meu entendimento, não distorce. A iniciativa é da sociedade ou de determinados segmentos, mas quem vai aprovar não são esses segmentos, e sim os parlamentares e eles têm toda governabilidade sobre suas palavras, sobre seu voto e sobre a decisão final. O mecanismo apenas permite que as pessoas apresentem a iniciativa e garantam o seu encaminhamento. Se existir um espaço onde essas propostas são tratadas adequadamente, você pode, inclusive, ter um celeiro de boas ideias às quais os parlamentares possam se aliançar.

**Outro argumento advoga que a Câmara é que é a Casa de representação do povo, e o Senado representa a Federação.**

**MS** - O Estado não é uma abstração. Os estados são compostos por pessoas, por seres humanos reais. Quando nós lidamos com a representação dos estados pensando a Federação, não estamos lidando com abstrações, mas com coisas muito reais, com demandas da vida e do cotidiano de cada unidade da Federação, que se expressam e se realizam na vida de pessoas, instituições e mecanismos concretos.

**Sete anos após ter apresentado o projeto de resolução que introduziu a legislação participativa no Senado, de que forma a senhora acredita que o mecanismo poderia ser aperfeiçoado na instituição de forma a beneficiar as duas "pontas" da representação?**

**MS** - Como não acompanhei o processo de implementação da iniciativa, preciso me debruçar sobre o assunto. Aliás, para mim essa pesquisa vai ser muito importante, pois terei a oportunidade de fazer uma re-significação daquilo que eram ideias vinculadas à combinação de democracia direta e democracia participativa. Mas entendo que precisamos ter um espaço que dê um tratamento específico a todas as propostas apresentadas, de modo que recebam um parecer preliminar antes de chegar aos senadores. Isso favoreceria seu encaminhamento para que os próprios senadores possam ter conhecimento de que estão tramitando na Casa.