



SENADO FEDERAL

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

ATO DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA Nº. 01 , DE 2006

Estabelece regras para o recebimento e tramitação das sugestões legislativas e demais assuntos de competência da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA resolve:

Art. 1º Este Ato regulamenta o art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, alterado pela Resolução n.º1 de 2005, no âmbito da competência da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e define as regras para o recebimento e tramitação das sugestões legislativas e denúncias contra a violação de direitos Humanos.

Art. 2º As sugestões, pareceres técnicos, exposições, propostas e demais expedientes encaminhados à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa pelas entidades enumeradas no art. 102-E, do Regimento Interno do Senado Federal, alterado pela Resolução n.º 01 de 2005, 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.



Art. 3º A secretaria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, em função da sua competência regimental, receberá as denúncias contra direitos humanos violados, em conformidade com os artigos 409, 410 e 411 do Regimento Interno e após sua autuação no protocolo administrativo do Senado Federal.

Art. 4º As entidades enumeradas no art. 102-E, do Regimento Interno do Senado Federal, alterado pela Resolução n.º1 de 2005, ao encaminhar sugestões, pareceres técnicos, exposições, propostas e demais expedientes à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, deverão estar acompanhados de cópia autêntica:

I - do registro dos atos constitutivos no competente cartório de registro civil das pessoas jurídicas, com as averbações, se necessário ao seu funcionamento, da inscrição junto ao Estado, a fim de comprovar a existência da signatária;

II - do documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva e os responsáveis, judicial e extrajudicialmente, pela entidade, à época da sugestão.

Art. 5º São aptos para propor projetos à Comissão de Direitos Humanos e Legislação participativa:

I – as associações, assim definidas no art. 44, inciso I, do Código Civil;

II – as fundações, assim definidas no art. 44, inciso III, do Código Civil;

III – as organizações religiosas, assim definidas no art. 44, inciso IV, do Código Civil;

IV – os partidos políticos, assim definidos no art. 44, inciso V, do Código Civil, sem representação no Congresso Nacional;

V – os organismos de classes, de empresas ou pessoas físicas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, sem fins lucrativos e não sujeitos a falência, constituídos para prestar serviços aos seus associados;



SENADO FEDERAL
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

VI – as entidades Científicas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, sem fins lucrativos;

Parágrafo único. São exemplos de organismos de classe, para os efeitos deste Ato, a Ordem dos Advogados do Brasil e suas seccionais, as confederações, as federações, os sindicatos, as cooperativas e os conselhos federais e regionais de categorias profissionais;

Art. 6º Não são aptos para propor sugestões à Comissão de Direitos Humanos e Legislação participativa:

I – as pessoas jurídicas de direito público interno, assim definidas no art. 41 do Código Civil;

II – as pessoas jurídicas de direito público externo, os Estados estrangeiros e todas as pessoas que forem regidas pelo direito internacional público, assim definidas no art. 42 do Código Civil;

III - as sociedades, assim definidas no art. 44, inciso II, do Código Civil;

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no inciso I deste artigo as entidades científicas mantidas pelo Estado.

Art. 7º Para atuar junto à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa as pessoas jurídicas legitimadas no art. 102-E, do Regimento Interno do Senado Federal, alterado pela Resolução n.º1 de 2005, deverão observar o requisito de pertinência temática com a atividade da entidade.

§ 1º 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;

§ 2º Partido político sem representação no Congresso Nacional, o Conselho Federal da OAB e suas Seccionais têm legitimação ativa universal em virtude de sua atuação e, portanto, não precisam observar à pertinência temática;

Art. 8º Para atuar junto à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa as pessoas jurídicas legitimadas no art. 102-E, do Regimento Interno do Senado Federal, alterado pela Resolução n.º1 de 2005,



SENADO FEDERAL
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

deverão estar em pleno gozo de seus direitos civis, políticos, bem como apresentarem idoneidade moral e reputação ilibada, comprovados mediante documentos autênticos.

Art. 9º O Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa só indicará os respectivos relatores responsáveis pelo juízo de admissibilidade dos documentos a que se refere o art. 1º deste Ato, depois de autuadas no protocolo administrativo.

Parágrafo único. Os documentos a que se refere o artigo 9º serão arquivados sumariamente pela Secretaria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa caso não preencham os requisitos formais de admissibilidade.

Art. 10. O relator deverá verificar a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade, além do mérito e concluir pela:

I – admissibilidade, acompanhado da proposição legislativa indicando a norma mais adequada para tratar do assunto; ou

II – inadmissibilidade, indicando ao Presidente da Comissão arquivar o documento.

Art. 11. Não serão admitidas as Sugestões, dentre outros motivos:

I - rejeitadas na mesma Sessão Legislativa;

II – que vise emendar projeto em tramitação no Senado Federal;

III – que vise a Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito;

Art. 12. O Relatório que concluir pela admissibilidade de Proposta de Emenda à Constituição deverá conter as assinaturas de, no mínimo, um terço dos membros do Senado Federal.

Art. 13. O processo administrativo que encaminhou a idéia original será convertido em Processo Legislativo e autuado no Serviço de Protocolo Legislativo sob a sigla “SUG”, somente após a admissibilidade.

Art. 14. As informações referentes à tramitação das Sugestões deverão ficar disponíveis para consulta na página do Senado Federal na internet.



SENADO FEDERAL

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Art. 15. A juízo de admissibilidade, não serão autuados os documentos de que trata o art. 2º, em desacordo com este Ato.

Art. 16. O Presidente, os membros e a secretaria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, antes da autuação, poderão solicitar informações adicionais e documentos, sempre que considerar necessários e pertinentes à identificação da entidade signatária e referentes à idoneidade moral e reputação ilibada da entidade ou de seus representantes legais.

Art. 17. Aplicam-se aos casos omissos a este Ato, no que couberem, as disposições sobre toda e qualquer norma aplicada às Comissões Permanentes previstas no Regimento Interno do Senado Federal.

Art. 18. Revoga-se o Ato da Comissão de Legislação Participativa nº. 01, de 2003 .

Art. 19. Este ato entra em vigor na data de sua aprovação.



JUSTIFICAÇÃO

A Comissão de Legislação Participativa – CLP, foi concebida através do Projeto de Resolução do Senado nº 57 de 2001, de autoria da Senadora Marina Silva, que após sua aprovação gerou a Resolução do Senado Federal nº 64 de 2002, que posteriormente, com a Resolução nº1 de 2005, teve sua competência ampliada, passando a ser denominada Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

Originalmente, a CLP foi criada com o intuito de possibilitar que o Senado Federal recebesse da sociedade organizada sugestões e ampliasse a participação popular, diminuindo a burocracia prevista na Lei n.º 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta os incisos I, II e III do art. 14 da Constituição, nos moldes do que ocorre na Câmara dos Deputados. Não se trata, aqui, de iniciativa popular prevista no art. 61, § 2º da Constituição, cuja autoria, na tramitação do processo legislativo, consta iniciativa popular. Na CDH os projetos são de iniciativa da Comissão conforme art. 245 do RISF.

Em que pese a participação direta do eleitor na produção legislativa ser o ideal de instituição política altamente aperfeiçoada, a Resolução 64/2002 ao alterar o Regimento Interno do Senado Federal não teve o escopo de alargar absolutamente a participação da sociedade no processo legislativo, para alcançar pontualmente o cidadão. Propositamente, o parlamentar ao ampliar a participação da sociedade civil organizada, o limitou a pessoas jurídicas, como fica claro na justificativa do projeto que deu origem a Comissão:

“além da iniciativa popular, a participação da sociedade no processo legislativo pode ser estimulada



mediante o estabelecimento de procedimentos que facilitem acolhimento de sugestões legislativas provenientes de setores organizados da população.”

A mesma dicção se obtém de uma literal interpretação dos incisos I e II, do art. 102E, do Regimento:

“Art. 102-E. À Comissão de Legislação Participativa compete 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.”

Com a Resolução nº1 de 2005 o Regimento Interno do Senado Federal passou a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 71. O Senado terá comissões permanentes e temporárias (Const., art. 58).

Art. 72. As comissões permanentes, além da Comissão Diretora, são as seguintes:

I - Comissão de Assuntos Econômicos (CAE);

II - Comissão de Assuntos Sociais (CAS);

III - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ);

IV - Comissão de Educação (CE);

V - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA);



VI - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH);

VII - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE);

VIII - Comissão de Serviços de Infra-Estrutura (CI);

IX - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR);

X - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA)." (NR)

.....

Art. 102-E. À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, compete 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.

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 estrangeiros, à proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência e à proteção à infância, à juventude e aos idosos.

Parágrafo único. No exercício da competência prevista nos incisos I e II do caput deste artigo, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa observará:

I - as sugestões legislativas que receberem parecer favorável da Comissão serão transformadas em proposição legislativa de sua autoria e encaminhadas à Mesa, para tramitação, ouvidas as comissões competentes para o exame do mérito;

II - as sugestões que receberem parecer contrário serão encaminhadas ao Arquivo;

III - aplicam-se às proposições decorrentes de sugestões legislativas, no que couber, as disposições regimentais relativas ao trâmite dos projetos de lei nas comissões, ressalvado o disposto no inciso I, in fine, deste parágrafo único." (NR)

Assim, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa tem como uma de suas competências a apreciação de Sugestões, conforme o que determina a Resolução nº 64, de 2002, alterada pela Resolução nº 1, de 2005.

Neste Ato tem-se a pretensão de regulamentar a apreciação das Sugestões. Da mesma forma, espera-se a agilização do processo legislativo das Sugestões.



O art. 211 do RISF enumera as seguintes espécies de proposições legislativas: proposta de emendas à Constituição, projetos, requerimentos, indicações, pareceres e emendas. Não consta entre estas a Sugestão, pois essa só foi criada em 2002, por meio da Resolução nº 64.

A proposição denominada de Sugestão tem seu impulso processual legislativo a partir de uma idéia, apresentada por entidades civis organizadas. Estas idéias têm a pretensão de mostrar a conveniência da criação ou alteração da Constituição e da legislação infraconstitucional, que estão no rol das possibilidades de autoria das Comissões Permanentes do Senado Federal, conforme o que determina a Constituição e o nosso RISF. Uma vez admitidas como Sugestão, poderão ou não ser acatadas no mérito e na forma e transformadas em propostas legislativas, cuja autoria será da CDH e caso entenda pertinente.

Após receber um documento de uma pessoa jurídica legitimada a sugerir projeto de lei, a CDH realiza um juízo de admissibilidade, observando os requisitos formais.

- Por escrito (art. 410, do RISF c/c art. 1º, §1º do Ato nº1/2003 da CDH);
- Datada (art. 410, do RISF c/c art. 1º, §1º do Ato nº1/2003 da CDH);
- Assinada (art. 410, do RISF c/c art. 1º, §1º do Ato nº1/2003 da CDH);
- Redigida em termos respeitosos e adequados ao processo legislativo, (art. 19, I do RISF c/c art. 1º, §1º do Ato nº1/2003 da CDH).



Não obstante, é conveniente a adequação das minutas ao disposto na Lei Complementar 95, publicada no DOU de 27.2.1998, alterada pela 107, publicada no DOU de 27.4.2001, estas leis complementares dispõem sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelecem normas para a consolidação dos atos normativos.

Este cuidado é necessário, uma vez que, as idéias chegam ao legislador com um conteúdo plausível e logicamente disposto, de forma a facilitar a compreensão do que se deseja alterar ou criar em termos de legislação e se evite, entre outros erros, projetos de leis com dois objetos, ou que tenham vício de iniciativa ou outros equívocos. Não se pretende aqui, exigir da sociedade civil que tenha conhecimentos técnicos exclusivos da assessoria do Congresso Nacional, mas um *minimu technicu*, que apontará um norte para assessoria do Senado Federal poder compreender o objeto da idéia.

Quem pode fazer sugestões à CDH?

- As Pessoas Jurídicas de direito privado, assim definidas no Código Civil, título II (as associações e as fundações);
- As organizações religiosas (Lei nº 10.825, de 22.12.2003);
- Os partidos políticos sem representação no Congresso Nacional (Lei nº 10.825, de 22.12.2003);
- Órgãos de classe;
- Sindicatos (o ato constitutivo tem que estar aprovado pelo Estado);
- Entidades científicas;



Para evitar que o Senado Federal represente interesses que não se coadunam com os legítimos interesses da sociedade civil organizada, este Ato prevê que as Sugestões devem estar acompanhadas de comprovação do registro oficial por meio de cópia autenticada do registro dos atos constitutivos no competente cartório de registro civil das pessoas jurídicas, com as averbações, se necessário ao seu funcionamento, ou da inscrição junto ao Estado, por exemplo, no caso dos Sindicatos.

Outro ponto importante deste Ato é a correta compreensão da expressão órgão de classe. No Brasil o conceito de órgão de classe tem uma forte influência do conceito marxista de classe, que para esta corrente de pensamento é “os agregados básicos de indivíduos numa sociedade, os quais se opõem entre si pelo papel que desempenham no processo produtivo, do ponto de vista das relações que estabelecem entre si na organização trabalho e quanto à propriedade.” (Theotônio dos Santos, *Conceito de Classes Sociais*, 5ª edição, vozes, 1991, p.41).

Colaborando para uma melhor compreensão do conceito de classe tem-se ainda a contribuição de Max Weber que entende classe como “qualquer grupo de pessoas que encontrasse na mesma “situação de Classe”.”. “fazem parte de uma classe todos aqueles que possuem a mesma situação em relação ao mercado, ou seja, todos aqueles que têm as mesmas possibilidades objetivas de acesso aos bens escassos que o mercado oferece.”

Destarte, convém compreender a diferença entre os conceitos de classe para Karl Max e Max Weber para buscar-se finalmente uma hermenêutica adequada da expressão “órgão de Classe” que se encontra no inciso I do art. 102



– E do Regimento Interno do Senado Federal, alterado pela Resolução nº1 de 2005. Segundo Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha, “para Marx, a classe representa o ponto central de análise das relações econômicas, políticas, sociais e culturais, o elemento determinante que possibilita o exame da estrutura da sociedade e sua dinâmica; enquanto que, para Weber, a classe só adquire relevo dentro da ordem econômica e suas divisões não correspondem, necessariamente, às que se verificam na ordem política e social. Por esta razão, ao lado do conceito de classe, aparecem os de categoria ou status e de partido.”. (Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha O processo político no Brasil. p. 44.).

Outro cuidado é verificar o sentido de órgão que aqui tem o sentido de organismo, entidade. Desta forma, a inteligência do sentido da expressão “órgão de classe” é de uma entidade juridicamente constituída para exercer funções de defesa dos interesses de uma classe profissional ou de empresários, como por exemplo, os Conselhos de Arquitetos e Engenheiros, a Ordem dos Advogados, as Confederações e federações de trabalhadores, as Confederações e federações da Indústria, do Comércio e dos bancos, entre outras.

Historicamente é plausível este entendimento de conceito de órgão de classe, uma vez que a idéia original da criação da Comissão de direitos Humanos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados são Marina Silva e Luiza Erundina, respectivamente, ambas, pertencentes a correntes políticas marxistas.

Além de requisitos formais, regulamenta-se aqui a questão da pertinência temática para a entidade organizada da sociedade civil que tenha interesse em sugerir minuta de projeto. A pertinência temática é definida como a



relação de pertinência entre a defesa do interesse específico da entidade civil e o objeto da minuta da Sugestão. Tem-se notado que as sugestões encaminhadas sem relação com objeto da entidade proponente são arquivadas por serem desprovidas de conteúdo material que as viabilizem. Diversas entidades, em virtude da boa fé, demandam ao Legislativo alterações no ordenamento jurídico sem o conhecimento material, obtido da vivência objeto da entidade. Tais requerimentos, invariavelmente, não prosperam por absoluta carência material da propositura e são arquivados, exaurindo significativamente a capacidade da força de trabalho da secretaria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

No entanto, há exceção à pertinência temática quando se tratar de partido político sem representação no Congresso Nacional e da OAB, pois estes têm legitimação ativa universal em virtude de sua atuação.

Normalmente, as sugestões encaminhadas à CDH são feitas, na sua maioria, pelo terceiro setor, mais conhecidas como Organizações não Governamentais - ONGs, que, *latu sensu*, são entidades formadas por pessoas da sociedade civil organizada e que desenvolvem um trabalho de interesse público, muitas vezes dever do Estado, com ou sem a parceria do Estado e sem fins lucrativos. Assim é que se faz necessário clarear o que é o primeiro, segundo e terceiro setores, a fim de evitar qualquer confusão na hora da análise da admissibilidade de documentos contendo Sugestão de proposição.

O primeiro setor, o Estado, age como agente regulador, portanto, a partir de recursos públicos para fins públicos. O segundo setor, o setor privado, age a partir de recursos privados, para fins privados, como gerador de riqueza, de



forma bastante específica, atuando sobre o retorno do capital investido e a partir do senso de risco e lucro. O terceiro setor trabalha na intersecção entre os dois primeiros setores: o Estado e a iniciativa privada capitalista. O Terceiro Setor envolve indivíduos na livre iniciativa de um esforço voluntário e pode agir em parceria com o Estado.

Então, o papel do terceiro setor é entremear e agir no espaço aberto por ausência, por necessidade ou não-representatividade dos demais setores.

O terceiro setor atua mais firmemente no que resta da polarização socioeconômica, entre os dois primeiros setores, ou seja, entre o setor privado e o setor público. Trabalha com aqueles que não têm algum tipo de representação econômica ou política, seja de natureza específica, caracterizada, por exemplo, nas peculiaridades físicas dos indivíduos que, por algum motivo, não têm interesses ou necessidades atendidas. Daí ser o principal alvo como legitimado para propor a criação ou alterações de legislação.

A pessoa jurídica que se apresenta como terceiro setor, conforme, o Código Civil de 2002, assumem a forma jurídica de associações ou fundações. O Código Civil exige que as associações não tenham fins lucrativos. Ademais, a definição de Associação está estabelecida no Código Civil, que esgota a questão.

No caso das ONGs estrangeiras, só poderão propor sugestões se seus atos constitutivos forem aprovados pelo Governo Brasileiro, e desde que estejam sujeitas à lei brasileira. No art. 11, § 1º da LICC, há esta previsão, "não poderão, entretanto, ter no Brasil filiais, agências ou estabelecimentos antes de serem os atos constitutivos aprovados pelo Governo Brasileiro, ficando sujeitas à lei brasileira.". Ainda, podemos extrair este entendimento da interpretação do art.



SENADO FEDERAL
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

170, IX da CF/88, pessoas jurídicas estrangeiras não podem ter tratamento favorecido em relação às pessoas jurídicas nacionais.

No entanto, a constituição consagra a livre iniciativa (art. 1º, IV e art. 170, caput). Portanto, as limitações à livre iniciativa devem corresponder às justas exigências do interesse público, de modo a não prejudicar as atividades reguladas. Neste diapasão é que encontramos uma razoável exceção à legitimidade de órgãos públicos poderem abreviar o processo legislativo, trata-se do caso das entidades científicas mantidas pelo Estado. No Brasil historicamente a ciência é estatal, sobremaneira nas universidades públicas. A iniciativa privada pouco tem contribuído para progresso da ciência brasileira, embora haja entidades científicas privadas que contribuem notavelmente para a ciência, como é o caso da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, a Escola Nacional de Advocacia da OAB - ENA, entre outras.

Finalmente, este Ato encerra em seu objeto uma regulamentação meramente burocrática, mas que busca uma interpretação histórica dos propósitos da legislação participativa no Regimento Interno do Senado Federal, a fim de facilitar a participação da sociedade civil organizada no processo legislativo brasileiro.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Senador Cristovam Buarque
Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa