



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

**A TRAMITAÇÃO DE MATÉRIAS ORIGINÁRIAS DO
EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO NA CÂMARA LEGISLATIVA
DO DISTRITO FEDERAL**

SHELMA REGINA SILVA CAVALCANTE

2005



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

SHELMA REGINA SILVA CAVALCANTE

**A TRAMITAÇÃO DE MATÉRIAS ORIGINÁRIAS DO
EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO NA CÂMARA LEGISLATIVA
DO DISTRITO FEDERAL**

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo.

**ORIENTADOR: PROFESSOR ALEXANDRE
DAMASCENO**

Brasília - 2005

RESUMO

O presente artigo parte do pressuposto de que a tripartição dos poderes, harmônicos e independentes entre si, Legislativo, Executivo e Judiciário é premissa básica dos regimes democráticos, ainda que, hodiernamente, a realidade exija maior flexibilização entre suas funções típicas. No entanto, é mister constatar que o Legislativo, foco deste trabalho, vem sofrendo severas críticas quanto a sua independência frente ao Executivo, que estaria cada vez mais invadindo esfera de competência daquele Poder, mormente no que concerne ao seu papel de legislar.

Diante desta constatação, o trabalho ora apresentado investiga se, e em que medida, o Poder Executivo do Distrito Federal, por meio de seus projetos de lei apresentados à Câmara Legislativa desta unidade federada, tem sido privilegiado na análise de suas propostas, em detrimento daquelas oriundas de parlamentares. Toda a análise é centrada na produção legislativa da Casa de Leis referida, corporificada na edição de Leis e de Leis Complementares, em três anos, de diferentes legislaturas.

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	1
2 - CONSIDERAÇÕES SOBRE A INDEPENDÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO	3
3. O PROCESSO LEGISLATIVO NO DISTRITO FEDERAL	8
3.1 – BREVE HISTÓRICO SOBRE A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DO DISTRITO FEDERAL	8
3.2 - O PROCESSO LEGISLATIVO NA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL	9
4 - ANÁLISE DAS LEIS EDITADAS NOS ANOS DE 1992, 1997 E 200 SOB A PERSPECTIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO.....	13
4.1 - PRODUÇÃO LEGISLATIVA DE 1992.....	14
QUADRO I – RESUMO DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVAS DAS LEIS EDITADAS EM 1992	16
4.2 - PRODUÇÃO LEGISLATIVA DE 1997.....	17
4.2.1 - <i>Leis Complementares</i>	17
<i>Quadro II – resumo da tramitação legislativa das leis complementares de 1997</i>	18
4.2.2 - <i>Leis Ordinárias</i>	19
4.3 - PRODUÇÃO LEGISLATIVA DE 2000.....	21
4.3.1 - <i>Leis Complementares</i>	21
4.3.2 - <i>Leis ordinárias</i>	24
5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	26

1 – INTRODUÇÃO

A autonomia do Poder Legislativo é uma das condições *sine qua non* para a consolidação dos regimes democráticos, afinal, o povo delega aos parlamentares o direito de o representarem diante das questões de relevo para a nação e para o cidadão em particular. Observe-se que a aprovação ou reformulação de leis como o Código Civil (Lei nº 10.406, de 10.01.02) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11.09.90), tem implicações diretas sobre a vida dos cidadãos, ainda que nem sempre eles se dêem conta disto.

Neste sentido, foi realizado um esboço sobre a importância da tripartição de poderes nos regimes democráticos, com enfoque especial no Poder Legislativo, seu papel, e a configuração que tende a atingir hoje em dia. Ferreira Filho já observara que as demandas do mundo atual criaram um cenário no qual:

“Por outro lado, sendo um processo de governo, tendo de gerir o mundo econômico e social que, na sociedade industrial, esta em rápida transformação, mudando a orientação do governo a cada eleição, o número de leis se multiplica. E quanto maior o número dessas leis, evidentemente é menor a importância dos assuntos por que se preocupam. O grande número, a insignificância de seu objeto, o particularismo de suas intenções, tudo isso gera a desvalorização das leis” (FERREIRA FILHO, 1995, p. 126).

Não obstante a importância do Legislativo, nos últimos anos os parlamentares brasileiros têm externado sua preocupação quanto à imagem do Congresso Nacional. O Parlamento vem sofrendo severas críticas, acompanhadas, algumas vezes, de autocrítica, sobre seu desempenho. Entre os vários pontos de questionamento, destaca-se o de prevalência do Poder Executivo na iniciativa das leis e, conseqüentemente, o de uma certa “subserviência” do Legislativo diante daquele Poder. Diuturnamente, os parlamentares reclamam do excesso de medidas provisórias a obstruir a pauta e o andamento da agenda parlamentar.

Esse fenômeno leva à indagação se ele seria exclusivo do Parlamento Federal. Para responder tal pergunta, procurou-se analisar se e como este tipo de crítica, ou mesmo crise do Legislativo, conforme alguns autores denominam, também se manifestaria em outras Casas de Leis. Para tanto foi escolhida a Câmara Legislativa

do Distrito Federal, a observar o fato de que esta detém um misto das competências constitucionais atribuídas aos Estados e Municípios (cf.art.32, § 1º da Constituição de 1988).

Com apenas catorze anos de existência, a Câmara Legislativa do Distrito Federal também tem sido objeto de inúmeras críticas, vastamente difundidas pela mídia, as quais não fogem muito do teor daquelas feitas ao Congresso Nacional. Ainda que nesta unidade federada a Lei Orgânica não preveja a edição de medidas provisórias, a iniciativa de leis oriundas do Poder Executivo é significativa. Também é comum o trancamento de pauta, fruto dos inúmeros vetos apostos a projetos de leis, notadamente naqueles de autoria de parlamentares.

Neste artigo enfoca-se, portanto, a relação Executivo-Legislativo, sob o ponto de vista da produção de leis, aprovadas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, a fim de se verificar, se, e de que maneira, os projetos de lei advindos do Executivo recebem algum privilégio, em relação à propositura dos parlamentares.

Para tanto, são explicados, ainda que de forma genérica, os principais atos do processo legislativo, previsto no novo Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, a fim de que o leitor possa acompanhar a descrição dos resultados dos dados encontrados, de forma mais contextualizada, permitindo sua maior compreensão.

Neste sentido, buscou-se por meio da análise de leis produzidas durante três anos, cada um relativo a uma legislatura diferente, verificar se existem diferenças, especialmente no que concerne à obediência ao processo legislativo previsto no Regimento Interno dessa Casa de Leis, ao tratamento dado aos projetos de lei de iniciativa do Executivo e aos projetos de lei da lavra dos parlamentares.

Os resultados dos dados colhidos são apresentados ano a ano, e deixam entrever, de forma clara, que o Executivo nesta unidade federada não tem seus projetos, na grande maioria, submetidos ao trâmite legislativo ordinário para a aprovação de suas proposições, as quais são apreciadas e votadas em ritos abreviados.

2 - CONSIDERAÇÕES SOBRE A INDEPENDÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO

A Carta Magna de 1988 estabeleceu como um de seus princípios fundamentais, em seu art. 2º, a harmonia e independência entre os poderes da União, a saber: o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário. Ao Poder Legislativo são atribuídas as funções típicas de representar, legislar e de fiscalizar, isto é, elaborar as normas jurídicas que vão reger a vida do país e, também, a de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, constituindo-se, ainda, suas funções a de administrar sua organização interna e a de julgar as autoridades elencadas no art. 52 da Constituição Federal.

A fundamentação desse princípio remonta à teoria clássica da separação das funções do Estado, cuja finalidade estaria relacionada à proteção das liberdades individuais contra o arbítrio dos governantes:

Subjacente à “separação de poderes, pregada no plano político, está uma concepção da distribuição das forças sociais, bem como de seu peso específico. Via Montesquieu na realidade de seu tempo três forças políticas em tensão, da qual poderia resultar uma luta de morte, mas em cuja conciliação, em cujo equilíbrio, estava a fórmula infalível da liberdade de todos e de cada um. Rei, nobreza e povo, eram essas as três forças das quais a primeira pelas instituições vigentes, açambarcava todo o poder do qual abusava” (FERREIRA FILHO, 1995, p.107).

Especialmente importante era a questão de indelegabilidade do Poder Legislativo, uma vez que este Poder, tendo recebido tão somente a delegação para legislar, não poderia transferi-lo a mais ninguém, já que o verdadeiro detentor do poder era o povo. A delegação de poderes aparecia, assim, além de imprópria, como uma verdadeira usurpação, podendo colocar em risco as liberdades individuais.

A Lei, e para efeitos desse artigo deter-se-á especificamente na norma escrita, seria, assim, o instituto que garantiria normas piores de neutralidade, de segurança e de justiça, as quais resultariam de um processo amadurecido de análise e discussão da matéria, afastados os interesses particulares dos grupos envolvidos. Com a estruturação da democracia, pela divisão de poderes a elaboração das normas jurídicas encontra seu *locus* privilegiado no Legislativo, instituição que vai corporificar a vontade da nação.

De acordo com Alexandre de Moraes (2003, p.371), dentro desta perspectiva, a estabilidade política depende de um equilíbrio de forças sociais que garanta a elas alguma forma de participação no governo. Sob esse enfoque, tal estabilidade passa necessariamente pela distinção das funções estatais básicas de legislar, de administrar e de julgar, com a conseqüente divisão do poder estatal em três poderes, cada um deles especializado e supremo em sua função, com autonomia frente aos demais.

No entanto, segundo o mesmo autor, o direito constitucional contemporâneo, conquanto permaneça com a idéia tradicional da tripartição de Poderes, vai se deparar com a necessidade de flexibilização dessa fórmula, vez que o Estado “assumiu a missão de fornecer a todo o seu povo o bem estar, devendo, pois, separar as funções estatais, dentro de um mecanismo de controle recíprocos, denominado ‘freios e contrapesos’ (*checks and balances*)” (Moraes, 2003, p. 373).

A independência e harmonia existente entre os três poderes não significa, portanto, isolamento no desempenho de suas funções. Ao revés, no exercício de suas funções específicas é natural a existência de colaboração recíproca com relação a uma delas. Da mesma forma, podem praticar subsidiariamente certos atos que teoricamente aparentem não pertencer a sua área de competência. Como lembra Ferreira Filho (1995, p.112), a competência específica de cada Poder “implica apenas uma principalidade, cada poder desempenha principalmente uma função, sem que lhe seja absolutamente proibido a imissão noutra”. Evidência disto é que o Poder Executivo, ao qual compete praticar os atos de chefia de Estado, de governo e de administração, também pode legislar, nos termos e limites estatuídos no art. 62 da Constituição Federal, e, ainda, julgar contencioso administrativo no uso de suas prerrogativas atípicas.

Não obstante essa flexibilização, o parlamento, em particular o Parlamento brasileiro, tem sido, desde há muito, objeto de reiteradas críticas, as quais, na maioria das vezes, enfatizam sua posição de subserviência frente ao Poder Executivo. Alguns estudiosos remontam as origens de tal comportamento à própria formação do Estado brasileiro. Dentro desta corrente, o Brasil teria evoluído econômica e tecnicamente, contudo, no que concerne à área social em geral e às instituições políticas, em

particular, encontrar-se-ia em uma situação bastante similar ao “fim do século XIX, quando abolimos a escravatura e estabelecemos o regime republicano federativo” (Wald, 1995, p.81).

Outros autores consideram que a atitude um tanto passiva do Poder Legislativo frente ao Poder Executivo tem por marco o golpe militar de 64. Nesse sentido, fazem observar que as regras consagradas na Constituição de 1946 permitiram uma atuação significativa do Congresso brasileiro na formulação da política nacional, durante o período abrangido por aquela Carta Política até a tomada de poder pelos militares. Os governos militares que se sucederam tomaram para si a função legislativa, consubstanciada por meio de Decretos-lei. A Constituição de 1967 e o Ato Institucional nº. 5, de 1968, impossibilitaram ao Parlamento o exercício de suas funções, em especial toda e qualquer atividade que implicasse alteração no orçamento público.

Segundo Nelson Jobim (1991, p.1.888), a partir do golpe de 64, com a centralização do planejamento, a política passa a ser instrumentalizada e decidida dentro do Executivo Federal, tendo como amparo jurídico a Constituição de 1967, a Constituição de 1969, e o Decreto Lei nº 1.200. O resultado foi o completo alijamento do Congresso Nacional na formulação da política nacional, cabendo-lhe apenas aprovar os projetos oriundos do Executivo. Ao parlamentar, conforme ressalta o próprio Jobim, restou o limitado e triste papel de somente tentar negociar a transferência de recursos federais para seus estados e municípios, criando a imagem, ainda hoje presente, do parlamentar com o “pires na mão”.

Outros autores vêem na decadência do Parlamento um fenômeno mundial, cuja origem estaria vinculada ao sufrágio universal, que teria tido como conseqüência o deslocamento da base do poder político da classe burguesa para a classe trabalhadora, que se constitui na maior parte do eleitorado. A conseqüência mais evidente dessa mudança é o conflito de interesses entre o poder político e o poder econômico, que passa a se refletir de forma direta dentro das Casas legislativas.

Com a universalização do voto, os parlamentares deixaram de representar somente um grupo, a burguesia, por exemplo. Esta situação de prevalência de uma só classe social, onde as divergências usualmente não ultrapassavam discussões

comezinhas, foi substituída por outra, onde o parlamento passa a se configurar como arena de confronto de cosmovisões antagônicas e de interesses de classes inconciliáveis, ou, pelo menos, onde ninguém está aparentemente disposto a abrir mão de sua ideologia.

Essa situação é acentuada após a Primeira Guerra Mundial, quando as demandas sociais se agudizam e começa a se difundir a idéia de que o Estado deveria intervir no domínio econômico, marcadamente pela influência do socialismo. O Estado se vê cada vez mais obrigado a interferir na esfera econômica, a fim de proteger os menos favorecidos. Essa situação tem conseqüências nas atividades parlamentares, que passam a ter seu campo de ação mais e mais invadido pelo Executivo. Após a primeira grande Guerra os limites entre interesses políticos e econômicos se tornam extremamente tênues. A partir de então, na resolução de problemas políticos teria de ser considerados os aspectos econômicos envolvidos e vice-versa.

A primazia do Executivo associa-se, assim, à assunção das novas tarefas que lhe foram impostas, especialmente a de intervenção no domínio econômico-social, exigida pelo seu novo papel de proporcionar o bem estar social - *welfare state*, o que vai se refletir diretamente nas Constituições contemporâneas. Após a Segunda Guerra Mundial, inegavelmente o Executivo passa a assumir cada vez mais funções e se consolida definitivamente como poder governamental.

Viveiros de Carvalho (2002, p. 18) faz observar que diversos autores, no que concerne ao fazer legislativo, apontam para um fenômeno denominado “crise legislativa”, onde o eixo de gravidade do processo legislativo se desloca do Poder Legislativo para o Poder Executivo. Tal tendência é atribuída à necessidade de maior agilidade nas deliberações, fruto de um mundo cada vez mais globalizado, como se pode observar:

“Enfatiza-se cada vez mais, assim, o papel do Executivo no processo de produção de normas. Não bastasse a faculdade de iniciativa, reúne ele hoje inclusive meios constitucionais de influir sobre o próprio ritmo de andamento dos trabalhos da Assembléia – como quando solicita urgência na apreciação dos projetos que tenha iniciado” (Carvalho,2002, p.20).

As Constituições contemporâneas, além dos direitos fundamentais, nascem repletas de princípios sociais relativos à saúde, à educação e aos bens culturais, à moradia, às condições justas e saudáveis de trabalho, à proteção da infância, da família, ao salário digno, ao vestuário, ao meio ambiente saudável e à segurança social. Os direitos sociais são assim denominados, não porque se refiram ou restrinjam a direitos da coletividade, mas especialmente por atenderem a demandas por justiça social.

“As antigas Constituições obsoletas ou ultrapassadas, viram então criar-se ao redor de si o clima de programaticidade com que os modernos princípios buscavam cristalizar um novo direito, por onde afinal se operou a elaboração das Constituições do século XX; inaugurava-se, assim, uma segunda fase – até agora não ultrapassada – da programaticidade das Constituições” (Bonavides, 1994, p 145).

A Constituição passa a adquirir um papel também de orientador do Estado e da sociedade. De certa maneira ela é a promessa de mudança social e econômica por meio da força “revolucionária” das suas normas sociais, da concretização de seus princípios, de suas normas programáticas, adquirindo características de Constituição Dirigente.

Outro elemento a ser considerado na valorização do Poder Executivo pode ser encontrado no caráter democrático dos atuais regimes constitucionais pluralistas. Há de se observar que, usualmente, nas campanhas eleitorais os cargos à presidência da república, governos de estados e prefeituras municipais, costumam receber especial destaque, incorporando, de certa maneira, os próprios programas partidários. Isso se dá com especial notoriedade no presidencialismo, onde predomina a eleição direta e majoritária. Ora, o próprio desenvolvimento das campanhas termina por enaltecer a proeminência do Poder Executivo, vez que o núcleo dirigente da nação pertence a seu partido e aliados. Ademais, o Chefe do Poder Executivo “tem condições políticas de obstrução dos trabalhos do Poder Legislativo, pela ação dos parlamentares do seu partido ou dos que lhe dão sustentação” (Ferraz, 1994, p.18).

Nesta mesma linha se posiciona Astiz (1995, p.6). Para este autor, a função de legislar nunca foi monopólio do Poder Legislativo e, atualmente, há uma forte tendência de transferência dessa função para o Poder Executivo. Um dos elementos que contribui para esta tendência é o fato de o Poder Executivo contar com assessoria

de tecnocratas de alto nível, o que o coloca numa posição privilegiada para avaliar e colocar em discussão as grandes questões nacionais.

Não obstante a nova configuração que as demandas da sociedade contemporânea impõem à estrutura de poder do Estado, tornando as interferências entre os três Poderes mais ou menos acentuadas, ainda que limitadas pela Lei Maior, o papel do Legislativo, enquanto fórum de debate das grandes questões nacionais, assegurando que a legislação reflita os anseios da sociedade e da nação, ainda se constitui premissa fundamental da democracia.

3. O PROCESSO LEGISLATIVO NO DISTRITO FEDERAL

3.1 – Breve Histórico Sobre a Representação Política do Distrito Federal

A transferência do Distrito Federal para o sítio por ele hoje ocupado já se encontrava prevista no art. 3º da Constituição de 1891. No entanto, teve de se esperar até o ano de 1956, quando, por meio da Lei n.º 874, o Congresso Nacional autoriza o então Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira a lançar o edital do concurso referente ao plano piloto da cidade. No dia 21 de abril de 1960, após 137 anos de espera, a cidade, pensada por Lúcio Costa e Oscar Niemeyer, finalmente é inaugurada.

Nascida para abrigar o centro de governo e administração do país, propiciando novos caminhos de desenvolvimento e integração nacional, o Distrito Federal nascia também com a perspectiva, pelo menos teórica, de que seus cidadãos exercessem seus direitos políticos de votarem e serem votados, sendo-lhes conferida, pois, participação político-representativa. Assim, a Emenda Constitucional de 1962 dotou o Congresso Nacional de competência para fixar a data das primeiras eleições de representantes do Distrito Federal no Senado, Câmara Federal e Câmara Distrital e exercer, até que ela se instale, a função legislativa nos assuntos de competência do Distrito Federal.

Não obstante, as determinações continuaram no papel, cabendo ao Prefeito acumular as funções de governar e legislar simultaneamente. Como forma de se

resolver essa situação foi criada a Comissão do Distrito Federal, composta de sete senadores, à qual competia emitir leis para essa unidade da federação, com atribuição especial para discussão e votação de matérias atinentes a tributos, orçamento, serviços públicos e pessoal empregado no Governo do Distrito Federal, conforme se pode verificar na Constituição de 1967.

A Comissão de Senadores referida exerceu as funções legislativas pertinentes à capital do país por quase trinta anos. A autonomia política do Distrito Federal é, pois, conquista recente de toda uma comunidade, e representou o processo de amadurecimento e luta de seus habitantes em busca de participação política. Segundo Schimitz dois momentos são emblemáticos nesta luta pelos direitos políticos:

“A morte de Juscelino Kubistschek em 1976 e o episódio da votação da Emenda Constitucional Dante de Oliveira em 1984 indicam o grau demandado de participação popular. Estes dois episódios subverteram completamente a expectativa de bom comportamento por parte das autoridades. Em ambos os episódios, quase que voluntaristicamente, o povo foi às ruas como a resgatar aspectos perdidos de sua auto-imagem. Maneiras óbvias de dramatizar a vida política de uma comunidade vista como instrumental, não contendo em si as possibilidades naturais que a tornariam igual às outras cidades brasileiras.” (SCHIMIDT, 1985, p.35)

Somente com a Carta Política de 1988, o Distrito Federal passa a exercer verdadeiramente sua autonomia política. Em outubro de 1990, 893 mil eleitores compareceram às urnas, na primeira eleição geral do Distrito Federal, para a escolha de governador, senadores, deputados federais e deputados distritais. Em 1991, foi instalada a Câmara Legislativa do Distrito Federal, composta por vinte e quatro deputados, eleitos diretamente pelo povo. A expectativa da sociedade, sedenta do exercício de sua cidadania, corporificado na escolha de seus representantes, é grande.

3.2 - O Processo Legislativo na Câmara Legislativa do Distrito Federal

Um dos elementos mais importantes na feitura de uma lei encontra-se no seu processo de análise, discussão e votação no Parlamento. Para tanto se faz necessária a existência de procedimentos claros, os quais, via de regra, estão estabelecidos nos regimentos internos das Casas legislativas. Como observa Moraes,

“Só por meio das espécies normativas (CF, art. 59) devidamente elaboradas, conforme as regras do processo legislativo constitucional, podem-se criar obrigações para o indivíduo, pois são expressão da vontade geral...São três razões básicas pelas quais, em defesa do princípio da legalidade, o Parlamento historicamente detém o monopólio da atividade legislativa, de maneira a assegurar o primado da lei como fonte máxima do direito: trata-se da sede institucional dos debates políticos, configura-se em caixa de ressonância para efeito de informação e mobilização da opinião pública e é o órgão que, em tese, devido a sua compensação heterogênea e a seu processo de funcionamento, torna a lei não uma mera expressão de sentimentos dominantes em determinado setor social, mas a vontade resultante da síntese de posições antagônicas e pluralistas da sociedade”. (MORAES, 2002,p.197)

O processo legislativo, segundo comanda o art. 69 da Lei Orgânica do Distrito Federal, compreende a elaboração de emendas à Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções.

Semelhante a outras Casas legislativas, o Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal dispõe sobre as fases do processo legislativo, de modo a assegurar que a edição das normas jurídicas se dê de forma refletida e em consonância com os anseios da sociedade. Sinteticamente, o processo legislativo é um conjunto de atos preordenados, com a finalidade de criar normas de direito, que compreende a iniciativa legislativa, emendas, votação, sanção e veto, promulgação e publicação. Observe-se que, por força da Lei Orgânica do Distrito Federal,

“A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica” (Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 71).

Iniciado o processo legislativo, com a apresentação de propositura por parte competente, esta é encaminhada pela Mesa Diretora, órgão colegiado da Casa, à(s) Comissão(es) permanente(s) com competência para analisar-lhe o mérito, o qual é feito por meio da elaboração de um parecer, exarado pelo relator, designado pelo Presidente da Comissão. O parecer, constituído de relatório, voto do relator e voto propriamente dito, é submetido à discussão e aprovação dos membros da Comissão, em reuniões colegiadas, e, se aprovado, passa a ser de autoria da Comissão. Por oportuno, registre-se que, em regra, as reuniões das Comissões são franqueadas ao público, o que ressalta mais o caráter democrático das discussões.

Após receberem parecer de mérito, por quantas Comissões forem competentes para tal, a proposição é, em seguida, enviada à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças e/ou à Comissão de Constituição e Justiça. À Comissão de Constituição e Justiça cabe examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, à juridicidade, à legalidade, à regimentalidade, à técnica legislativa e redação. A Comissão de Economia, Orçamento e Finanças deve, entre outros, analisar a admissibilidade das proposições a ela submetidas quanto à adequação financeira e orçamentária. Muito embora, sob estes aspectos, os pareceres destas comissões tenham caráter terminativo, sobre a decisão destas cabe a interposição de recurso ao plenário, proposto por, no mínimo, um oitavo dos deputados distritais, no prazo de cinco dias. O processo de discussão nestas Comissões é similar ao já descrito.

Desde a sua ida à primeira Comissão, a peça legislativa pode receber emendas, oferecidas por qualquer deputado, seja ele membro ou não da Comissão. Concluída a tramitação nas Comissões, as proposições encontram-se prontas para serem incluídas na Ordem do Dia.

As Comissões permanentes, hoje em número de nove, – Comissão de Constituição e Justiça; Comissão de Economia, Orçamento e Finanças; Comissão de Assuntos Sociais; Comissão de Defesa do Consumidor; Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar; Comissão de Assuntos Fundiários; Comissão de Educação e Saúde; Comissão de Segurança; Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo -, têm suas atribuições, além das mencionadas anteriormente, previstas no Regimento Interno, assim como a forma de sua composição e instalação.

De acordo com o Regimento Interno, as Comissões permanentes são compostas por cinco membros efetivos, e igual número de suplentes, observada a representação proporcional dos partidos políticos ou dos blocos parlamentares.

Cumprido notar, para efeitos deste trabalho, que a proposição, de acordo com disposições regimentais, pode tramitar em regime ordinário, de urgência ou de prioridade. As matérias que podem ser submetidas ao regime de urgência ou de

prioridade encontram-se elencadas no § 1º do art. 62 do Regimento Interno. Aqui, interessa destacar que entre as que podem requerer regime de urgência, encontram-se as matérias aludidas no artigo 73 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a saber:

“Art. 73 O Governador do Distrito Federal pode solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 1º Se, na hipótese prevista no caput, a Câmara Legislativa não se manifestar sobre a proposição ate quarenta e cinco dias, esta deverá ser incluída na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação” (Lei Orgânica do Distrito Federal).

Pelos termos do Regimento, aprovado o requerimento de urgência a matéria entrará em discussão na terceira sessão ordinária subsequente. Não havendo parecer da Comissão competente, o Presidente da Câmara Legislativa concederá prazo até a sessão seguinte, quando será incluída na Ordem do Dia para discussão imediata e votação. Caso as Comissões ainda não tenham exarado seus pareceres, eles serão proferidos oralmente. Ainda sob os ditames regimentais, as matérias incluídas em sessão extraordinária são, para todos os efeitos, consideradas sob regime de urgência.

Convém ressaltar que tanto as Leis Ordinárias quanto as Leis Complementares são submetidas à apreciação do plenário em dois turnos. Cada turno é constituído de discussão e votação, com interstício de dois dias entre eles, excetuada a matéria em regime de urgência, quando o interstício passa a ser de um dia (cf. arts. 160 e 161 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal).

Nos seus poucos anos de existência, a Câmara Legislativa tem buscado aperfeiçoar seu processo legislativo, por meio de várias alterações no seu Regimento Interno e, conseqüentemente, na qualidade de suas leis. A realidade, contudo, tem demonstrado que esta Casa se depara, hoje, com problemas comuns às diversas Casas legislativas brasileiras. Em que pese sua importância enquanto órgão da democracia, a Câmara Legislativa do DF tem sido alvo de inúmeras críticas, sendo comuns questionamentos quanto ao desempenho de suas funções, especialmente no que concerne ao conteúdo e ao grande número de leis editadas.

Quanto ao aspecto da multiplicidade de leis, é mister notar que a cada mudança de legislatura os novos parlamentares trazem consigo as expectativas dos seus eleitores e as promessas feitas por seu partido. Isso, dentro da Casa Legislativa,

tem se traduzido numa avalanche de proposições, em geral, voltadas para a resolução de situações particulares, e não raro, passageiras. Há de se observar ainda que a multiplicidade de projetos, apresentados pelos parlamentares, é, de certa maneira, estimulada também pela imprensa, que não raro costuma estampar em suas manchetes a avaliação dos parlamentares, com base no número de projetos apresentados.

4 - A TRAMITAÇÃO DAS LEIS EDITADAS, DE AUTORIA DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO, NOS ANOS DE 1992, 1997 E 2000

A finalidade desse tópico é a de verificar se as proposições originárias do Poder Executivo são tratadas de forma privilegiada em relação àquelas apresentadas pelos parlamentares, no que concerne à prioridade de análise e ao tempo necessário a sua conversão em lei. Subsidiariamente, obtém-se também a noção da produção legislativa, em termos numéricos.

Para tanto, escolheu-se analisar a produção legislativa, corporificada nas Leis editadas, no período de uma sessão legislativa, referente a cada uma das três primeiras legislaturas. Foram descartadas a primeira e a última sessão legislativa, por terem suas características próprias. A primeira é marcada pela posse e diplomação dos deputados e adaptação destes aos trabalhos parlamentares. No caso da última, normalmente os interesses dos deputados já se dividem com o novo pleito eleitoral que se avizinha, o que configura também uma situação anômala. Feito estes descartes, a escolha dos anos trabalhados foi feita de forma aleatória.

Da primeira Legislatura, que corresponde ao período de 1991 a 1994, definiu-se trabalhar o ano de 1992. Da segunda Legislatura – período compreendido entre 1995 e 1998 – foi analisado o ano de 1997, e, finalmente, da terceira Legislatura – que abrangeu os anos de 1999 a 2002 – foi escolhido o ano de 2000. A produção legislativa considerada englobou tanto as Leis Ordinárias quanto as Leis Complementares.

Não foi escolhido nenhum ano da legislatura em curso, uma vez que, com a edição da Emenda a Lei Orgânica nº 40, de 2002, ficou suspensa a desafetação, o aumento de potencial construtivo e alteração de uso do solo urbano, durante o quadriênio de 2003 a 2006. Como essas matérias são objetos de bastante incidência nos Projetos de Lei, julgou-se por bem excluir esta legislatura, a fim de ter um perfil mais realista. Feitas estas considerações, a análise centrou-se nos seguintes elementos:

- a iniciativa da proposição convertida em lei;
- o período médio que se leva da autuação do processo até a publicação da lei no Diário Oficial do Distrito Federal;
- se a tramitação foi concluída nas Comissões permanentes, ou se os pareceres foram emitidos em plenário,
- o processo de votação - sessão ordinária ou sessão extraordinária.

Para fins desse trabalho, foi feito levantamento de toda legislação referente aos anos escolhidos. Em seguida, por meio do Legis - Sistema de Informações Legislativas da Câmara Legislativa do Distrito Federal, foi analisada a tramitação de cada projeto que originou as leis editadas nos anos em referência. O histórico emitido pelo Legis contém todo o andamento do processo: incluindo a data da leitura da proposição e de sua autuação, os encaminhamentos às Comissões, a data de votação em plenário, enfim, todo o processo legislativo, até a publicação da lei, incluindo a oposição de vetos, pelo Governador, sua manutenção ou rejeição. Devido aos objetivos e limites deste artigo, não foram analisadas o teor das matérias, objeto das Leis aprovadas.

4.1 - PRODUÇÃO LEGISLATIVA DE 1992

Em 1992 foram aprovadas 172 (cento e setenta e duas) Leis Ordinárias. Quanto à origem, 69,18% são de iniciativa do Executivo, o que equivale a 119 (cento e dezenove) Leis. No que tange aos projetos da lavra do Legislativo transformados em

Lei totalizam apenas 53 (cinquenta e três), ou seja, apenas 30,81% da produção de Leis do ano em causa. Naquele ano, em particular, o grande legislador, sem nenhuma dúvida foi o Poder Executivo (gráfico I, p. 16).

No que concerne ao espaço de tempo entre a autuação do Projeto de Lei e sua publicação em forma de lei, no Diário Oficial do Distrito Federal, constatou-se que:

- a) A aprovação das 119 (cento e dezenove) Leis, originárias do Executivo, se deu em um tempo médio de 51,85 dias, apenas 15,96% ultrapassaram os três dígitos, no que se refere ao tempo médio.
- b) As 53 (cinquenta e três) Leis oriundas do Legislativo levaram em média nesse processo 218, 32, ou seja, algo em torno de sete meses (gráfico II, p. 16).

Quanto ao regime de votação, 75,64% dos Projetos de Lei do Executivo foram votados em sessões extraordinárias e 24,36% em sessões ordinárias. Nos Projetos de Lei do Legislativo observamos a mesma tendência, somente 22,64% foram votadas em sessão ordinária, a grande maioria, 77,63%, foram aprovadas em sessões extraordinárias.

Ainda com referência ao Executivo, cabe observar que somente 14 (catorze) projetos, o que equivale a 11,76%, tiveram sua tramitação concluída regularmente nas comissões. Dez projetos sofreram vetos parciais, que foram mantidos pela Câmara Legislativa. Foi solicitado regime de urgência para trinta e um projetos.

A tramitação regular nas Comissões, no que se refere aos projetos de lei do Legislativo foi bem superior ao do Executivo, 56,60% deles concluíram sua tramitação. Cinco proposições receberam veto total, os quais foram derrubados e duas sofreram vetos parciais, que foram mantidos. Para 06 (seis) projetos foi solicitado regime de urgência, mas a média de tempo que levaram para serem aprovados ficou em torno de 119 (cento e dezenove) dias.

Quadro I – resumo da tramitação legislativas das leis editadas em 1992

Trâmite Legislativo	Leis Ordinárias			
	EXECUTIVO		LEGISLATIVO	
	Qtd	%	Qtd	%
Sessão Ordinária	29	24,36	41	77,36
Sessão Extraordinária	90	75,64	12	22,64
Comissões concluídas	14	11,76	30	56,60
Parecer em Plenário	105	88,23	23	43,40
Tempo médio (dias)	51,85	-	218,32	-
Total de Leis	119	69,18	53	30,81

Gráfico I - Iniciativas LEIS ORDINÁRIAS/1992

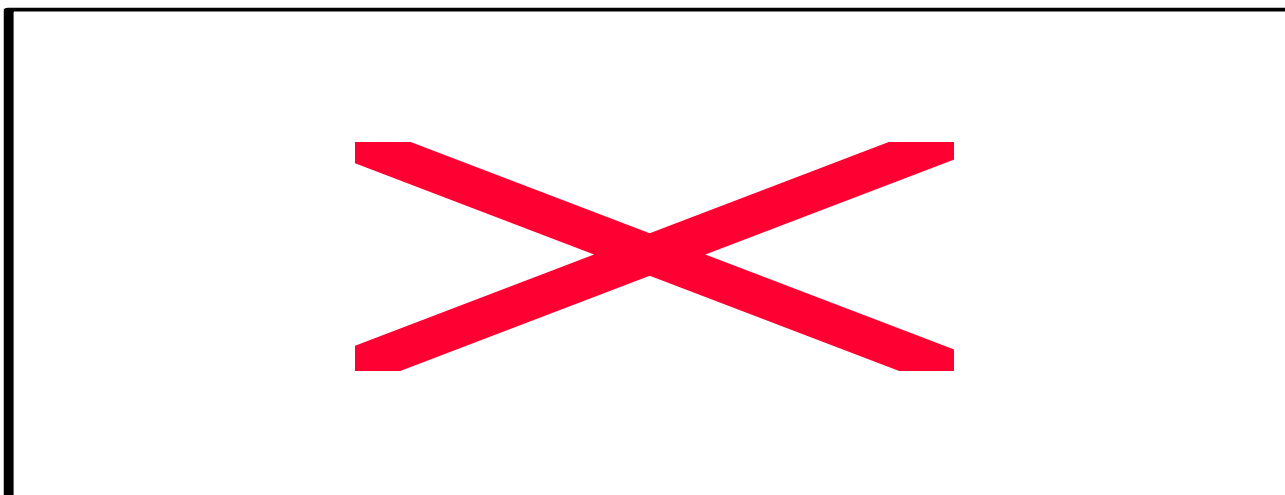
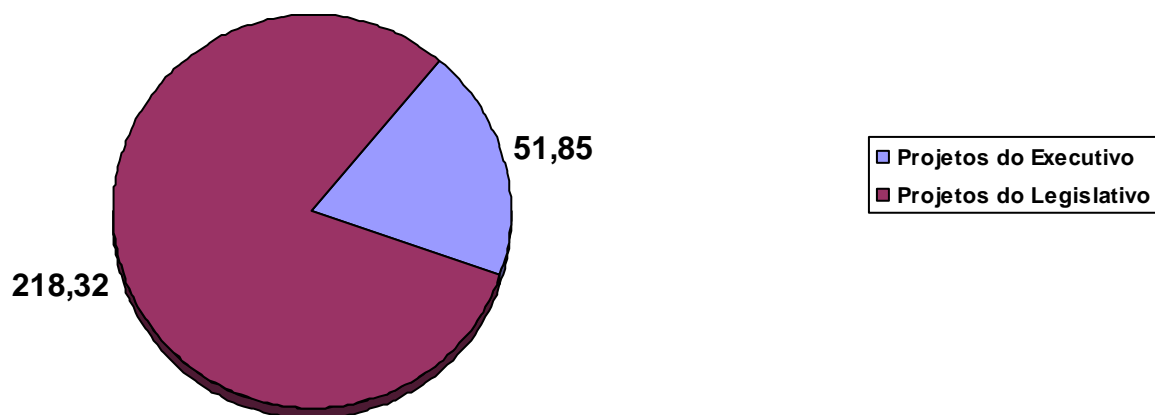


Gráfico II - Tempo médio de aprovação (em dias)



4.2 - PRODUÇÃO LEGISLATIVA DE 1997

4.2.1 - Leis Complementares

O ano de 1997 teve 36 (trinta e seis) Leis Complementares aprovadas. Deste total, 33,33%, ou seja, 12 (doze) originaram-se de propostas advindas do Executivo. Quanto às Leis Complementares, de iniciativa de parlamentares, estas representaram 66,66 %, ou seja, vinte e quatro projetos (gráfico III, p.18).

Quanto ao prazo médio entre a autuação do projeto e sua publicação como lei verifica-se que:

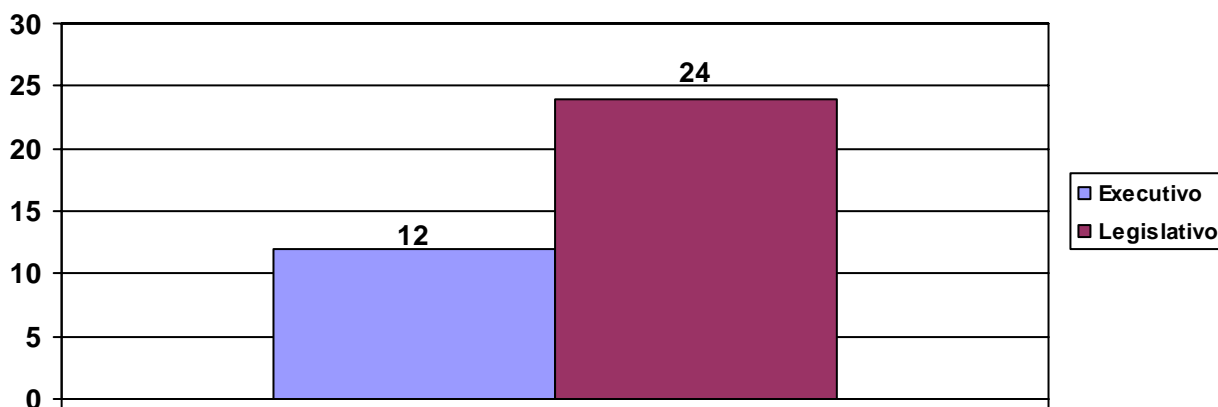
- a) Para os projetos de Lei Complementar de iniciativa do Executivo encontramos a media de 177,18 dias. No entanto, esse número é um falacioso, pois excluindo-se os únicos três projetos, cujos prazos de tramitação passam de três dígitos – dois dos quais se referem a planos diretores, sendo um o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – observa-se que na verdade essa media é de somente 28,37 dias. Os projetos referentes aos planos diretores foram objeto de veto parcial por parte do Executivo, sendo que em alguns dispositivos os vetos foram mantidos pela Câmara;
- b) nos projetos de Lei Complementar de iniciativa do Legislativo a média foi a de 80,25 dias (gráfico IV p.18).

Todos os projetos de Leis Complementar aprovados no ano de 1997, o foram por meio de sessões extraordinárias, ainda que só se tenha encontrado um registro de regime de urgência em um projeto do Executivo. A maioria das proposições, tanto de Legislativo quanto do Executivo, não tiveram seu trabalho concluído nas comissões, limitando-se a receber parecer oral em plenário, salvo três delas, entre as quais os planos diretores, que fora discutidos nas comissões em trabalho conjunto. Uma lei foi objeto de veto total, tendo sido rejeitado em plenário, havendo, em decorrência sua promulgação. Isso aponta para um açodamento no processo de discussão dessas leis.

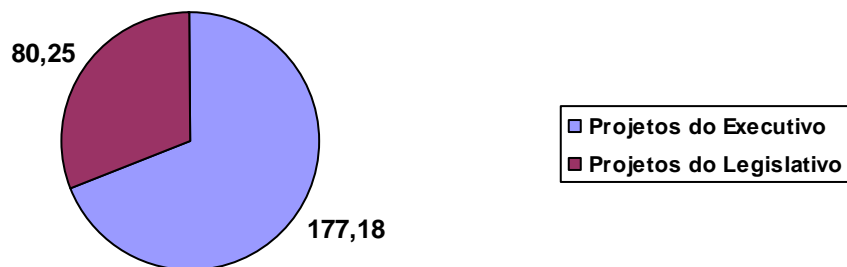
Quadro II – resumo da tramitação legislativa das leis complementares de 1997

Trâmite Legislativo	Leis Complementares			
	EXECUTIVO		LEGISLATIVO	
	Qtd	%	Qtd	%
Sessão Ordinária	0	-	0	-
Sessão Extraordinária	12	100	24	100
Comissões concluídas	3	25	0	0
Parecer em Plenário	9	75	24	100
Tempo médio (dias)	177,18	-	80,25	-
Total de Leis	12	33,33	24	66,66

Gráfico III - Iniciativas LEIS COMPLEMENTARES / 1997



Quadro IV - Tempo médio de aprovação (em dias)



4.2.2 - Leis Ordinárias

Mais profícuo, ainda, neste mesmo ano, foi a edição de Leis Ordinárias, ao todo foram aprovadas 445 (quatrocentas e quarenta e cinco) Leis. De autoria do Executivo aprovou-se 79 (setenta e nove) Leis Ordinárias, o que corresponde a 17,75% do total. O Poder Legislativo aprovou 365 (trezentas e setenta e cinco) Leis de sua iniciativa (gráfico V, p. 20).

No que se refere ao tempo médio gasto entre a autuação na Câmara Legislativa e a publicação no Diário Oficial de Distrito Federal temos que:

- a) A média, para as proposições do Poder Executivo foi de 41,08 dias, observe-se que 38 (trinta e oito) das leis analisadas, isto é, aproximadamente 48%, levaram menos de 20 (vinte) dias até sua publicação, e, em apenas, três casos a média superou os três dígitos;
- b) o tempo médio entre autuação e publicação foi de 552,29 dias, o que corresponde aproximadamente a 01 (um) ano e 06 (seis) meses. Somente 22 (vinte e duas) leis fizeram todo o trâmite necessário a sua aprovação em prazos inferiores a 100 (cem) dias, sendo que 19 (dezenove) tramitaram por um período de 03 (três) anos, aproximadamente (gráfico VI, p.21)

No que se refere ao regime de discussão e votação, da totalidade das Leis propostas pelo Executivo, 75 (setenta e cinco), o que corresponde a 94,9%, foram aprovadas em sessão extraordinária, apenas 5,1% foram discutidas e votadas em sessões ordinárias. O número de Leis de iniciativa do Legislativo que foram discutidas e votadas em sessões ordinárias foi de 265 (duzentas e sessenta e cinco), o que equivale a 72,60%. Em sessões extraordinárias foram votadas 100 (cem) leis, isto é, 26,40%.

Originárias do Executivo, sete (07) proposições tiveram sua tramitação concluída regularmente nas Comissões, o que significa que, em 91% dos casos, os pareceres das Comissões foram proferidos em plenário. Das proposições iniciadas no Legislativo 286 (duzentos e oitenta e seis) tiveram suas tramitações nas Comissões

concluídas. O restante, que perfaz 21,65% - 79 (setenta e nove) - recebeu parecer, de âmbito de competência das Comissões, em plenário.

Da totalidade de Leis Ordinárias aprovadas pela Câmara, oriundas do Legislativo, o Governador vetou integralmente 30 (trinta), e parcialmente 06 (seis). Os vetos totais foram todos rejeitados, quanto aos parciais, 05 (cinco) foram mantidos e 01 (um) foi derrubado.

Quadro III – resumo da tramitação legislativa das leis ordinárias de 1997

Trâmite Legislativo	Leis Ordinárias			
	EXECUTIVO		LEGISLATIVO	
	Qtd	%	Qtd	%
Sessão Ordinária	04	5,1	265	72,60
Sessão Extraordinária	75	94,9	100	26,40
Comissões concluídas	07	8,86	286	78,35
Parecer em Plenário	72	91,14	79	21,65
Tempo médio (dias)	41,08	-	552,29	-
Total de Leis	79	17,75	365	82,25

Gráfico VII - Iniciativas LEIS ORDINÁRIAS / 1997

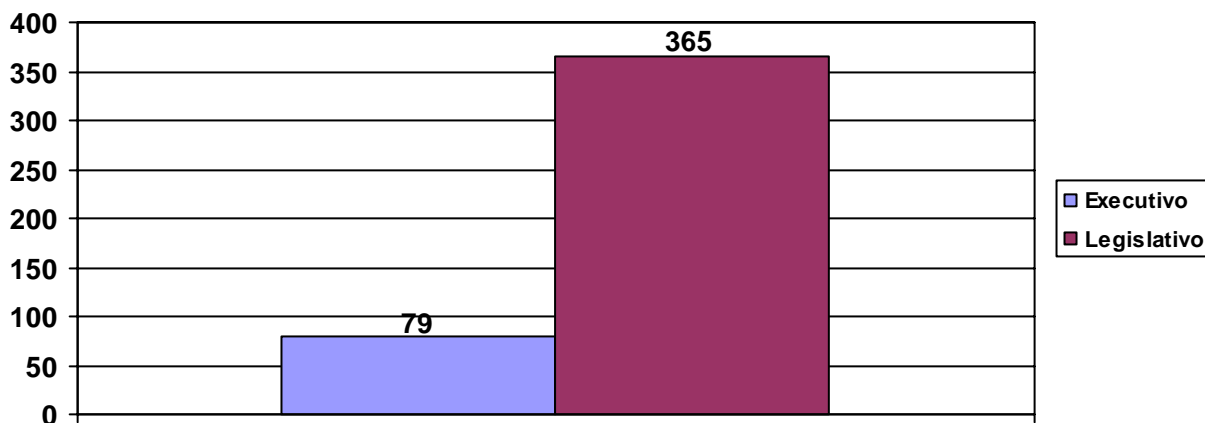
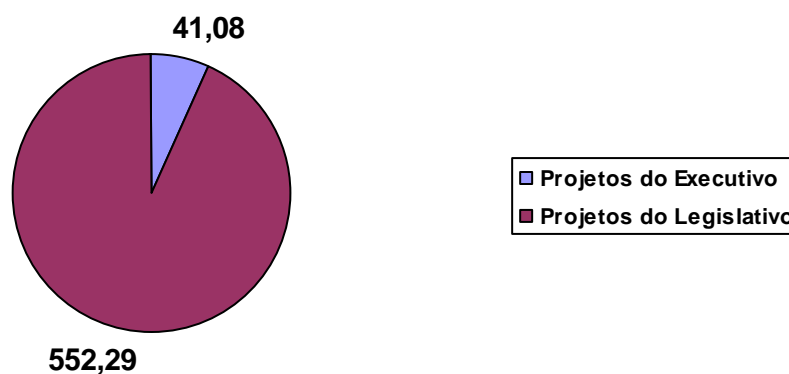


Gráfico VIII - Tempo médio de Aprovação (em dias)



4.3 - PRODUCAO LEGISLATIVA DE 2000

4.3.1 - Leis Complementares

No ano de 2000 foram aprovadas 62 (sessenta e duas) Leis Complementares. Destas Leis, 43 (quarenta e três) se originaram de parlamentares, o que representa 69,35%, enquanto 18 (dezoito) foram de iniciativa do Poder Executivo, isto é, 29,03% e uma (01) originária do Tribunal de Contas do Distrito Federal, o que representa, 1,61% (gráfico XIX, p.23).

Dos dados analisados, chama a atenção o tempo médio de tramitação das proposições.

- a) As proposições originárias do Poder Executivo levaram em média 33,12 dias, entre sua autuação e posterior conversão em Lei, à exceção de 03 (três) delas, sendo que uma levou quase dois anos em discussão. Tratava-se de um Plano Diretor Local, e outras duas que tramitaram por, aproximadamente, sete meses. Por oportuno, convém ressaltar que, das dezoito Leis, apenas dez ficaram acima da média referida. Excluindo as três antes mencionadas, o maior período nesse trâmite que culmina com a conversão em Lei foi o de dois meses. Quanto às oito restantes, o

prazo foi bem inferior a um mês, constatando-se casos de proposições convertidas em Lei em prazos inferiores a oito dias;

- b) quanto às propostas de iniciativa do Legislativo, o interstício médio entre a autuação no protocolo legislativo até a publicação da lei foi o de 292,08 dias, ou seja, aproximadamente nove meses, não havendo discrepâncias significativas entre eles (gráfico X, p. 23)

Em referência ao trâmite regular pelas Comissões, nas Leis Complementares de iniciativa do Executivo, observa-se que 15 (quinze) delas receberam pareceres proferidos pelos relatores em plenário, Significa dizer que 83,33% não concluíram seu trâmite nas Comissões. Nas proposições oriundas do Legislativo, o quadro é um pouco melhor 34,88% concluíram seu processo nas comissões, quase o dobro, percentualmente, das proposições do Executivo que tiveram seus trabalhos nas Comissões concluídos .

Outro dado que chama a atenção é a abreviação do rito processual. Com raras exceções, todas as Leis Complementares de iniciativa do Executivo no ano de 2000 foram aprovadas em sessão extraordinária, com o 1º e o 2º turnos realizados no mesmo dia. Quanto às Leis Complementares, de iniciativa de deputados, ao todo quarenta e três, observa-se que a aprovação em sessões extraordinárias também predominou: 79,07% das proposições foram assim aprovadas contra 20,93% aprovadas em 1º e 2º turnos, em sessões ordinárias.

Ainda com referências às propostas de parlamentares, doze proposições sofreram veto, 04 (quatro) receberam veto total, que foram derrubados em plenário.

Quadro IV – resumo da tramitação legislativa das leis complementares de 2000

Trâmite Legislativo	Leis Complementares			
	EXECUTIVO		LEGISLATIVO	
	Qtd	%	Qtd	%
Sessão Ordinária	02	11,12	09	20,93
Sessão Extraordinária	16	88,88	34	79,07
Comissões concluídas	03	16,67	15	34,88
Parecer em Plenário	15	83,33	28	65,12
Tempo médio (dias)	33,12	-	292,08	-
Total de Leis	18	29,03	43	69,35

Gráfico XIX - Iniciativas LEIS COMPLEMENTARES / 2000

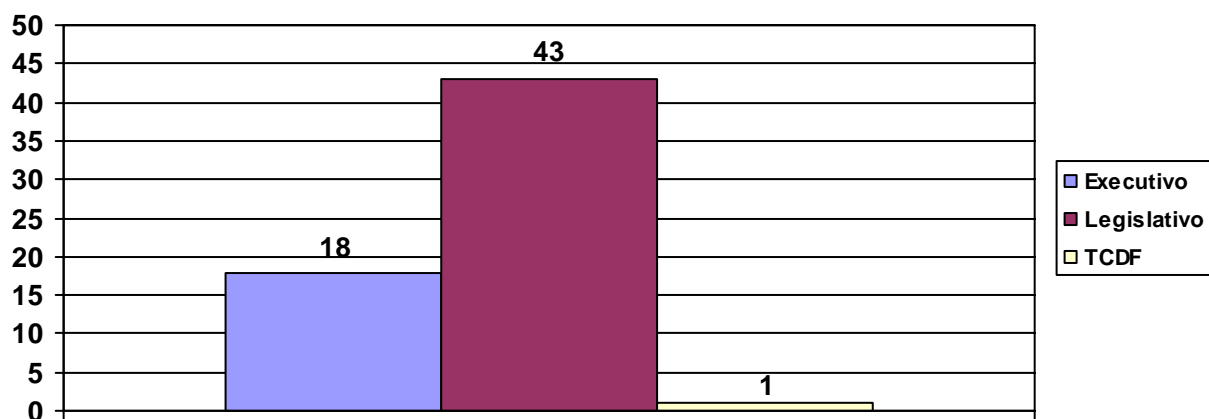
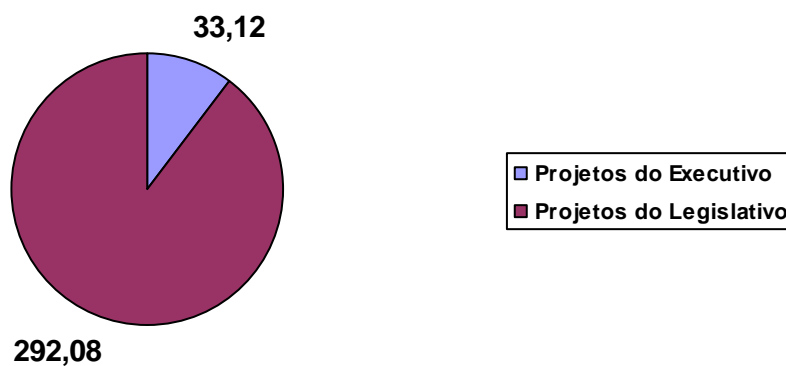


Gráfico X - Tempo médio de Aprovação (em dias)



4.3.2 - Leis ordinárias

No ano de 2000 foram produzidas 134 (centro e trinta e quatro) Leis Ordinárias, sendo 74 (setenta e quatro) de iniciativa do Executivo, isto é, 55,22%, enquanto 44.78%, o que equivale a 60 (sessenta) leis, são frutos de iniciativa de parlamentares (gráfico XI, p.25).

O tempo médio gasto entre autuação, apreciação, votação e publicação das Leis provenientes do executivo foi de 26,43 dias. No caso do Legislativo, o tempo médio gasto na feitura da Lei foi de 501,57 dias, o que equivale, aproximadamente um ano e quatro meses (gráfico XII, p.26).

As proposições oriundas do Executivo foram em sua totalidade aprovadas em sessões extraordinárias, tendo recebido os pareceres das Comissões em plenário, no mais das vezes, proferidos oralmente. Das 74 (setenta e quatro) proposições apenas 03 (três) delas tiveram sua tramitação concluída nas comissões. Foram apostos três vetos parciais, incidentes sobre emendas parlamentares, mantidos pela Câmara Legislativa.

Quanto às proposições da lavra do Legislativo – 60 (sessenta) ao todo – 28 (vinte e oito) tiveram sua tramitação concluída nas Comissões, significa dizer 46,67%. Ainda assim, a maioria, 68,33%, foi apreciada em sessão extraordinária. Considerável também foi o número de vetos totais apostos, que atingiram nada menos que 15 (quinze) proposições, ou seja, 25%, todos rejeitados. Outras quatro sofreram vetos parciais, os quais foram mantidos.

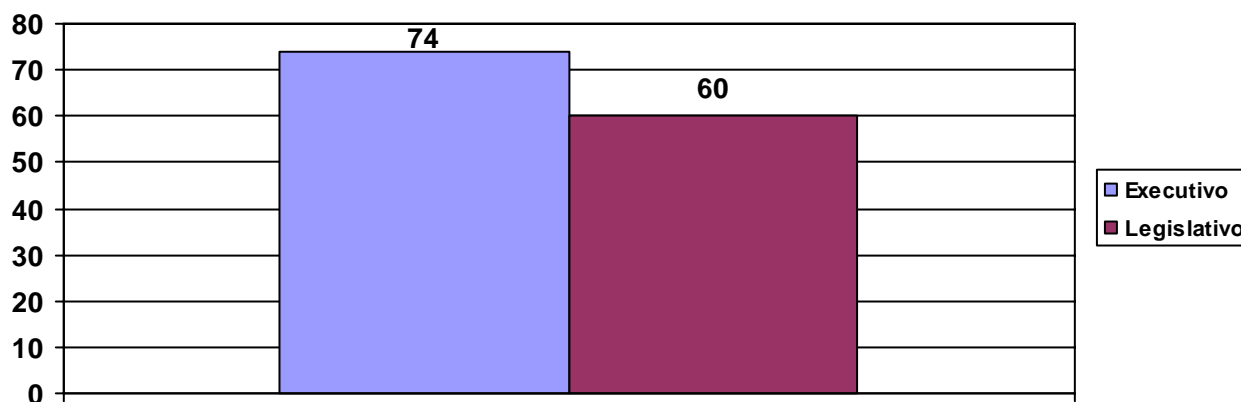
Dos dados expostos chama a atenção a abreviação do rito processual no processo de fazimento das Leis analisadas. Evidencia-se, de forma clara, o uso corriqueiro das sessões extraordinárias, que passam quase a condição de regra, e não de excepcionalidade, como o nome já indica. Um dos problemas que tal procedimento traz consigo é a redução do tempo e da amplitude da discussão dos projetos analisados, notadamente daqueles que vêm do Poder Executivo, os quais são aprovados em prazos mínimos. Pode-se inferir que o grau de discussão desses projetos é praticamente inexistente. A ressaltar ainda o significativo papel do Poder Executivo como órgão legislador, durante os anos de 1992 e de 2000, o maior número de Leis

Ordinárias editadas no Distrito Federal são de autoria do Poder Executivo, seu predomínio como órgão legiferante é inquestionável.

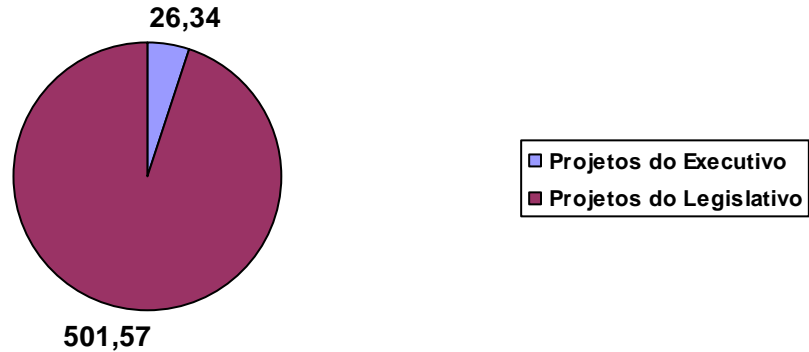
Quadro V – resumo da tramitação legislativa das leis ordinárias de 2000

Tramite Legislativo	Leis Ordinárias			
	EXECUTIVO		LEGISLATIVO	
	Qtd	%	Qtd	%
Sessão Ordinária	0	0	19	31,64
Sessão Extraordinária	74	100	41	68,33
Comissões concluídas	03	4,05	28	46,64
Parecer em Plenário	71	95,95	32	53,33
Tempo médio (dias)	26,34	-	501,57	-
Total de Leis	74	55,22	60	44,78

Quadro X - Iniciativas LEIS ORDINÁRIAS



Quadro XI - Tempo médio de Aprovação (em dias)



5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração de diplomas legais demanda a existência de regras claras, capazes de garantir a reflexão e o amadurecimento necessários a sua edição, com seus conseqüentes efeitos na sociedade. Neste sentido, as regras regimentais, com estabelecimento de fluxo de apreciação em comissões, prazos e a fixação de turnos distintos, a serem definidos de acordo com a matéria a ser apreciada, constituem elementos que visam proporcionar um mínimo de conhecimento, discussão e amadurecimento das futuras Leis. Outrossim, a obediência ao processo legislativo termina por proporcionar à sociedade acesso aos temas, aos distintos pontos de vista sobre eles incidentes, que estão prestes a entrar na vida da comunidade, sob forma de Lei.

A quebra do rito processual, no sentido de reduzi-lo ao mínimo indispensável, facilita o surgimento de uma infinidade de leis, ocasionando uma situação caótica no ordenamento jurídico. Propicia uma gama enorme de leis sobre a mesma matéria, de leis que revogam outras em prazos exíguos e outras que são simplesmente inexecutáveis.

Neste sentido, Jose Afonso da Silva faz observar que;

“O princípio que está consagrado no art 5º, II, da Constituição, segundo o qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei, não há de ser compreendido isoladamente, mas dentro do sistema constitucional vigente, mormente em função de distribuição de regras de competência entre os órgãos do poder, de onde decorre que o princípio da legalidade ali consubstanciado se funda na previsão da competência geral do Poder Legislativo para legislar sobre matérias genericamente indicadas, de sorte que a idéia matriz está em que só o Poder Legislativo pode criar regras que contenham, originariamente, novidade modificativa de ordem jurídico-formal, o que faz coincidir a competência da fonte legislativa com o conteúdo inovativo de suas instituições, com a conseqüência de distingui-la da competência regulamentar (SILVA,1995,p.367).

Ora, uma das funções precípua do Poder Legislativo, em qualquer esfera, e obedecidos os limites constitucionais, é a produção e/ou aprovação de leis, as quais têm reflexos diretos na vida cotidiana do cidadão, ainda que ele possa não perceber prontamente. No caso do Distrito Federal, que acumula, por força constitucional, um misto das atribuições conferidas aos Estados e Municípios, tem-se um espectro de leis que incluem matérias que dispõem desde o uso e a ocupação do solo até os valores a serem pagos pela propriedade de veículos automotores. Os dois exemplos permitem entrever a responsabilidade que se encontra por trás do fazer legislativo.

Do exame do processo legislativo efetuado na seção anterior percebe-se que a Casa Parlamentar do Distrito Federal vem perdendo, no que concerne à edição de normas, sua característica primordial de casa de debates, onde as questões essenciais para a vida dos cidadãos são discutidas, sob os mais diversos ângulos, por meio do cumprimento da processualística legislativa. As Comissões Permanentes, incumbidas de dotar os parlamentares dos conhecimentos técnicos necessários ao amplo debate da matéria, propiciando uma tomada de posição consciente sobre a propositura, vêm tendo seu trabalho solapado pelo excesso de proposições e de sessões extraordinárias, onde, via de regra, sem ter concluído seu trâmite nas Comissões, o projeto vai a plenário e recebe pareceres orais, no âmbito de competência das Comissões, formulado, muitas vezes, de forma açodada, na própria sessão.

Ainda com referência às Comissões Permanentes, é oportuno notar que estas devem observar a participação proporcional dos partidos e/ou blocos parlamentares nas suas composições, importante princípio democrático na discussão

das matérias, prevista na Constituição brasileira e na Lei Orgânica do Distrito Federal e no novo Regimento Interno da Câmara Legislativa. No específico da Casa de Leis em causa, o vasto número de Comissões, a serem preenchidas por seus vinte e quatro deputados, se torna um problema. O parlamentar, no mais das vezes, integra até seis comissões, com participação, na qualidade de titular limitada a duas. Essa sobrecarga pode dificultar sobremaneira sua especialização em áreas específicas, e mesmo no desenvolvimento dos trabalhos das referidas comissões.

Ainda que a proposta do artigo não incluía a análise do mérito das Leis aprovadas nos anos de 1992, 1997 e 2000, a quantidade de Diplomas legais expedida não deixa de chamar a atenção: nada menos que 849 (oitocentas e quarenta e nove) Leis, entre complementares e ordinárias. Deste total 302 (trezentas e duas) foram propostas pelo Poder Executivo, o equivale a dizer que 35,71% das leis editadas no período estudado, em sua maioria esmagadora votadas em sessões extraordinárias, em um tempo mínimo.

Considerando-se que a lei tem como característica seu caráter genérico e inovador, certamente é um número bastante significativo a ser absorvido pela sociedade. É mister observar, quanto a este aspecto, que Faulstich (1996, p. 49) analisando a produção de Leis da Câmara Legislativa nos seus seis primeiros anos de existência já aponta para o excesso de leis encontradas. Ela observa que em seis anos, a Câmara Legislativa produziu em torno de 1300 (hum mil e trezentas) leis, enquanto a Câmara Federal em 71 anos produziu 9231 (nove mil, duzentas e trinta e uma) leis. Ou seja, em seis anos a Câmara Legislativa do Distrito Federal produziu uma média de 217 leis/ano, enquanto o Congresso Nacional, em um período de 71 anos, produziu uma média de 130 leis/ano.

Um outro estudo, realizado pelo Consultor Legislativo Orivaldo Simão de Mello, da Assessoria Legislativa da Câmara Legislativa do DF, em abril de 2005, constatou:

“A existência de 46 (quarenta e seis) leis ordinárias e 1 (uma) lei complementar suspensas pelo Supremo, e de 66 (sessenta e seis) leis ordinárias e 85 (oitenta e cinco) leis suspensas pelo TJDF, totalizando 198 (cento e noventa e oito) diplomas com vício de constitucionalidade, no universo de 3.568 (três mil, quinhentas e sessenta e oito) leis

ordinárias e 704 (setecentos e quatro) leis complementares já editadas pelo Distrito Federal” (MELO, 2005, p.3).

Quanto às leis oriundas de iniciativa do Executivo, a produção legislativa, analisada na seção anterior deixar entrever que é significativa a atuação desse Poder enquanto legislador, ficando responsável pela iniciativa de 31% das Leis Complementares e 38% das Leis ordinárias. Outrossim, há de se ter em conta a celeridade com que esse Poder consegue a aprovação de suas proposições, quase que exclusivamente por meio de sessões extraordinárias. Implica dizer que, em geral, para as proposições oriundas desse Poder há uma tendência em abreviar-se o rito processual, reduzir-se a discussão, que fica restrita a períodos exíguos. Tal tendência pode significar a força que os grupos de sustentação do Executivo têm dentro da Casa legislativa, a qual aparentemente parece submetida a uma paralisia da oposição, impotente diante do grupo aliado ao governo, talvez um indicador da crítica de “submissão” dos poderes.

“A principal manifestação da preponderância do Executivo no Estado contemporâneo está na sua crescente interferência no processo legislativo e até no seu estabelecimento como outro Poder, Legislativo...Hoje, não só conta ele com a iniciativa, como em verdade, é dele que provém o impulso inicial da grande maioria das leis promulgadas” (FERREIRA FILHO, 1995, p.125).

Esse problema talvez pudesse ser minimizado com o cumprimento do rito processual, com as discussões previstas nas comissões, inclusive com a realização de audiências públicas, quando pertinentes. A redução do número de sessões extraordinárias, a obediência do interstício entre os turnos de discussão e votação propiciaria maior amadurecimento da matéria e garante transparência ao fazer legislativo.

É necessário reforçar que a elaboração de uma lei requer não somente um excelente arcabouço de conhecimentos sobre a matéria tratada, carece ainda do domínio da técnica jurídica e de seu vocabulário, a fim de dotá-la de clareza e precisão, para que possa alcançar seus objetivos. Ademais, note-se, as formalidades do processo legislativo aparecem como:

“garantia da qualidade do processo de produção das leis pelo amadurecimento da reflexão sobre os temas versados e sobre o modo de inseri-los no ordenamento jurídico. E as leis não de ser vistas como realmente são: uma experiência com os destinos da sociedade. No que o

rito processual garante a qualidade do processo legislativo, garante também a qualidade do ordenamento jurídico a que também todos nós estamos submetidos...Ou como dizia o Ministro Victor Nunes Leal, 'quem faz a lei é como se estivesse acondicionando material explosivo', tal o que pode resultar do processo legislativo (MELO,2005, p.62)

É mister, pois, que as Casas Legislativas cumpram seu papel de fórum de debates, da forma mais plural possível, publicizando esses debates, prestando conta aos detentores do Poder a elas outorgado: o povo. O cumprimento dos regimentos internos e a de sua ritualística processual não é só mera questão burocrática, mas parte do processo de pensar a realidade sobre a qual se pretende agir.

REFERÊNCIAS

ASTIZ, Paulo. **O papel atual do Congresso Brasileiro** *in* Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:1988**. Texto com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 45;2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília:Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

Carvalho, Cristiano Viveiros. **Controle Judicial e Processo Legislativo – a observância dos regimentos internos das casas legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor,2002.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. 2ª ed, Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal.2000.

DISTRITO FEDERAL. **Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal**. Resolução n.º 167, de 2000, 5 ed. Brasília, 2001.

FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 3 ed. atual. – São Paulo: Saraiva, 1995.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre Poderes – O Poder Congressional de sustar Atos Normativos do Poder Executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

JOBIM, Nelson. **A Modernização do Legislativo**. Revista Indicador. Belo Horizonte: Publicação do Departamento de Consultoria e Pesquisa. Belo Horizonte, v. 9 n. 38, out/dez. 1991.

MELO, Orivaldo Simão de. **Leis distritais com suspensão de eficácia ou declaração de inconstitucionalidade**. Estudo nº 4, de 2005. Brasília: Assessoria Legislativa. Câmara Legislativa do Distrito Federal, 169 pp.

Melo, Orivaldo, Simão de. **Processo Legislativo: Rito e Rigor**. Revista Legislativa .Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** – 12 Ed – São Paulo: Atlas, 2002.

RAMOS, Elival da Silva – **A inconstitucionalidade das leis – vício e sanção** – São Paulo: Saraiva, 1994

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo** – 8ª ed – São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

SCHIMITZ, Benicio Vieiro – **Brasília como Centro Político** in Brasília, Ideologia e Realidade. Paviani Aldo et. Al. São Paulo, Projeto, 1985.