



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

**Lídia Cristina Villafañe Santos Duarte**

**PRODUÇÃO E FUNÇÃO LEGISLATIVA:  
O Desempenho das Comissões Permanentes da  
Câmara Legislativa do Distrito Federal**

**Brasília  
2012**

**Lídia Cristina Villafañe Santos Duarte**

**PRODUÇÃO E FUNÇÃO LEGISLATIVA:  
O Desempenho das Comissões Permanentes da  
Câmara Legislativa do Distrito Federal**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo – 4ª Edição.

Orientadora: Ana Regina Villar Peres Amaral

**Brasília**

**2012**

## Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: *Lidia Cristina V. S. Duarte*

Data: 24/07/2012

Duarte, Lídia Cristina Villafañe Santos.

Produção e função legislativa [manuscrito]: o desempenho das comissões permanentes da Câmara Legislativa do Distrito Federal / Lídia Cristina Villafañe Santos Duarte – 2012.

63 f.

Orientadora: Ana Regina Villar Peres Amaral.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2012.

1. Distrito Federal (Brasil). Câmara Legislativa. 2. Comissão permanente, atividades, Distrito Federal (Brasil). 3. Processo Legislativo, Distrito Federal (Brasil). I. Título.

CDU 342.537.4(817.4)

**PRODUÇÃO E FUNÇÃO LEGISLATIVA:  
O Desempenho das Comissões Permanentes da  
Câmara Legislativa do Distrito Federal**

Monografia – Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo –

4ª Edição

1º Semestre de 2012

Lídia Cristina Villafañe Santos Duarte:

Banca Examinadora:

---

Ana Regina Villar Peres Amaral

---

Cristina Jacobson Jácomo Cinnanti

Brasília, 2 de julho de 2012.

Dedico esse trabalho aos amores que permanecem:  
meus pais, Lia e Ivaldo (*in memoriam*),  
e minhas filhas, Thalia e Lilah.

## **Agradecimentos**

Às equipes do Cefor e da Elegis, por terem possibilitado este trabalho.

À minha orientadora, Ana Regina, cujo conhecimento técnico só é superado por sua amabilidade e atenção.

Aos professores e colegas do curso, que muito me ensinaram.

Aos colegas da CLDF, especialmente os do SETAS, pela ajuda oferecida sob as mais diferentes formas.

À minha família e aos amigos, pelo apoio inestimável nas horas mais difíceis.

E, por último, mas não menos importante, ao meu afilhado, Rafael, pelo suporte técnico, sem o qual este trabalho não disporia de tabelas ou figuras.

*responda  
alguma coisa você tem que saber  
nem que seja a pergunta*

Alice Ruiz

## Resumo

O propósito deste trabalho é analisar a produção legislativa das Comissões Permanentes da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF durante a 4ª Sessão Legislativa da 4ª e da 5ª Legislaturas, com o intuito de examinar o funcionamento empírico do sistema em uma casa legislativa de história recente, de forma a identificar possíveis fatores de comprometimento dos trabalhos legislativos e, em consequência, categorizá-los. O texto inicia com a contextualização do Distrito Federal como ente federado. Em seguida, são apresentadas as características da CLDF e de seu processo legislativo. Posteriormente, a produção das Comissões Permanentes é analisada com base em dados colhidos nas próprias Comissões (atas e resultados de pauta das reuniões), assim como em órgãos de assessoramento da CLDF (atas sucintas das sessões plenárias) ou, na falta dessas informações, em notas taquigráficas obtidas junto ao Setor de Taquigrafia – SETAQ. A análise dos dados mostra baixa produção legislativa das Comissões em comparação com o Plenário. Diversos fatores podem ter contribuído para esse resultado. Esses fatores foram categorizados segundo suas causas, dividindo-se em: fatores estruturais (relativos à organização interna da Casa), fatores circunstanciais (relativos a acontecimentos como o período eleitoral, a mudança de sede e o advento da *Operação Caixa de Pandora*) e fatores políticos (relativos ao alto número de cargos nas Comissões, à partilha desses cargos e às alianças com o Executivo).

**Palavras-Chave:** Câmara Legislativa do Distrito Federal, Comissões Permanentes, processo legislativo, produção legislativa, função legislativa.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

**FIGURA 1:** Gráfico representativo da quantidade de pareceres das Comissões apreciados em reuniões ocorridas durante a 4ª Sessão Legislativa da 4ª e da 5ª Legislaturas, que correspondem, respectivamente, aos anos 2006 e 2010.....p. 47

**FIGURA 2:** Gráfico representativo da quantidade de pareceres das Comissões apreciados em sessões plenárias ocorridas durante a 4ª Sessão Legislativa da 4ª e da 5ª Legislaturas, que correspondem, respectivamente, aos anos 2006 e 2010.....p. 47

**FIGURA 3:** Gráfico representativo da quantidade percentual de pareceres das Comissões apreciados em sessões plenárias ocorridas durante a 1ª Sessão Legislativa da 6ª Legislatura, que corresponde ao ano 2011.....p. 55

## LISTA DE TABELAS

- TABELA 1:** Reuniões das Comissões Permanentes – 2010.....p. 40
- TABELA 2:** Número de pareceres votados em reuniões e em sessões plenárias por Comissão – 2010.....p. 42
- TABELA 3:** Número de pareceres votados em reuniões e em sessões plenárias conforme o tipo de proposição – 2010.....p. 43
- TABELA 4:** Reuniões das Comissões Permanentes – 2006.....p. 44
- TABELA 5:** Número de pareceres votados em reuniões e em sessões plenárias por Comissão – 2006.....p. 45
- TABELA 6:** Número de pareceres votados em reuniões e em sessões plenárias conforme o tipo de proposição – 2006.....p. 46

## **LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS**

### **ABREVIATURAS**

art. – artigo

arts. – artigos

c/c – combinado com o

nº – número

n<sup>os</sup> – números

p. – página

### **SIGLAS**

AMD – Ato da Mesa Diretora

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ASSP – Assessoria de Plenário e Distribuição

CAF – Comissão de Assuntos Fundiários

CAS – Comissão de Assuntos Sociais

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CDC – Comissão de Defesa do Consumidor

CDDHCEDP – Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar

CDESCTMAT – Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo

CEOF – Comissão de Economia, Orçamento e Finanças

CES – Comissão de Educação e Saúde

CESC – Comissão de Educação, Saúde e Cultura

CF – Constituição Federal

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

CS – Comissão de Segurança

DAC – Divisão de Apoio às Comissões

DF – Distrito Federal

DODF – Diário Oficial do Distrito Federal

EC – Emenda Constitucional

ELO – Emenda à Lei Orgânica

GDF – Governo do Distrito Federal

GMD – Gabinete da Mesa Diretora

LC – Lei Complementar

Legis – Sistema de Informações Legislativas

LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PEI – Planejamento Estratégico Institucional

PELO – Proposta de Emenda à Lei Orgânica

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei Complementar

PR – Projeto de Resolução

RICLDF – Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal

SETAQ – Setor de Taquigrafia

SETAS – Setor de Tramitação, Ata e Súmula

STF – Supremo Tribunal Federal

## **SÍMBOLO**

§ – parágrafo

§§ – parágrafos

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>p. 13</b>
<b>CAPÍTULO 1: <i>O Distrito Federal na Organização do Estado Brasileiro.....</i></b>	<b>p. 17</b>
<b>CAPÍTULO 2: <i>Características da Câmara Legislativa do Distrito Federal.....</i></b>	<b>p. 26</b>
<b>CAPÍTULO 3: <i>Análise da Produção Legislativa das Comissões Permanentes da Câmara Legislativa do Distrito Federal durante a 4ª Sessão Legislativa da 4ª e da 5ª Legislaturas...p.</i></b>	<b>37</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>p. 57</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>p. 59</b>

## INTRODUÇÃO

A Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, instalada em 1º de janeiro de 1991, é uma das mais novas Casas Legislativas do País e encontra-se ainda em processo de refinamento de sua atuação legislativa e administrativa. O Planejamento Estratégico Institucional – PEI, aprovado pelo Ato da Mesa Diretora – AMD nº 6, de 2012, apresenta a missão, a visão e os valores estabelecidos para reger as atividades da CLDF:

1. MISSÃO: Representar a população, legislar, fiscalizar o Poder Executivo com independência, aprimorar e acompanhar políticas públicas com ética, transparência, excelência e ampla participação popular, para fortalecer a democracia, impulsionar o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida no Distrito Federal.
2. VISÃO: Ser, em 2020, uma Casa Legislativa nacionalmente respeitada e reconhecida pela excelência no atendimento aos anseios da população do Distrito Federal.
3. VALORES:
  - 3.1. Ética: atuar sob os princípios da honestidade, lealdade e dignidade.
  - 3.2. Transparência: garantir a visibilidade e o acesso às informações, às ações e às decisões institucionais.
  - 3.3. Independência: atuar com autonomia nas relações institucionais com os demais Poderes de Estado.
  - 3.4. Respeito pelo interesse público: respeitar as questões e as demandas relacionadas ao bem-estar coletivo e ao interesse da coletividade.
  - 3.5. Excelência: buscar a melhoria contínua nas práticas de gestão e na atuação legislativa, com foco na qualidade, na efetividade e na satisfação do cidadão.
  - 3.6. Profissionalismo: cultivar o reconhecimento e a valorização profissional, com foco no mérito e nas competências essenciais da organização.

Nesse cenário, é importante observar a dinâmica do processo legislativo e avaliar os aspectos peculiares dos ritos seguidos na Casa, de forma a contribuir para o cumprimento tanto da missão quanto da visão propostas, sem perder de vista os valores almejados.

Parte importante do processo legislativo é o exame prévio das matérias por comissões parlamentares. O sistema de comissões firmou-se, no Brasil, assim como em outros países, como elemento indispensável do processo legislativo em razão das diversas vantagens que sua adoção proporciona. Entre essas, cabe destacar: especialização, agilidade, menor interferência de fatores

externos e a filtragem de matérias (muitas inviáveis técnica ou politicamente), de modo a aliviar o Plenário da apreciação de número excessivo de proposições.

Tais vantagens podem constituir-se, por conseguinte, em parâmetros básicos para examinar a eficiência da atuação das comissões. E é com base neles que buscamos uma resposta à questão: as Comissões Permanentes da CLDF efetivamente atuam com eficiência no desempenho da função legislativa? Em outras palavras, as vantagens referidas (especialização, agilidade, etc.) direcionam/conduzem a uma maior eficiência das Comissões?

No sentido de verificar essa eficiência, o propósito deste trabalho é analisar a produção legislativa das Comissões Permanentes da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF durante a 4ª Sessão Legislativa da 4ª e da 5ª Legislaturas, com o intuito de examinar o funcionamento empírico do sistema em uma casa legislativa de história recente, de forma a identificar possíveis fatores de comprometimento dos trabalhos legislativos e, em consequência, categorizá-los.

A metodologia utilizada consistiu na comparação entre a produção legislativa das Comissões Permanentes da CLDF e a produção do Plenário, durante a 4ª Sessão Legislativa da 4ª e da 5ª Legislaturas. As características peculiares da última sessão legislativa de cada legislatura – a única em que o Distrito Federal é afetado pela turbulência dos anos eleitorais (tendo em vista a vedação, estabelecida no art. 32 da Constituição Federal, à sua divisão em municípios) e pelo fenômeno que é a semiparalisia associada ao período em que acontece a Copa do Mundo de Futebol – levaram a sua escolha como período a ser examinado.

Considerou-se produção legislativa das Comissões a apreciação de pareceres relativos a proposições principais (ou seja, proposta de emenda à Lei Orgânica – PELO, projeto de lei complementar – PLC, projeto de lei – PL, projeto de decreto legislativo – PDL e projeto de resolução – PR), independentemente das conclusões dos pareceres. Em outras palavras, não fez parte da análise se a produção foi positiva – parecer pela aprovação da matéria – ou negativa – parecer pela rejeição da matéria.

Com esse objetivo, foi realizada pesquisa documental e analisados os dados da 4ª Sessão Legislativa da 4ª e da 5ª Legislaturas, obtidos principalmente junto às próprias Comissões (atas e resultados de pauta das reuniões) e junto ao Setor de Tramitação, Ata e Súmula – SETAS (atas sucintas das sessões plenárias) ou, na falta destes, em notas taquigráficas obtidas junto ao Setor

de Taquigrafia – SETAQ. Além desses, há informações fornecidas pela Divisão de Apoio às Comissões – DAC e pela Assessoria de Plenário e Distribuição – ASSP.

O trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro, busca-se contextualizar o Distrito Federal como ente federado, dotado de competências próprias e diferenciadas das dos demais entes constitutivos da República Federativa brasileira. É importante notar que o Distrito Federal ocupa posição peculiar dentro da Federação. Não é Estado, nem Município. Possui competências legislativas e tributárias de um e de outro, mas se resente da falta de um Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública próprios, como também de polícias civil e militar, e de corpo de bombeiros militar próprios, todos organizados e mantidos por ele mesmo, não tendo, portanto, competência legislativa quanto a quaisquer daqueles órgãos, haja vista a matéria ser de competência da União (art. 21, XIII e XIV, c/c o art. 22, XVII, ambos da Constituição Federal – CF).

Embora parcialmente prejudicado nas atribuições de autogoverno, autolegislação e autoadministração, o Distrito Federal goza de autonomia, adquirida a partir da Constituição de 1988 (art. 32). O processo legislativo inscrito na própria Carta Magna é complementado, no Distrito Federal, por normas inscritas na Lei Orgânica, no Regimento Interno da CLDF e na Lei Complementar – LC nº 13, de 1996, que regula o art. 69 da LODF. No entanto, embora exista entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 97/RO, no sentido de que as normas do processo legislativo federal devem ser adotadas obrigatoriamente pelos Estados e Municípios e pelo Distrito Federal, há significativas diferenças entre os dois processos, algumas das quais afetam diretamente o sistema de comissões da CLDF.

No segundo capítulo, são apresentadas as características da CLDF, características da Casa, sua organização e seu funcionamento, no sentido de explicitar os procedimentos legislativos para maior compreensão das peculiaridades de seu processo legislativo.

No terceiro capítulo, é realizado o exame da produção legislativa da CLDF, por meio da comparação entre a produção legislativa das Comissões Permanentes em suas reuniões ordinárias e extraordinárias, de acordo com o rito normal, e a produção legislativa do Plenário, em suas sessões ordinárias e extraordinárias, neste último caso, como uma exceção ao rito normal.



Por fim, há algumas sugestões para o aprimoramento do processo legislativo no âmbito das Comissões Permanentes e breves considerações acerca das tendências vislumbradas no início da 6ª Legislatura (2011/2014).

# CAPÍTULO 1

## O DISTRITO FEDERAL

### NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

O conceito de Estado vem sofrendo alterações ao longo do tempo e também conforme a inclinação (filosófica, jurídica ou sociológica) dos que a formulam. Bonavides (2006, p. 71) considera que a melhor definição do termo é a de Jellinek, segundo a qual, Estado “é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”. Tal concepção afigura-se completa por reunir os elementos constitutivos que a teoria política identifica no Estado. Esses elementos, de ordem formal e material, são o poder político, o elemento humano e o território. As formas de Estado variam de acordo com a maneira como o poder político é exercido sobre o território.

Para o objetivo deste estudo, interessa-nos a forma de Estado aplicada à “união de coletividades regionais autônomas que a doutrina chama de Estados federados, (...) Estados-membros ou simplesmente Estados” (SILVA, 2008, p. 99-100), ou seja, a forma federal de Estado, surgida em 1787, com a promulgação da Constituição norte-americana.

No entanto, no caso brasileiro (como no da maioria das federações), o que se tem, diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos nos primórdios do federalismo, não é um pacto federativo em si. É, melhor dizendo, um compromisso federativo (HORTA, 2002).

O Brasil, conforme estabelecido no art. 1º da Constituição Federal, é uma república federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Por todo o texto da Constituição de 1988, encontram-se manifestações de compromisso federativo, identificáveis por meio de elementos que representam as decisões constitucionais fundamentais da Federação e formam o cerne da Constituição materialmente federal (HORTA, 2002). São eles:

- a união indissolúvel da república federativa;
- a pluralidade dos entes constitutivos da república federativa – União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

- a repartição de competências;
- a autonomia constitucional e os poderes reservados aos Estados;
- a autonomia e o poder de auto-organização dos Municípios;
- a intervenção federal;
- a organização bicameral do Poder Legislativo federal – Câmara dos Deputados e Senado Federal;
- a permanência da Federação;
- a existência de um Supremo Tribunal;
- a repartição da competência tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- a dualidade do Poder Judiciário – União e Estados.

A respeito do tema, Lima (2000) ensina que:

O princípio federativo significa, entre outras coisas, que os Estados-membros da Federação Brasileira e os Municípios têm autonomia, caracterizada por um determinado grau de liberdade, referente à sua organização, à sua administração e ao seu governo, e limitada por certos princípios, consagrados pela Constituição Federal.

Dessa forma, a doutrina costuma afirmar que a Constituição é o Estatuto da Federação, exatamente porque estabelece aqueles princípios de obediência obrigatória para os Estados e para os Municípios.

A autonomia dos Estados e dos Municípios começa somente depois da obediência aos princípios obrigatórios constantes da Constituição Federal, e nem poderia ser de outra forma, sob pena de se inviabilizar a Federação. (Lima, 2000).

Em razão da existência de mais de uma ordem jurídica, característica do Estado Federal, torna-se necessária a repartição de competências entre as diferentes esferas.

De acordo com Silva (2008, p. 479), “competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

Nesse sentido, a repartição de competências está inscrita na Constituição Federal e busca o equilíbrio federativo. São, porém, grandes as dificuldades de natureza técnico-jurídica envolvidas na questão. Basicamente, as competências encontram-se repartidas da seguinte forma na Constituição de 1988:

- competência geral da União (art. 21, I a XXV);
- competência da legislação privativa da União (art. 22, I a XXIX e parágrafo único);
- competência comum da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 23, I a XII e parágrafo único);
- competência de legislação concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 24, I a XVI e §§ 1º, 2º, 3º e 4º);
- competência dos poderes reservados aos Estados (art. 25, § 1º).

Silva (2006) resume dizendo que o sistema de competências legislativas adotado prevê que cada uma das entidades federativas tem competências privativas combinadas com outras concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal, de maneira que a União se encarrega de estabelecer políticas, diretrizes ou normas gerais, restando aos Estados, ao Distrito Federal e inclusive aos Municípios competência legislativa suplementar (art. 30, II, da CF).

Ademais, Souza (2005) salienta que, entre as constituições brasileiras, a Carta de 1988 é a que apresenta maior detalhamento quanto às competências dos três níveis de governo, destinando à União o maior e mais importante leque de competências exclusivas e deixando pouco espaço para o exercício da competência residual dos Estados, justamente em razão desse alto nível de especificidade. Na visão da autora, “os estados acabam sendo quase apenas entes gestores do Direito federal” (SOUZA, 2005, p. 111).

Caso particular entre os demais é o Distrito Federal, que exerce a um só tempo competências legislativas e tributárias próprias de Estados e de Municípios. Embora goze de autonomia, reconhecida no art. 32 da CF, regendo-se por Lei Orgânica – LODF própria desde 1993, e possua as atribuições de autogoverno, autolegislação e autoadministração em áreas de sua competência exclusiva, o Distrito Federal encontra-se limitado nestas últimas por contar com apenas dois dos três Poderes estatais: o Executivo e o Legislativo (art. 53, LODF). O Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as polícias civil e militar, e o corpo de bombeiros militar que atuam no Distrito Federal são organizados e mantidos pela União (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010).

Fica, portanto, prejudicado no âmbito do Distrito Federal o *princípio da simetria*, ou seja, “a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010, p. 947). E é por essa razão que Silva (2008, p. 628) concebe o Distrito Federal como “uma unidade federada com autonomia parcialmente tutelada”, sem competência legislativa sobre parte substancial da competência reservada aos Estados.

De fato, o princípio da divisão dos poderes é um dos princípios fundamentais inscritos na Constituição de 1988, a qual estabelece, em seu art. 2º, que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (SILVA, 2008).

Desde a Revolução Americana, seguida pela Revolução Francesa, observa-se a existência de constituições que organizam juridicamente o Estado por meio da separação do poder político por três órgãos, conforme as suas manifestações. Essa estrutura tem como base uma classificação das funções do Estado que remonta a Aristóteles, passando por John Locke, Rousseau e Montesquieu. As três ditas funções são: a legislativa, a executiva e a jurisdicional. A separação dos poderes verifica-se quando os órgãos incumbidos dessas funções apresentam especialização funcional e independência orgânica, embora seja importante notar que o princípio já não se mostra tão rígido como em tempos passados e que há interferências com vistas à manutenção de um sistema de freios e contrapesos que garanta o seu equilíbrio (FERREIRA FILHO, 2002; SILVA, 2006; 2008).

Como o propósito deste trabalho é analisar produção legislativa, a partir deste momento, trataremos exclusivamente do Poder Legislativo.

Há que se observar que duas noções distintas, mas interdependentes, podem ser expressas mediante o uso de uma mesma expressão. Assim, quando se fala em Poder Legislativo, dependendo das circunstâncias, pode tratar-se de uma referência à função legislativa em si ou aos órgãos que a exercem (SILVA, 2006).

No âmbito da União, a função legislativa é exercida pelo Congresso Nacional, composto por duas Casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Nos Estados, pelas respectivas Assembleias Legislativas. No Distrito Federal, pela Câmara Legislativa. E, nos Municípios, pelas Câmaras Municipais.

Amaral (2009, p. 24) ressalta que “a existência de Parlamento (Congresso, Assembleias, Câmaras), decorrência do princípio da separação de poderes, constitui o primeiro e mais importante pressuposto do processo legislativo, porque incumbido da função legislativa”.

É importante notar que a Constituição de 1988 dedica a Seção VIII do capítulo do Poder Legislativo ao processo legislativo, restando aos textos regimentais a complementação do disposto na Carta Magna. Horta (2002) esclarece que:

A constitucionalização mais ampla do processo legislativo apenas faz ingressar na hierarquia normativa suprema regras indispensáveis à eficácia da elaboração legislativa, e que não obteriam o mesmo efeito na área regimental, mais sensível às acomodações de natureza política. O deslocamento do sítio de localização primária de tais regras acentua a importância do procedimento legislativo. A Constituição alarga o controle desse domínio, disciplinando a matéria substancial das fases da iniciativa, da deliberação ou constitutiva, do controle e da integração da lei, que compõem o procedimento legislativo, e conduzem à produção do ato legislativo típico. (HORTA, 2002, p. 520).

A elaboração legislativa encontra-se intrinsecamente ligada a uma das funções típicas do Poder Legislativo, que é a de legislar. Outra função típica do mesmo Poder é a de fiscalizar. Entre as funções atípicas, encontram-se as de administrar e julgar (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010).

Nas palavras de Vieira (2005), o processo legislativo consiste:

no conjunto de atos praticados no âmbito dos órgãos constitucionalmente competentes visando editar normas gerais para a sociedade, segundo procedimentos previstos na Constituição Federal e nos regimentos das Casas Legislativas. Seu produto fundamental, portanto, é a lei, entendida em termos genéricos e compreendendo os diversos tipos normativos reconhecidos no ordenamento jurídico. (VIEIRA, 2005, p. 10).

Embora a atual Constituição não haja seguido os passos da Carta passada e determinado de maneira expressa que as normas do processo legislativo federal devem ser adotadas obrigatoriamente pelos Estados e Municípios e pelo Distrito Federal, o Supremo Tribunal Federal – STF firmou jurisprudência nesse sentido na ADI 97/RO (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010). Há, no entanto, significativas diferenças como, por exemplo, a adoção do sistema unicameral em oposição ao sistema bicameral vigente na esfera federal.

O bicameralismo brasileiro é uma tradição constitucional que vem dos tempos do Império e que poucas vezes sofreu alterações. As duas Casas exercem funções idênticas, ainda que se admitam competências privativas a cada uma delas. O argumento em que se baseia o sistema dispõe que uma das Casas representa a totalidade do povo, de maneira proporcional, enquanto a outra garante a representação igualitária dos Estados-membros (SILVA, 2006). No entanto, o mesmo princípio não se replica nos outros níveis, não existindo, por exemplo, uma representação igualitária dos Municípios nas Assembleias estaduais. Nesse sentido, o unicameralismo é mais justo para o Distrito Federal, ao qual, conforme o disposto no art. 32 da CF, é vedado dividir-se em Municípios.

Outra diferença notável diz respeito às proposições sujeitas à deliberação das Assembleias estaduais e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, de modo geral.

A Constituição de 1988 lista, em seu art. 59, as espécies de normas jurídicas objeto do processo legislativo: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. No caso particular que interessa a este estudo, o Distrito Federal, a LODF determina, em seu art. 69, que o processo legislativo local compreende a elaboração de apenas cinco tipos de proposição: emendas à Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções. Como se vê, não há previsão de leis delegadas ou medidas provisórias no âmbito do Distrito Federal. Na verdade, o § 1º do art. 53 da LODF dispõe expressamente que “é vedada a delegação de atribuições entre os Poderes”.

As regras que regem o processo legislativo federal encontram-se em diferentes diplomas: na Constituição Federal, nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como no Regimento Comum do Congresso Nacional. E, no tocante às técnicas de elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, há que se observar o disposto na Lei Complementar – LC nº 95, de 1998, alterada pela LC nº 107, de 2001 (SANTAROSA, 2003).

No caso do Distrito Federal, os diplomas em questão são: a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Distrito Federal, o Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF e a LC nº 13, de 1996, que regula o art. 69 da LODF (NOGUEIRA, 2005).

Vieira (2005) aponta a importância de cinco princípios do processo legislativo enunciados, em 1964, por José Afonso da Silva, a saber: publicidade, oralidade, separação da discussão e da votação, unidade da legislatura e exame prévio por Comissões Parlamentares.

Como este trabalho dedica-se ao exame da produção legislativa das Comissões Permanentes da Câmara Legislativa do Distrito Federal, cabe destacar, entre esses princípios, o princípio do exame prévio das matérias por Comissões Parlamentares.

É digno de nota que o tipo clássico de organização dos parlamentos sofreu poucas modificações desde sua instituição com o Congresso Americano e a Revolução Francesa, de acordo com o modelo inglês. Um dos poucos elementos novos a ser introduzido foi o sistema de comissões (SILVA, 2006).

O sistema de comissões, em suas diversas variantes, faz parte de um modelo amplamente difundido e adotado, no âmbito legislativo, em todas as partes do mundo. Joseph-Barthélemy (*apud* SILVA, 2008) assinala que a expressão sistema de comissões se refere a parlamentos nos quais as assembleias não deliberam sobre matérias que não tenham sido antes examinadas por uma Comissão.

Para um breve resumo da história de dito sistema, podemos nos reportar às palavras de Montero e López (2002), que esclarecem que houve dois motivos principais para o surgimento do sistema: facilitar o trabalho do Plenário e tornar-se um instrumento de equilíbrio entre o Legislativo e o Executivo, senão de controle do governo. As Comissões começaram como institutos *ad hoc*, temporários e eventuais, para firmar-se como órgãos com competências próprias, de constituição automática ao começo de cada legislatura, com denominação e composição estabelecidas em lei.

Pacheco (2005) explica, ademais, que a mudança resultou da crise devida às críticas acerca da morosidade e da ineficiência dos Parlamentos, que, sobrecarregados e tecnicamente despreparados, não conseguiam fazer frente à crescente demanda regulatória do Estado Social, em razão de sua estrutura colegiada e deliberativa.

No Brasil, a primeira referência ao trabalho de uma Comissão deu-se na Constituição Imperial, com a previsão de exame da proposição por uma Comissão da Câmara dos Deputados como requisito para sua conversão em lei. A Carta de 1934 trouxe nova menção às Comissões, com a criação de Comissões de Inquérito, Comissões destinadas à oitiva de Ministros de Estado e



Comissão Especial para examinar projetos de Código e de consolidação de dispositivos legais. Posteriormente, em 1946, a Constituição, além de ampliar a disposição relativa às Comissões de Inquérito, reiterou a referência às Comissões para oitiva de Ministros de Estado e introduziu o princípio da proporcionalidade partidária para a composição das Comissões. Em 1967, essas disposições novamente encontraram abrigo na Constituição e, ademais, outros artigos foram acrescentados com determinações em que se identificam os rudimentos do poder conclusivo/terminativo das Comissões. A Emenda Constitucional de 1969 manteve o mesmo texto. E, por fim, a Carta de 1988 dedicou seção própria às Comissões, em que prevê a existência de Comissões Permanentes e Temporárias, e também consagrou, no art. 58, § 2º, I, o poder conclusivo (como é conhecido na Câmara dos Deputados) ou poder terminativo (como é conhecido no Senado Federal) das Comissões, que é o instituto da competência legislativa plena das Comissões (AMARAL, 2009).

Assim, para os fins deste estudo, entendemos que Comissões Parlamentares são:

órgãos constituídos em cada Câmara, muitas vezes previstos nas próprias Constituições, geralmente compostos de um número restrito de membros, encarregados de apresentar parecer e decisões, que servem de recomendação à Câmara. (...) Têm a importante função de permitir uma melhor atividade do corpo legislativo. Operam à base de divisão de trabalho e presumem competência e interesse de seus membros, deslocados para o exercício de determinadas atividades. (...) Servem para frear um tanto a força do Executivo, restringindo sua esfera de atuação e permitindo maior fiscalização da Câmara. Por consequência, elas são úteis à finalidade de equilibrar mais equitativamente os poderes, de sorte que praticamente ninguém mais poderá a contento criticar o sistema das comissões, porém apenas o modo de sua constituição. (FERREIRA FILHO, 1992 *apud* NUNES, 1997, p. 11).

Vieira (2005, p. 45) ressalta como “evidentes vantagens dos trabalhos em comissão sua especialização, agilidade, menor interferência de fatores externos e seu papel de aliviarem o Plenário do exame de número excessivo de proposições, muitas inviáveis técnica ou politicamente”. E Bastos (2000, p. 353) considera as Comissões “uma exigência para o bom desempenho dos parlamentares”.

Embora, em sistemas tradicionais, sejam reservadas à atuação das Comissões tarefas legislativas instrutórias, em alguns países foi-se além. Como nos Estados Unidos, onde transferiu-se a elas a discussão sobre as proposições, deixando ao Plenário apenas a deliberação final

(SILVA, 2008). Ou na Itália, onde o instituto da competência plena das Comissões foi introduzido pela Constituição de 1947, estabelecendo exemplo que seria seguido, com algumas diferenças, pela Espanha, em sua Constituição de 1978 (VIEIRA, 2005).

No Brasil, essa modalidade de descentralização legislativa, inspirada no modelo italiano, consagrou-se, conforme dito anteriormente, na Constituição de 1988. Mas, como esclarece Amaral (2009, p. 97), já existiam, na Constituição de 1967, “artigos que poderiam ser considerados como dispositivos introdutórios do poder conclusivo/terminativo das Comissões”.

Esse instituto, consagrado nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal como poder conclusivo ou poder terminativo, é aplicado de formas distintas nas duas Casas. A denominação causa confusão não apenas em decorrência dessas diferenças, mas também porque existe, na Câmara dos Deputados (assim como na Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, que, no entanto, não desfruta do instituto da competência legislativa plena), outra prerrogativa advinda do parecer terminativo, oferecido pelas Comissões encarregadas do exame de constitucionalidade e juridicidade e de adequação financeira e orçamentária das proposições (conhecido, na CLDF, como exame de admissibilidade).

A respeito dessa diferença terminológica, Pacheco (2002) explica que:

enquanto o poder conclusivo exercido pelos órgãos técnicos substitui a deliberação do Plenário sobre o mérito da matéria, o poder terminativo substitui a deliberação do Plenário apenas quanto aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade ou compatibilidade e adequação financeira e orçamentária (salvo, evidentemente, em qualquer das hipóteses, provimento de recurso em contrário). (PACHECO, 2002, p. 53-54).

Ou seja, quando a proposição é submetida ao poder conclusivo, as Comissões podem aprovar ou rejeitar a matéria, sem a deliberação do Plenário, enquanto o parecer terminativo impede a continuidade da tramitação da matéria, exceto se houver provimento de recurso contrário ao parecer.

No próximo capítulo, analisaremos as características peculiares à CLDF.

## CAPÍTULO 2

### CARACTERÍSTICAS DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Para adentrar no tema deste estudo, devemos também nos reportar ao sujeito da nossa pesquisa.

Usaremos as palavras de Silva (2008) como introdução:

Brasília, assim, assume uma posição jurídica específica no conceito brasileiro de cidade. Brasília é *civitas civitatum*, na medida em que é cidade-centro, polo irradiante, de onde partem, aos governados, as decisões mais graves, e onde acontecem os fatos decisivos para os destinos do País. Mas não se encaixa no conceito geral de cidades, porque não é sede de Município. É *civitas e polis*, enquanto modo de habitar de sede do Governo Federal. Não era forma de participar, porque seu povo não dispunha do direito de eleger seus governantes nem seus representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, mas agora se integra na cidadania com a autonomia do Distrito Federal (art. 32). Brasília tem como função servir de Capital da União, Capital Federal e, pois, Capital da República Federativa do Brasil, e também de sede do governo do Distrito Federal, conforme dispõe o art. 6º da respectiva Lei Orgânica. (Silva, 2008, p. 472).

Vale salientar que o art. 3º da Constituição de 1891 já previa a transferência do Distrito Federal para a área onde ele hoje se situa, embora o lançamento do edital do concurso referente ao plano piloto da Capital só tenha sido autorizado pela Lei nº 2.874, de 1956, e a aguardada inauguração de Brasília tenha acontecido apenas em 21 de abril de 1960 (NOGUEIRA, 2005).

Em 1961, a Emenda Constitucional – EC nº 3 determinou, em seu art. 2º, que a administração do DF caberia a um prefeito, nomeado pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal.

O art. 3º da referida EC previa, ademais, a eleição de representantes do Distrito Federal ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e à Câmara do Distrito Federal, em data a ser fixada pelo Congresso Nacional, ao qual caberia também exercer a função legislativa nos assuntos de competência do Distrito Federal até a instalação da Câmara Legislativa. Cumprindo a

determinação constitucional, foram criadas Comissões do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, em 1961, e no Senado Federal, em 1962, para tratar das proposições referentes ao DF (VOLPE, 2006).

A Comissão do Distrito Federal da Câmara dos Deputados, a princípio, fazia parte da estrutura da Comissão de Economia e Finanças. Mas, uma alteração no regimento, em 1962, dotou-a de estrutura própria, composta por 30 membros. No ano seguinte, a Comissão passou a ter caráter permanente, com apenas 25 membros, devido à edição de uma resolução, que também extinguiu a Comissão de Mudança da Capital.

A Comissão do Distrito Federal do Senado, composta por sete senadores, teve caráter permanente desde sua criação.

O Congresso Nacional, no entanto, não marcou a data para a eleição dos deputados distritais e o DF continuou sendo representado pelos parlamentares federais.

O advento do golpe militar de 1964 modificou o cenário do Distrito Federal. A Constituição de 1967 entregou ao Senado Federal a competência para legislar sobre matérias relativas ao DF. Posteriormente, a EC nº 1, de 1969, criou o cargo de governador do DF, a ser nomeado pelo Presidente da República, em substituição ao cargo de prefeito antes existente.

Somente com a redemocratização do País, houve a primeira eleição de representantes da população do DF. Em 1986, oito deputados federais e três senadores tornaram-se membros da Assembleia Nacional Constituinte, em nome dos cidadãos do Distrito Federal. No entanto, a autonomia política do Distrito Federal, garantida na Carta de 1988, deu-se apenas com as eleições de 1990, em que 893 mil eleitores escolheram governador, senador, deputados federais e distritais (NOGUEIRA, 2005; VOLPE, 2006).

A Câmara Legislativa do Distrito Federal, instalada em 1º de janeiro de 1991, está, portanto, entre as mais novas casas legislativas do País. Como o Distrito Federal acumula as funções de Estado e de Município, sua Casa Legislativa é também a mais peculiar, a começar pelo nome, que traduz um misto de assembleia estadual e câmara municipal. Vinte e quatro deputados distritais, eleitos de quatro em quatro anos, compõem a Câmara Legislativa. Esse quantitativo é determinado pelo art. 32, § 3º, c/c o art. 27, ambos da CF, e corresponde ao triplo do número de deputados federais do DF na Câmara dos Deputados.

O funcionamento da CLDF, em seus primórdios, foi marcado pela adoção de normas aprovadas pelo Senado Federal, como as Resoluções nº 157, de 1988, e nº 49, de 1990. A posse dos primeiros deputados distritais eleitos também ocorreu no Senado Federal.

A CLDF instalou-se, então, em um prédio da extinta Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – Embrater e começou a definir sua estrutura legislativa e administrativa. O primeiro Regimento Interno da CLDF – RICLDF entrou em vigor em julho de 1991, com a aprovação da Resolução nº 19, e já previa a existência de Comissões Permanentes e Temporárias. Foram constituídas, então, apenas quatro Comissões Permanentes. O parágrafo único do art. 24 do RICLDF de 1991 estabelecia que nenhuma Comissão poderia ter menos de cinco, nem mais de sete membros, exceto a Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania, cuja composição seria fixada pelo Plenário, por proposta da Mesa (VOLPE, 2006).

Atualmente, a Câmara Legislativa do Distrito Federal conta com nove Comissões Permanentes:

- Comissão de Constituição e Justiça – CCJ;
- Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF;
- Comissão de Assuntos Sociais – CAS;
- Comissão de Defesa do Consumidor – CDC;
- Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar – CDDHCEDP;
- Comissão de Assuntos Fundiários – CAF;
- Comissão de Educação, Saúde e Cultura – CESC<sup>1</sup>;
- Comissão de Segurança – CS;
- Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT.

O novo RICLDF, instituído pela Resolução nº 167, de 2000, e consolidado pela Resolução nº 218, de 2005, dispõe, em seu art. 59, que as Comissões Permanentes têm, cada uma,

---

<sup>1</sup> A Resolução nº 248, de 2011, alterou a nomenclatura da Comissão de Educação e Saúde – CES para Comissão de Educação, Saúde e Cultura – CESC, a partir de 1º de janeiro de 2012.

cinco membros efetivos. Cada Comissão tem um presidente e um vice-presidente, eleitos entre seus membros. O número de assentos destinados a cada partido ou bloco parlamentar nas Comissões é definido pelo Presidente da Câmara Legislativa no início da primeira sessão legislativa de cada legislatura e, nas demais sessões legislativas, até cinco dias antes da data das respectivas eleições, observado o disposto nos arts. 60 e 61.

Outros diplomas importantes para este estudo foram editados nos anos seguintes: a LODF, em 1993, e a Lei Complementar – LC nº 13, em 1996.

O processo legislativo, no âmbito distrital, é definido no art. 2º da LC nº 13, de 1996, como sendo “o conjunto de atos preordenados visando à formação das leis através da colaboração entre os Poderes do Distrito Federal”.

É necessário atentar para o fato de que, segundo o art. 4º da mesma LC, “leis é o gênero de que são espécies: I – a emenda à Lei Orgânica; II – a lei complementar; III – a lei ordinária; IV – o decreto legislativo; V – a resolução”. No mesmo artigo, o § 1º estabelece as definições atribuídas a cada uma das espécies citadas:

Art. 4º .....

.....

§ 1º No âmbito legislativo do Distrito Federal, considera-se:

I – emenda à Lei Orgânica a lei que determine alteração em dispositivo da Lei Orgânica;

II – lei complementar a lei que discipline matéria que a Lei Orgânica determine como seu objeto;

III – lei ordinária a lei que discipline as matérias legislativas da competência do Distrito Federal que não estejam previstas nos incisos anteriores;

IV – decreto legislativo a lei que, com este nome, discipline, com efeito externo, matéria da competência privativa da Câmara Legislativa;

V – resolução a lei que, com este nome, discipline, com efeito interno, matéria da competência privativa da Câmara Legislativa.

Entretanto, o art. 129 do RICLDF dispõe que “proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara Legislativa”.

Com base no que foi exposto, iremos estabelecer, portanto, uma distinção entre as proposições listadas no parágrafo único do art. 129 do RICLDF (proposta de emenda à Lei Orgânica – PELO, projeto de lei complementar – PLC, projeto de lei – PL, projeto de decreto legislativo – PDL, projeto de resolução – PR, indicação, moção, requerimento, emenda e

recurso). As cinco primeiras, por serem as proposições que dão origem a leis, conforme estabelecido no art.4º, § 1º, da LC nº 13, de 1996, são chamadas *proposições principais ou primárias* e a elas vamos nos reportar, mais tarde, no Capítulo 3. As demais são conhecidas como *proposições de segunda ordem ou acessórias* (quando dependem da principal).

Vale lembrar que, como foi dito no Capítulo 1, de acordo com o art. 59 da CF, as espécies de normas jurídicas compreendidas no processo legislativo federal são sete: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. No entanto, as leis delegadas e as medidas provisórias inexistem no âmbito distrital. Cabe, por conseguinte, indagar se a vedação à delegação de atribuições entre os Poderes, estabelecida no art. 53, § 1º, da LODF, não fere o *princípio da simetria*, segundo entendimento firmado pelo STF, ao impedir a fiel reprodução do relacionamento entre os poderes conforme indicado pelo constituinte federal.

Todas as proposições, após recebidas pela Mesa Diretora e lidas em Plenário, são numeradas, protocoladas e publicadas no Diário da Câmara Legislativa – DCL. De acordo com o § 2º do art. 153 do RICLDF, no mesmo número do DCL em que constar a publicação devem estar definidos também o prazo final para apresentação de emendas e a distribuição da proposição para exame das Comissões.

Conforme o art. 156 do RICLDF, as proposições são primeiramente encaminhadas às Comissões que devam pronunciar-se exclusivamente sobre o mérito e, em seguida, às Comissões que devam proceder ao exame de admissibilidade.

O primeiro RICLDF previa uma ordem diferente. Segundo as disposições de então, a primeira Comissão a receber a proposição era, obrigatoriamente, a CCJ, para exame de constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, bem como do mérito (em matérias de sua competência). Em seguida, vinha a CEOF para exame da compatibilidade ou adequação financeiro-orçamentária e do mérito (também em matérias de sua competência). Depois, vinham as Comissões que examinavam unicamente o mérito (NUNES, 1997; VOLPE, 2006).

É importante esclarecer que apenas as duas Comissões que proferem pareceres de admissibilidade (a Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF e a Comissão de Constituição e Justiça – CCJ) possuem parecer terminativo e nenhuma Comissão dispõe de

competência conclusiva nos moldes do disposto no art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal. Todas as proposições devem ser submetidas à apreciação do Plenário. A única exceção, prevista no art. 143 do RICLDF, são as indicações (NOGUEIRA, 2005).

Algumas proposições, no entanto, independem de parecer. São elas: as moções (art. 144, § 3º, RICLDF), os requerimentos (art. 145, RICLDF) e os recursos, exceto os citados no art. 152, I, “a”, “b”, “c”, c/c o art.152, § 3º, II, do RICLDF (NOGUEIRA, 2005).

Ainda de acordo com o RICLDF, em seus arts. 91 e 92, observa-se que cada proposição deve receber parecer independente e por escrito, salvo as que tramitarem em conjunto. O art. 93 do RICLDF admite, no entanto, a possibilidade de uma proposição receber parecer oral, proferido em Plenário.

O Manual de Procedimentos das Comissões Permanentes (2011, p. 20) esclarece que “o prazo para apresentação de emendas corre concomitantemente para todas as comissões. As emendas devem ser entregues à primeira comissão a que a proposição for distribuída, no prazo de dez dias úteis a contar da data de publicação da proposição”. Mais adiante, na p. 36, o manual continua: “(...) O prazo não poderá ser reaberto pelas comissões. As emendas à proposição cujo prazo para apresentação tenha se esgotado somente poderão ser recebidas pelas comissões durante a reunião em que a proposição for apreciada”. Observe-se que qualquer deputado distrital pode participar das reuniões das Comissões, embora sem direito a voto caso não seja membro, e sugerir emenda (art. 89, § 3º, RICLDF).

Terminado o prazo para recebimento de emendas, a proposição é enviada ao presidente da Comissão, que designa, independentemente de reunião da Comissão, o relator para elaborar parecer sobre a proposição e as emendas apresentadas.

Os prazos para apreciação das proposições e das emendas pelas Comissões diferenciam-se conforme o regime de tramitação. O regime normal é denominado regime ordinário e não dispensa quaisquer interstícios ou formalidades regimentais. O regime de prioridade, previsto no art. 162, § 2º, do RICLDF, é um regime intermediário, com prazos mais estreitos que os do regime ordinário. O regime de urgência é aquele em que, em razão da necessidade excepcional de pronta apreciação da proposição, são dispensadas formalidades regimentais comuns à apreciação das proposições, à exceção das listadas no § 1º do art. 163 do RICLDF, em virtude da natureza da matéria (art. 162, § 1º, I a IV, do RICLDF); mediante requerimento de um terço dos deputados,



aprovado em Plenário por dois terços dos deputados; ou por solicitação do Governador, para projetos de sua iniciativa (ORLANDI; REIS; MELO, 2002; NOGUEIRA, 2005).

Assim, as Comissões têm vinte dias úteis para apreciar matérias em regime de tramitação ordinária; cinco dias úteis, em regime de prioridade; e dois dias úteis, em regime de urgência (prazo conjunto para todas as Comissões). O relator dispõe da metade do prazo concedido à Comissão para elaborar o parecer, podendo solicitar prorrogação ao presidente da Comissão. Nesse caso, o prazo da Comissão não se altera, a menos que haja aprovação de requerimento dirigido ao Presidente da CLDF com esse fim. Da mesma forma acontece, caso seja necessária a designação de novo relator (art. 90 do RICLDF).

Recebido pela Comissão, o parecer do relator é incluído na pauta da reunião seguinte, quando deverá ser discutido e votado, assegurado o direito de vista a qualquer membro da Comissão.

É importante notar que, segundo o art. 95, V, do RICLDF:

Art. 95 .....

V – ao apreciar qualquer matéria, a comissão, em seu âmbito poderá:

- a) aprová-la ou rejeitá-la;
- b) sugerir o seu arquivamento;
- c) formular projeto dela decorrente;
- d) dar-lhe substitutivo;
- e) apresentar emenda ou subemenda;
- f) propor sua prejudicialidade;

A prejudicialidade de qualquer matéria, no entanto, só pode ser declarada pelo Presidente da CLDF. Caso seja proposta a prejudicialidade no âmbito de uma Comissão, o parecer deixa de ser apreciado e a Comissão elabora requerimento provocando o Presidente a declará-la perante o Plenário (art. 176, *caput* e § 1º, RICLDF).

Se rejeitado o parecer do relator, são apreciados os votos em separado existentes. Aprovado, o voto em separado passa a constituir o parecer da Comissão e o seu autor torna-se o relator. Se não houver voto em separado a ser apreciado, o presidente da Comissão designa relator substituto para consubstanciar, até a reunião seguinte, a vontade da Comissão no denominado *parecer do vencido* (ORLANDI; REIS; MELO, 2002).

Uma proposição pode voltar a uma Comissão em caso de apensamento a outra não apreciada ou se forem apresentadas emendas nas Comissões seguintes (em reunião) ou em Plenário.

Na CLDF, a tramitação conjunta pode ser determinada pela Mesa Diretora, de ofício, ou a requerimento de qualquer deputado distrital ou Comissão até que a última Comissão de mérito se pronuncie (art. 154, RICLDF). Nesse caso, tem precedência a proposição mais antiga, mas o art. 155, IV, determina que “os pareceres das Comissões deverão referir-se tanto à matéria que deva ter precedência quanto às que com esta tramitem conjuntamente”. Não é necessário, entretanto, que cada proposição tenha um parecer independente (art. 91, parágrafo único, RICLDF), podendo o parecer decidir tanto pela aprovação, com ou sem emendas, quanto pela rejeição de uma ou de todas as proposições apensadas, ou pela apresentação de substitutivo a qualquer delas ou a todas.

Após concluída a tramitação nas Comissões, a proposição é enviada à Assessoria de Plenário e Distribuição – ASSP para inclusão na Ordem do Dia, observado o disposto nos arts. 114, 115, 159 e 161, todos do RICLDF.

Se o prazo regimental dado às Comissões se esgotar sem que tenha sido emitido parecer, este poderá ser proferido oralmente em Plenário, por relator especialmente designado pelo presidente da Comissão, no decorrer da sessão, ou, a seu pedido, na sessão seguinte (art. 165, § 2º, RICLDF).

Das proposições principais antes mencionadas, apenas os projetos de decreto legislativo – PDL são votados em turno único. As demais proposições principais (ou seja, proposta de emenda à Lei Orgânica – PELO, projeto de lei complementar – PLC, projeto de lei – PL e projeto de resolução – PR) são votadas em dois turnos.

As votações são ostensivas, salvo disposição em contrário da CF e da LODF, a menos que o sigilo seja imprescindível ao interesse público e devidamente justificado. Nesse caso, “(...) a votação poderá ser realizada por escrutínio secreto, desde que requerida por partido político com representação na Câmara Legislativa e aprovada, em votação ostensiva, pela maioria absoluta dos Deputados Distritais”, conforme a nova redação do parágrafo único do art. 56 da LODF dada pela Emenda à Lei Orgânica – ELO nº 47, de 2006.

São utilizados os processos simbólico e nominal de votação, sendo o processo simbólico utilizado nas votações em geral, salvo disposição expressa em contrário. O processo nominal destina-se aos casos em que se exige *quorum* qualificado de deliberação. Também é utilizado a requerimento de deputado ou para verificação de votação, ademais de outros casos expressos no RICLDF.

A nova redação do *caput* do art. 56 da LODF também determina que “salvo disposição em contrário da Constituição Federal e desta Lei Orgânica, as deliberações da Câmara Legislativa e de suas Comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros, em votação ostensiva”. A maioria de votos é também conhecida como maioria simples.

Entre as proposições principais que exigem maioria qualificada de dois terços para aprovação estão: PELO; PL que envolva matéria tributária ou previdenciária do DF sobre isenção, anistia, remissão, benefícios e incentivos fiscais; e PDL que autorize o Poder Judiciário a processar e julgar nos crimes comuns o Governador, o Vice-Governador e os Secretários de Estado do DF, que condene o Governador ou o Procurador-Geral do DF por crime de responsabilidade ou que suspenda as imunidades parlamentares dos deputados distritais durante o estado de sítio (ORLANDI; REIS; MELO, 2002).

Entre as proposições principais que exigem maioria absoluta para aprovação estão: PLC; PL que crie ou extinga Região Administrativa; PDL que autorize a instauração de processo criminal contra deputado ou que determine a perda do seu mandato; e PR que autorize reunião da CLDF fora de sua sede, temporariamente, ou que modifique o Código de Ética e Decoro Parlamentar (ORLANDI; REIS; MELO, 2002).

Terminada a votação em Plenário, a proposição segue para a elaboração da redação do vencido, se aprovada em primeiro turno, e da redação final, se aprovada em turno único ou segundo turno. A competência para elaborar a redação do vencido e a redação final cabe à CEOF, no caso dos projetos referidos no art. 216 do RICLDF; à Mesa Diretora, no caso de alteração do Regimento Interno; ou à CCJ, no caso das demais proposições. A redação final, de acordo com o art. 204, é submetida ao Plenário.

A proposição aprovada em definitivo é encaminhada à sanção ou à promulgação, no prazo de dez dias úteis. Projetos de lei ou de lei complementar são encaminhados ao Governador para sanção e/ou veto. Decretos legislativos, resoluções e emendas à lei orgânica, que não dependem

de sanção governamental, são encaminhados à promulgação, tal como projetos cujo veto tenha sido rejeitado pela CLDF (ORLANDI; REIS; MELO, 2002).

À exceção das resoluções, que são publicadas apenas no Diário da Câmara Legislativa – DCL, as outras leis são publicadas no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF.

As propostas de emenda à Lei Orgânica têm tramitação diferenciada. Caso seja apresentada uma PELO, a CCJ tem prazo de cinco dias úteis para se pronunciar sobre a sua admissibilidade e devolvê-la à Mesa Diretora. Se a PELO for admitida, o Presidente designa uma Comissão Especial, composta por sete membros, para exame do mérito. O prazo para emissão do parecer da Comissão é de vinte dias úteis, contados a partir de sua constituição. Emendas só podem ser apresentadas se subscritas por, no mínimo, um terço dos deputados e, se aprovadas, obrigam o retorno da PELO à CCJ para exame da admissibilidade da matéria emendada, no prazo de cinco dias úteis. A PELO é incluída na Ordem do Dia após a publicação dos pareceres e um interstício de dois dias úteis, sendo submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de dez dias úteis. Para ser considerada aprovada, deve obter, em ambos os turnos, dois terços dos votos dos membros da CLDF, em votação nominal, no que difere da proposta de emenda à Constituição – PEC, que, para ser aprovada, deve obter três quintos dos votos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional – em mais uma possível transgressão ao *princípio da simetria*. A ELO é promulgada pela Mesa Diretora da CLDF, no prazo de dez dias úteis da sua aprovação, com numeração própria (ORLANDI; REIS; MELO, 2002; 2007).

Além das PELO, têm rito específico os projetos de resolução que propõem alteração do RICLDF. Esses PR, após publicados e distribuídos em avulsos, permanecem sobre a Mesa, por dez dias úteis, para recebimento de emendas e, decorrido esse prazo, são encaminhados, de acordo com a iniciativa do projeto, à Comissão Especial que os elaborou, para exame das emendas, ou à Mesa Diretora, se de iniciativa de deputado ou Comissão, para a apreciação do projeto e das emendas, e depois à CCJ, em qualquer caso. Os prazos para emissão de pareceres são de vinte dias úteis para projetos de simples modificação e de trinta dias úteis para projetos de reforma. Publicados os pareceres e feita a sua distribuição em avulsos, esses PR são incluídos na Ordem do Dia em primeiro turno, o qual não poderá ser encerrado antes de transcorridas duas sessões ordinárias, o mesmo ocorrendo no segundo turno. Após a aprovação, a redação final é feita pela Mesa Diretora, que ademais promulga a resolução e a faz publicar no DCL.

Também os projetos de leis orçamentárias obedecem a rito próprio, descrito nos arts. 216 a 223 do RICLDF.

Examinado o processo legislativo em suas linhas gerais no âmbito da CLDF, no próximo capítulo, analisaremos a produção legislativa das Comissões Permanentes em relação ao desempenho da função legislativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

## **CAPÍTULO 3**

### **ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DAS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DURANTE A 4ª SESSÃO LEGISLATIVA DA 4ª E DA 5ª LEGISLATURAS**

Analisadas as características da CLDF, passemos à produção legislativa de suas Comissões Permanentes. Para os propósitos deste trabalho, entende-se por produção legislativa das Comissões a apreciação de pareceres relativos a proposições principais (ou seja, proposta de emenda à Lei Orgânica – PELO, projeto de lei complementar – PLC, projeto de lei – PL, projeto de decreto legislativo – PDL e projeto de resolução – PR, conforme a explicação dada no Capítulo 2), independentemente das conclusões dos pareceres, de maneira que tanto a produção positiva – que dá continuidade à tramitação da matéria – quanto a produção negativa – que obsta a sua tramitação – serão incluídas no exame a seguir.

A análise foi feita tomando por base os dados da 4ª Sessão Legislativa da 4ª e da 5ª Legislaturas, colhidos principalmente junto às próprias Comissões (atas e resultados de pauta das reuniões) e junto ao Setor de Tramitação, Ata e Súmula – SETAS (atas sucintas das sessões plenárias) ou, na falta dessas informações, em notas taquigráficas obtidas junto ao Setor de Taquigrafia – SETAQ. Outras informações foram fornecidas pela Divisão de Apoio às Comissões – DAC e pela Assessoria de Plenário e Distribuição – ASSP.

Os dados foram, ademais, confirmados em consulta ao Sistema de Informações Legislativas – Legis, para dirimir possíveis dúvidas quanto a ser a apreciação de proposições principais ou apenas de emendas a elas oferecidas.

As legislaturas na CLDF têm a duração de quatro anos, iniciando-se com a posse, em 1º de janeiro, dos deputados distritais eleitos (art. 54, parágrafo único, c/c o art. 66, I, da LODF). Cada legislatura é composta por quatro sessões legislativas ordinárias, que vão de 1º de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro (art. 65, LODF). As sessões legislativas, entretanto, não podem ser interrompidas sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes

orçamentárias, nem encerradas sem a aprovação do projeto de lei do orçamento (art. 65, § 2º, LODF).

Nesse contexto, este estudo propõe-se a estabelecer uma comparação entre a produção legislativa das Comissões Permanentes da CLDF, em suas reuniões ordinárias e extraordinárias, de acordo com o rito normal, e a produção legislativa do Plenário, em sessões ordinárias e extraordinárias, durante a última sessão legislativa das duas últimas legislaturas. A escolha da última sessão legislativa como período a ser examinado deve-se às características peculiares dessa sessão específica, a única em que o DF é afetado pela turbulência dos anos eleitorais (tendo em vista a vedação, estabelecida no art. 32 da CF, à sua divisão em municípios) e pelo fenômeno que é a semiparalisia associada ao período em que acontece a Copa do Mundo de Futebol.

Apenas para retomar o tema discutido no Capítulo 1, lembremos que Comissões Legislativas são grupos de trabalho, temporários ou permanentes, divididos por áreas temáticas e constituídos por uma parcela dos integrantes de uma assembleia, aos que é delegada parte de suas funções com o objetivo de promover maior eficiência no desempenho dos assuntos próprios da função legislativa (MONTERO; LÓPEZ, 2002).

Conforme já estabelecemos, as Comissões da CLDF cumprem os requisitos da definição. Elas são, de fato, grupos de trabalho de caráter permanente (no caso que nos interessa para os propósitos deste estudo), separadas de acordo com áreas temáticas e compostas por parte dos membros da Casa. No entanto, cabe questionar: as Comissões Permanentes da CLDF atuam com eficiência no desempenho da função legislativa?

Para tentar responder a essa pergunta, há que se ponderar que, conforme foi estabelecido anteriormente, algumas das supostas vantagens dos trabalhos em Comissão são a sua especialização, a maior agilidade, a menor interferência de fatores externos e o seu papel de aliviar o Plenário do exame de um número excessivo de proposições, muitas inviáveis técnica ou politicamente (VIEIRA, 2005). Esses seriam, portanto, critérios básicos para uma análise do funcionamento das Comissões e da sua eficiência no desempenho da função legislativa.

Antes de iniciar a apresentação dos dados colhidos, torna-se necessário, no entanto, abrir um parêntese para uma breve explicação. Embora o RICLDF disponha, no art. 109, § 3º, que o Presidente declarará aberta a sessão achando-se presente no Plenário pelo menos um quarto do total de deputados distritais, desprezada a fração, e, da mesma forma, estabeleça, no art. 89, que

os trabalhos das Comissões, se houver matéria a deliberar, serão iniciados com a presença da maioria de seus membros, a praxe seguida na Casa é que tanto sessões plenárias quanto reuniões de Comissões sejam declaradas abertas após decorrido algum tempo do horário previsto para o seu início, mesmo sem *quorum*, na esperança de que o anúncio da abertura motive os deputados a acudir ao Plenário ou à Sala de Reuniões, conforme o caso. Aberta a sessão/reunião, aguardam-se trinta minutos e persistindo a falta de *quorum*, a sessão/reunião é declarada encerrada.

Ocorre, porém, que, por vezes, o encerramento de reunião sob tais condições induz a erros na numeração. Tais erros aconteceram nas duas sessões legislativas examinadas: em 2006, com a 18ª Reunião Extraordinária da CEOF e, em 2010, com a 5ª Reunião Ordinária da CAS. Ambas receberam a mesma numeração em datas diferentes. A recorrência desse tipo de engano motivou a explicação da p. 49 do Manual de Procedimentos das Comissões Permanentes (2011): “Uma vez aberta a reunião, independentemente da existência de *quorum* para deliberação, a comissão deve lavrar a respectiva ata. Todas as reuniões abertas devem ser numeradas, obedecida a sequência ordinal existente, mesmo aquelas em que não tenha havido deliberação”.

Uma vez explicada essa particularidade da CLDF, podemos partir para a apresentação dos dados, começando pela 4ª Sessão Legislativa da 5ª Legislatura, que corresponde ao ano 2010.

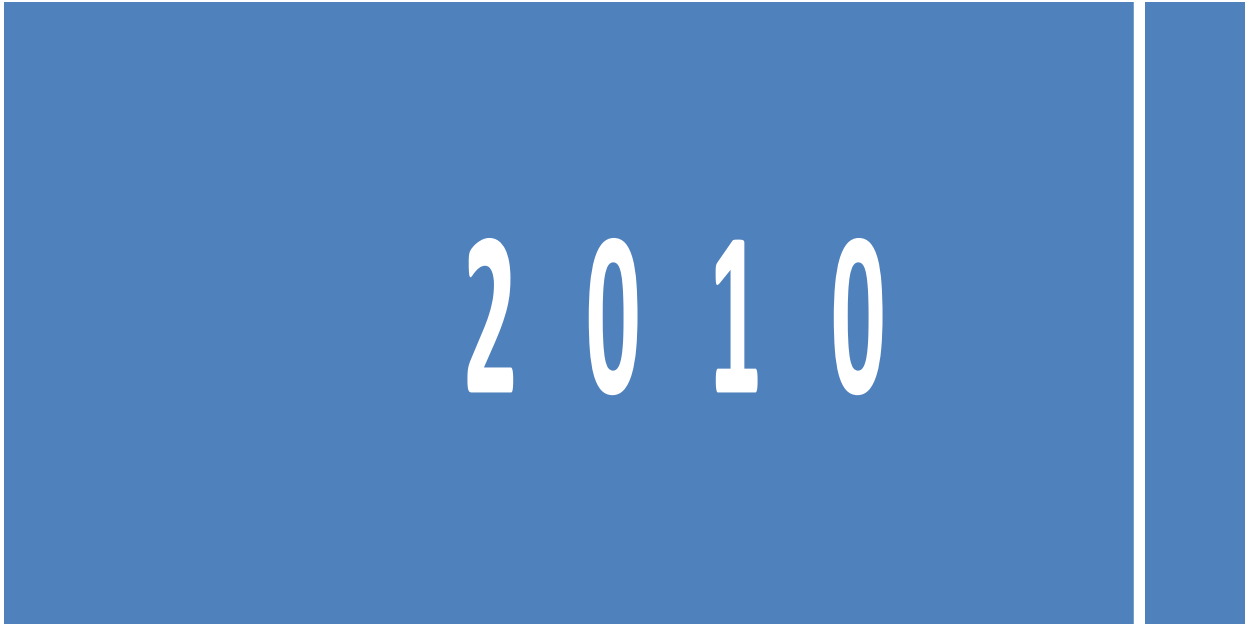
A Tabela 1, com o demonstrativo das reuniões das nove Comissões Permanentes (Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF, Comissão de Assuntos Sociais – CAS, Comissão de Defesa do Consumidor – CDC, Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar – CDDHCEDP, Comissão de Assuntos Fundiários – CAF, Comissão de Educação e Saúde – CES<sup>2</sup>, Comissão de Segurança – CS e Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT) existentes no ano 2010, está dividida em três colunas principais: na primeira, temos as reuniões realizadas por cada Comissão; na segunda, as reuniões em que houve efetivamente *quorum*; e, na terceira, as reuniões em que houve produção legislativa nos termos antes descritos – apreciação de pareceres relativos a proposições principais. As três colunas principais subdividem-se, para informar o tipo de reunião (ordinária ou extraordinária) e o subtotal dos dois tipos. Na última linha, temos os totais de cada coluna.

---

<sup>2</sup> A nomenclatura atual (Comissão de Educação, Saúde e Cultura – CESC), determinada pela Resolução nº 248, de 2011, só entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 2012.



TABELA 1  
Reuniões das Comissões Permanentes – 2010



Fonte: Atas das reuniões das Comissões e notas taquigráficas fornecidas pelo SETAQ.

Ao analisar os dados, é possível verificar que, das nove Comissões em exame, quatro Comissões (CAF, CES, CS e CDESCTMAT) não apresentaram produção legislativa em reunião ordinária ou extraordinária durante o período.

A CAF realizou apenas duas reuniões (uma ordinária e uma extraordinária). A ordinária não alcançou o *quorum* regimental e a extraordinária serviu apenas para eleger o presidente e o vice-presidente da Comissão e aprovar o calendário de reuniões.

A CES, por sua vez, realizou um número bem maior de reuniões: doze, sendo seis ordinárias e seis extraordinárias. Porém, nenhuma teve *quorum* e somente a 4ª Extraordinária serviu a algum propósito, pois a presidente em exercício, Deputada Eliana Pedrosa, e o Deputado Aylton Gomes aproveitaram a ocasião para travar uma discussão com representantes dos Conselhos Regionais e Conselho de Saúde do Distrito Federal sobre o Projeto de Lei nº 1.633/2010.

A CS não obteve *quorum* em suas três reuniões (uma ordinária e duas extraordinárias).

E a CDESCTMAT só obteve *quorum* na sua 3ª Reunião Extraordinária, quando se deu a arguição do Sr. Vinicius Fuzeira de Sá e Benevides, indicado ao cargo de Diretor-Presidente da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA. A 1ª Ordinária e a 1ª Extraordinária foram encerradas logo após a abertura. E, na 2ª Extraordinária, devido à falta de *quorum*, foi concedida a palavra a representantes da comunidade em luta pela preservação da área verde existente na EQN 212/213.

Das demais Comissões, a que realizou mais reuniões foi a CCJ (onze ordinárias e cinco extraordinárias). Porém, em seis dessas reuniões não houve *quorum* e as votações de cunho legislativo restringiram-se a outras seis reuniões apenas.

Conquanto a quantidade de reuniões realizadas com *quorum* seja pequena e menor a quantidade de reuniões em que houve produção legislativa, tal fato não é suficiente para aferir a produção legislativa total das Comissões. Para isso, precisamos nos reportar aos números relativos à apreciação de pareceres naquele ano como um todo. Torna-se, assim, necessário abrir novo parêntese para explicar outra peculiaridade da CLDF.

Existem, no RICLDF, duas possibilidades para inclusão de uma proposição na Ordem do Dia antes de concluída a sua tramitação nas Comissões: a prevista no parágrafo único do art. 158, que dispõe que, esgotados os prazos regimentais das Comissões sem apreciação da matéria, o Presidente da Casa poderá incluí-la na Ordem do Dia, a requerimento do autor da proposição; e a prevista no art. 165, § 2º, que dispõe que, findo o prazo concedido às Comissões para apreciação de matéria urgente, a proposição poderá ser incluída na Ordem do Dia para imediata discussão e votação, sendo, caso não haja parecer, designado, pelo presidente da Comissão, relator para proferi-lo oralmente no decorrer da sessão ou, a seu pedido, na sessão seguinte.

Diferentemente do que ocorre, por exemplo, na Câmara dos Deputados, em que o parecer do relator designado em substituição à Comissão é definitivo (em outras palavras, o parecer proferido em Plenário não necessita de aprovação do Plenário), na CLDF, os pareceres, mesmo quando proferidos oralmente em Plenário, ainda devem ser apreciados (nesse caso, votam todos os parlamentares presentes à sessão, inclusive os que não são membros da Comissão). O art. 93 do RICLDF permite que o parecer proferido em Plenário seja oral e dispõe, ainda, em seu parágrafo único, que, *aprovado o parecer*, as notas taquigráficas sejam juntadas ao respectivo processo.

Tendo em vista, portanto, que, diferentemente do que ocorre na Câmara dos Deputados, a apreciação de pareceres não se restringe às reuniões das Comissões, podendo também acontecer em Plenário, a Tabela 2 divide-se em duas colunas principais, relativas às reuniões das Comissões e às sessões plenárias, de maneira a estabelecer uma comparação entre a apreciação realizada de acordo com o rito normal (ou seja, durante a apreciação da pauta de reunião da Comissão) e a apreciação realizada de acordo com regras de exceção (ou seja, durante a apreciação da Ordem do Dia de sessão plenária).

A Tabela 2 é, ademais, subdividida em colunas conforme o tipo de reunião/sessão para especificar se a apreciação de cada parecer se deu em reunião/sessão ordinária ou extraordinária, de modo a verificar se, como seria de se esperar, a apreciação em rito normal (que deveria abarcar a maioria das proposições) se deu, preferencialmente, em reuniões das Comissões e a apreciação em regime de exceção, preferencialmente, em Plenário, em razão da urgência na apreciação da matéria.

TABELA 2

Número de pareceres votados em reuniões e em sessões plenárias por Comissão – 2010



2010

*Fonte:* Atas das reuniões das Comissões, notas taquigráficas fornecidas pelo SETAQ e atas sucintas das sessões plenárias fornecidas pelo SETAS.

A Tabela 2 mostra, no entanto, que a maioria da produção legislativa das Comissões Permanentes (ou seja, a maioria das deliberações acerca dos pareceres das Comissões), no ano 2010, se deu em Plenário e não, como seria de se esperar, nas reuniões das próprias Comissões.

A subdivisão da Tabela 2 em colunas relativas ao tipo de reunião/sessão (ordinária ou extraordinária) permite também observar que, enquanto os pareceres foram apreciados maciçamente em reuniões ordinárias das Comissões, nas sessões plenárias, a tendência se inverteu, sendo a maioria dos pareceres das Comissões apreciada em sessões extraordinárias.

Fica claro, ademais, que a CCJ respondeu pela maior parte dos pareceres aprovados (43 em reuniões e 149 em sessões plenárias), seguida pela CAS (52 em reuniões e 67 em sessões plenárias) e pela CEOF (11 em reuniões e 66 em sessões plenárias).

A predominância da CCJ pode ser explicada pelo fato de que lhe compete o exame de admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação (art. 63, I, RICLDF). A amplitude de sua atuação e o caráter terminativo de seu parecer de admissibilidade (salvo provimento de recurso ao Plenário) fazem com que a CCJ seja considerada uma das Comissões mais importantes da CLDF.

### TABELA 3

Número de pareceres votados em reuniões e em sessões plenárias  
conforme o tipo de proposição – 2010



*Fonte:* Atas das reuniões das Comissões, notas taquigráficas fornecidas pelo SETAQ e atas sucintas das sessões plenárias fornecidas pelo SETAS.

A Tabela 3 mostra a predominância de projetos de lei – PL e projetos de decreto legislativo – PDL sobre os outros tipos de proposições que receberam pareceres naquele ano. Como a maioria dos PDL em tramitação na CLDF está relacionada à concessão de títulos de cidadão honorário, pode-se atribuir a essa particularidade a ascendência da CAS sobre a CEOF em quantidade de pareceres aprovados, conforme ficou demonstrado na Tabela 2.

Vistos os dados relativos à produção legislativa das Comissões naquela sessão legislativa, poder-se-ia argumentar que 2010 foi um ano atípico devido às repercussões da *Operação Caixa de Pandora*, que envolveu parlamentares da CLDF e membros do Executivo local em uma teia de denúncias e paralisou o sistema de governo. Ademais, há que se levar em conta que, em julho do mesmo ano, aconteceu a mudança de sede da CLDF, que apesar de muito aguardada, causou um sem-fim de transtornos. As dificuldades de todas as ordens enfrentadas nos meses após a mudança acarretaram problemas para todos os órgãos da Casa, entre os quais, as Comissões Permanentes.

Com o intuito de estabelecer uma base de comparação, fomos buscar os dados relativos ao mesmo período (4ª Sessão Legislativa) da 4ª Legislatura, referente ao ano 2006.

TABELA 4  
Reuniões das Comissões Permanentes – 2006



Fonte: Atas das reuniões das Comissões e notas taquigráficas fornecidas pelo SETAQ.

Comissão

Tomando os dados das mesmas Comissões (CAF, CES, CS e CDESCTMAT), verificamos que a CAF teve, em 2006, seis reuniões (quatro ordinárias e duas extraordinárias), das quais três não tiveram *quorum*. Houve votações nas outras três.

A CES realizou quatorze reuniões (onze ordinárias e três extraordinárias) e obteve *quorum* em somente quatro, nas quais foram apreciadas proposições.

A CS, por sua vez, teve três reuniões ordinárias, com *quorum* e votação em duas delas. Não houve nenhuma extraordinária.

E a CDESCTMAT realizou treze reuniões (onze ordinárias e duas extraordinárias), das quais onze não tiveram *quorum*. Em duas, houve *quorum*, mas somente em uma houve votação.

A Comissão que mais realizou reuniões foi, novamente, a CCJ, com trinta e duas reuniões ordinárias e duas extraordinárias. Dessas, houve votações com cunho legislativo em nove e duas destinaram-se à análise de indicações a cargos. Não houve *quorum* nas outras vinte e três reuniões.

A Tabela 5 traz dados relativos à apreciação de pareceres em reuniões e sessões plenárias.

TABELA 5

Número de pareceres votados em reuniões e em sessões plenárias por Comissão – 2006



*Fonte:* Atas das reuniões das Comissões, notas taquigráficas fornecidas pelo SETAQ e atas sucintas das sessões plenárias fornecidas pelo SETAS.

A subdivisão da Tabela 5 em colunas relativas ao tipo de reunião/sessão (ordinária ou extraordinária) permite observar que, assim como em 2010, os pareceres foram apreciados principalmente em reuniões ordinárias e em sessões extraordinárias, como seria de se esperar. E, da mesma forma que aconteceu em 2010, a maioria da produção legislativa das Comissões Permanentes deu-se em Plenário e não nas reuniões das Comissões.

Outra vez, a CCJ respondeu pela maior parte dos pareceres aprovados (148 em reuniões e 205 em sessões plenárias), seguida pela CAS (25 em reuniões e 112 em sessões plenárias) e pela CEOF (39 em reuniões e 56 em sessões plenárias).

A seguir, na Tabela 6, observamos os dados relativos a 2006 para comparação com os apresentados, anteriormente, na Tabela 3, referente a 2010:

TABELA 6  
Número de pareceres votados em reuniões e em sessões plenárias  
conforme o tipo de proposição – 2006



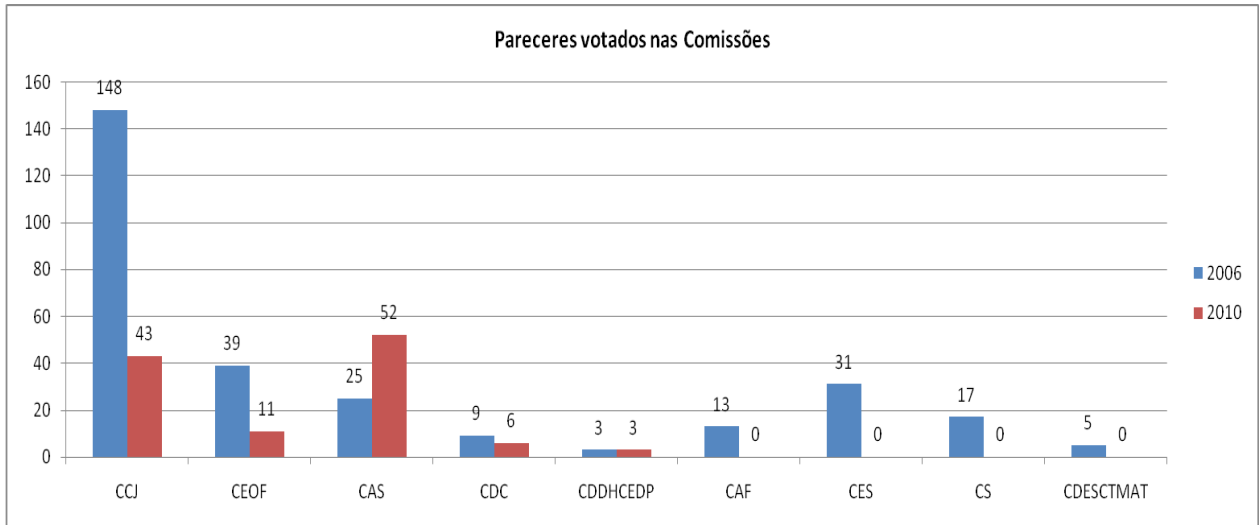
*Fonte:* Atas das reuniões das Comissões, notas taquigráficas fornecidas pelo SETAQ e atas sucintas das sessões plenárias fornecidas pelo SETAS.

A Tabela 6 também confirma a tendência demonstrada na Tabela 3 quanto à predominância de PL e PDL entre os pareceres apreciados, apontando mais uma vez uma possível razão para a CAS sair à frente da CEOF em quantidade de pareceres.

P r o p o s i ç ã o

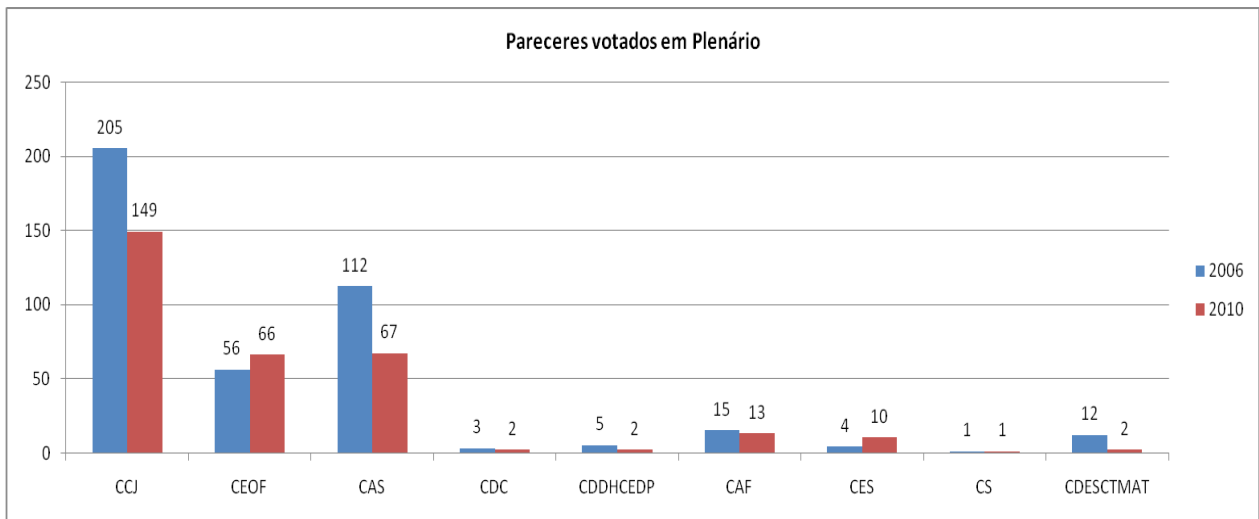
Para facilitar a comparação entre as duas sessões legislativas, apresentamos, a seguir, as Figuras 1 e 2, com os dados relativos aos pareceres votados nas reuniões e nas sessões plenárias dos anos 2006 e 2010, de maneira simplificada.

FIGURA 1



*Figura 1:* Gráfico representativo da quantidade de pareceres das Comissões apreciados em reuniões ocorridas durante a 4ª Sessão Legislativa da 4ª e da 5ª Legislaturas, que correspondem, respectivamente, aos anos 2006 e 2010.

FIGURA 2



*Figura 2:* Gráfico representativo da quantidade de pareceres das Comissões apreciados em sessões plenárias ocorridas durante a 4ª Sessão Legislativa da 4ª e da 5ª Legislaturas, que correspondem, respectivamente, aos anos 2006 e 2010.



Em contraste com 2010, o ano 2006 apresentou, como vimos, uma produção maior em termos relativos. Porém, se considerarmos que um ano tem cinquenta e duas semanas e que, mesmo contando apenas os períodos de sessão legislativa ordinária previstos no art. 4º do RICLDF, temos um total de quarenta e uma semanas de trabalhos legislativos, os números apresentados apontam uma quantidade pequena de reuniões com produção legislativa em termos absolutos, tanto em 2006 como em 2010. Os dados mostram, ademais, uma tendência anômala à maior apreciação de pareceres das Comissões em Plenário. Tendência essa já apontada por Nunes, em 1997, em seu estudo relativo à atuação das Comissões Permanentes da CLDF durante a 1ª e parte da 2ª Legislaturas, quando mencionou “(...) a adoção da rotina de submeterem-se as matérias à deliberação rápida do Plenário (...), em sessão extraordinária ou ordinária” (NUNES, 1997, p. 77).

Pareceres proferidos em Plenário deveriam configurar uma exceção à regra, até como forma de garantir o melhor aproveitamento do sistema de comissões, pois, embora o RICLDF contemple a possibilidade (art. 165, § 2º, c/c art. 93), pode-se argumentar que isso leva ao “oferecimento de pareceres elaborados sem a devida avaliação da matéria e com fundamentação, na maioria das vezes, inadequada” (NUNES, 1997, p. 34).

O Deputado Prisco Viana disse, a propósito da tramitação de proposições em regime de urgência, algo que bem pode ser aplicado a outros casos de pareceres dados em Plenário:

O Plenário (...) acaba homologando essas decisões sem adequado conhecimento de causa, com graves danos para o processo legislativo. As comissões técnicas são, assim, colocadas à margem, e os pareceres são dados em Plenário por relatores (...) que acabam se pronunciando apressada e até irresponsavelmente sobre matéria de que tiveram conhecimento naquele instante. (*apud* SANTAROSA, 2003, p. 54).

Isso é especialmente grave por ser a CCJ a última Comissão a se pronunciar. O exame de admissibilidade realizado pela CCJ, assim como o realizado pela CEOF (que a precede), abrange aspectos fundamentais no que se refere à qualidade das leis produzidas pela CLDF. Por isso mesmo, seus pareceres são dotados de caráter terminativo. Por conseguinte, a falta de exame aprofundado por parte dessas Comissões pode levar a consequências nefastas do ponto de vista do controle de constitucionalidade, entre outros.

Assim, a eficiência das Comissões Permanentes da CLDF no desempenho de sua função legislativa pode ser questionada.

Analisado o desempenho das Comissões Permanentes da CLDF e constatada baixa produção legislativa em comparação com o Plenário, pode-se indagar que fatores podem ter comprometido o funcionamento das Comissões resultando em baixa eficiência. Procuramos, então, categorizar esses fatores segundo suas causas e os dividimos em: fatores estruturais, fatores políticos e fatores circunstanciais.

Poderíamos começar por estabelecer um paralelo com a situação descrita por Pacheco (2008), no que toca à Câmara dos Deputados:

Uma outra ordem de problemas, pertinente à estrutura e à organização interna do sistema de comissões como um todo, não pode também deixar de ser mencionada como fator capaz de afetar parte da funcionalidade do mecanismo do poder decisório das comissões no âmbito da Câmara dos Deputados.

A Casa conta, atualmente, com um sistema complexo e um tanto caótico que abriga comissões permanentes especializadas e um sem-número de temporárias a disputarem entre si a atuação, o tempo e a dedicação dos parlamentares. Além disso, a distribuição de competências entre os órgãos permanentes é pouco equilibrada, com a concentração de muitas atribuições nas mãos de apenas alguns deles, conduzindo a verdadeiros “engarrafamentos” no trâmite de muitas das proposições. O caso da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania é o mais dramático de todos: encarregada do exame de admissibilidade jurídico-constitucional de praticamente todas as proposições apresentadas à Casa, além de uma série de outras matérias pertinentes a seu campo temático próprio, acaba tendo de se manifestar sobre um número inacreditavelmente grande de proposições, muitíssimo maior que o da maioria das outras comissões e que o do Plenário. (PACHECO, 2008, p. 814).

O que dizer, então, da CLDF, com seus vinte e quatro deputados e suas nove Comissões Permanentes, cada uma com cinco membros efetivos e cinco suplentes, além dos cinco membros (Presidente, Vice-Presidente e três Secretários) da Mesa Diretora, que, em alguns casos (RICLDF, arts. 39, § 1º, IV, e 201, § 1º, II) atua como Comissão Permanente?

O Regimento Interno determina, em seu art. 83, I e II, que as reuniões das Comissões não podem coincidir umas com as outras, nem com as sessões plenárias ordinárias ou extraordinárias. Por isso, à exceção da CCJ, nenhuma Comissão Permanente tem um cronograma de reuniões de caráter semanal, apenas quinzenal ou mesmo mensal. Com isso, perde-se um dos pressupostos da atuação eficaz das Comissões: a celeridade.

O acúmulo de proposições na CCJ também é uma realidade na CLDF. Só não se torna pior devido ao fato de que muitas acabam sendo incluídas na Ordem do Dia, em razão da demora excessiva da tramitação nas Comissões e do recurso ao pedido de urgência, recebendo, assim, pareceres orais no Plenário. No entanto, como bem coloca Santos (2004):

Não é difícil entender que o recurso sistemático ao instrumento do pedido de urgência, incidindo especialmente sobre matérias importantes, acaba por enfraquecer o trabalho das comissões permanentes, diminuindo, por conseguinte, os incentivos para uma participação mais ativa nestes órgãos. (SANTOS, 2004, p. 36).

Vieira (2005) menciona mecanismos regimentais, como a concessão de regime de urgência, entre outros fatores endógenos que tendem a enfraquecer o sistema de comissões: a falta de regulamentação de procedimentos, a falta de recursos humanos e materiais, e a imposição de prazos não factíveis para os trabalhos.

Outro problema que também aflige a Casa, como mencionado por Montero e López (2002), é que o grande número de Comissões faz com que os parlamentares sejam levados a participar, como membros efetivos ou suplentes, de várias Comissões ao mesmo tempo. Essa prática limita a especialização dentro das Comissões, pois dispersa o interesse de seus membros e diminui a motivação para proteger a jurisdição e a autoridade de cada Comissão. Octaciano Nogueira (*apud* NUNES, 1997, p. 14) alerta que “a pluralização dos comitês alcança um umbral, um limite de tolerância funcional, além do qual o que se ganha no nível de participação descentralizada, se perde, e se perde desmesuradamente, no nível da solução, da eficiência e, inclusive, do sentido da eficácia”. E Ferreira Filho (2002, p. 133) pondera que o sistema de comissões “exige que o parlamentar pertença a uma, ou duas no máximo, das comissões existentes e que a ela pertença por tempo suficientemente longo para que adquira o conhecimento técnico e a experiência imprescindíveis a uma especialização”.

Na verdade, a figura da especialização nas Comissões é, já em princípio, complicada, como veremos se seguirmos com as palavras de Montero e López (2002), que nos lembram que, embora a composição das Comissões possa obedecer ao princípio da proporcionalidade partidária e refletir a composição do Plenário, é fato que existem diferenças qualitativas entre as Comissões, em razão de suas áreas temáticas. Presta-se, portanto, especial atenção à distribuição de cargos

nas Comissões, de maneira a garantir o controle das posições mais influentes para os partidos ou blocos majoritários.

Assim, os deputados têm apenas uma liberdade limitada de escolha quanto à sua participação nas Comissões, que depende da configuração dos partidos e blocos políticos e do posicionamento de seus líderes (RICLDF, arts. 60 e 61). A CLDF é, ademais, costumeiramente, palco de uma grande fragmentação partidária, que gera longas e tortuosas negociações para criação de blocos e posteriores acordos para distribuição de posições e cargos. Isso pode levar a um desinteresse por parte de deputados que, eventualmente, tornem-se membros de Comissões de áreas temáticas com as quais tenham pouca identificação, tendo em vista que o tempo é um recurso escasso e o deputado designado para uma Comissão com pouca relevância para a sua base eleitoral pode vir a considerar que seu tempo será melhor despendido em outras atividades. Nesse sentido, é fato digno de nota que a CLDF não dispõe de uma divulgação apropriada de seus trabalhos (em especial, os das Comissões) e o eleitor, em geral, não tem conhecimentos a respeito do processo legislativo que lhe permitam compreender a importância do princípio do exame prévio das matérias por Comissões Parlamentares. Dessa maneira, é razoável conceber que o cálculo político de custos e benefícios da atuação de um parlamentar em uma Comissão possa ser desfavorável à dita atuação.

A especialização é também prejudicada pela não vigência da *seniority*, princípio estabelecido nos Estados Unidos, nas duas primeiras décadas do século XX, pelo qual o membro de partido majoritário com maior tempo de serviço em uma Comissão torna-se automaticamente o seu presidente (CINTRA, LACOMBE, 2007; AMARAL, 2009). Se as regras da *seniority* fossem utilizadas, pode-se conceber que os parlamentares atribuiriam um peso político maior à especialização.

Outro fator que poderia ajudar a incrementar o valor dos trabalhos das Comissões seria a adoção do poder conclusivo pelas Comissões, a exemplo do que ocorre na esfera federal. O Constituinte Pimenta da Veiga, ao falar da adoção da competência legislativa plena determinada pela Constituição de 1988, preconizava:

(...) uma nova estrutura aos trabalhos das comissões, mantida a representação partidária para que possam discutir e votar, em caráter terminativo, os projetos de lei, reservado sempre ao Plenário o recurso indispensável. Isto fará com que

as comissões técnicas despertem um novo interesse e possam efetivamente produzir o trabalho que é produzido nos demais Parlamentos (...). Com isso, as comissões terão um grande comparecimento, porque suas decisões trarão uma grande consequência (...). (*apud* PACHECO, 2005, p. 17).

Consultaremos ainda Santos (2004) para falar da importante questão dos incentivos de carreira:

O baixo custo com que os congressistas [ou, no caso, deputados distritais] podem, mediante a (...) nomeação, se lançar a experiências políticas alternativas ao Legislativo reduz a taxa de permanência dos políticos no órgão representativo. Menores taxas de permanência levam a menor investimento dos membros na própria Casa. Uma Casa legislativa forte depende de representantes comprometidos com a tarefa de representar, compromisso que advirá como decorrência natural do estabelecimento de critérios mais rígidos de licenciamento do Legislativo. (SANTOS, 2004, p. 37).

Cintra e Lacombe (2007) alertam para o fato de que o mandato legislativo constitui, sobretudo, um impulso para uma carreira política voltada para postos no Executivo. Do mesmo modo, Santos e Almeida (2005, p. 698) concordam que tais cargos são mais valorizados e que há “reduzidos incentivos para a continuidade de mandatos legislativos”.

De fato, é grave o problema da falta de continuidade no âmbito dos trabalhos da Câmara Legislativa em razão do constante vai e vem de parlamentares chamados a fazer parte do Governo do Distrito Federal – GDF como Secretários de Estado ou Administradores Regionais. É comum, inclusive, que deputados licenciados para exercer tais cargos voltem à Casa por períodos curtos para defender as posições do GDF em votações de proposições consideradas importantes. Isso implica, muitas vezes, múltiplas designações de relatores das proposições em tramitação nas Comissões, retardando o processo legislativo.

Se falamos em fatores estruturais como o número desproporcional de Comissões em relação à quantidade de parlamentares da Casa e suas consequências, e em fatores políticos como o cálculo de custo/benefício relativo à atuação parlamentar nas Comissões e os incentivos de carreira, por exemplo, temos, ainda, que considerar os fatores circunstanciais, que podem ser divididos em previsíveis e imprevisíveis. Assim, a ocorrência de eleições a cada quatro anos e a realização da Copa do Mundo de Futebol são fatores circunstanciais previsíveis, cuja influência sobre o comportamento parlamentar e a atuação do Legislativo pode ser examinada de forma

comparada ao longo dos anos. Existem, no entanto, circunstâncias previsíveis que não se repetem, a não ser talvez em longos intervalos, como a mudança de sede da CLDF. Outros fatores são imprevisíveis como a crise gerada pela *Operação Caixa de Pandora*. Embora crises políticas ocorram de tempos em tempos e possam, portanto, ser acontecimentos mais ou menos esperados, a magnitude da crise e seu impacto sobre o funcionamento dos órgãos afetados é sempre imprevisível. A importância dos fatores circunstanciais não deve ser descartada, sejam eles previsíveis ou imprevisíveis, e a escolha da última sessão legislativa das duas últimas legislaturas da CLDF, em especial a relativa ao ano 2010, foi feita para ilustrar esse ponto.

Quando falamos dos critérios básicos para uma análise do funcionamento das Comissões e da sua eficiência no desempenho da função legislativa, nos reportamos a algumas das supostas vantagens dos trabalhos em Comissão (especialização, agilidade, menor interferência de fatores externos e filtragem, de maneira a aliviar o Plenário do exame de um número excessivo de proposições, muitas inviáveis técnica ou politicamente). O quadro descrito neste capítulo apontou diversos entraves à especialização, pouca agilidade, grande interferência de fatores externos (circunstanciais e políticos) e incapacidade de liberar o Plenário do exame de uma quantidade excessiva de proposições, cuja inviabilidade tanto técnica quanto política manifestou-se, inclusive, na forma de diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI impetradas ao longo dos anos.

É verdade, no entanto, que o cenário delineado pelos dados levantados neste estudo insere-se em um processo mutável e dinâmico. A diminuição do número de Comissões Permanentes e a adoção de incentivos à carreira e à especialização dos membros das Comissões são fatores que poderiam contribuir para fortalecer o sistema. Da mesma forma, a instituição da competência legislativa plena poderia vir a tornar as Comissões o *locus* privilegiado das decisões da CLDF.

Decisões políticas podem ser tomadas para modificar o RICLDF no que for necessário ou para, pelo menos, fazer cumprir ao máximo o rito normal, relegando as exceções ao papel secundário que lhes deveria caber.

É importante, entretanto, salientar que progressos parecem estar sendo feitos. O Ato da Mesa Diretora – AMD nº 69, de 2 de junho de 2011, aprovou os Manuais de Procedimentos das Comissões Permanentes e das Comissões Temporárias, com o objetivo de padronizar e

normatizar o seu funcionamento, dotando-as de instrumentais administrativos unificados, de maneira a conferir maior eficácia e transparência ao processo legislativo no âmbito das Comissões.

Da mesma forma, os AMD n<sup>os</sup> 6 e 39, de 2012, aprovaram o Planejamento Estratégico Institucional – PEI da CLDF e as Carteiras de Projetos Estratégicos priorizadas pelo Gabinete da Mesa Diretora – GMD, nas quais é notável o intuito de investir em capacitação e aprimoramento técnico.

Além disso, temos a declaração do atual Presidente da Casa, Deputado Patrício, em entrevista dada ao *Jornal da Comunidade*, de 2 a 8 de julho de 2011:

Votamos vários projetos do Executivo, de interesse da sociedade, relevantes e todos os projetos, tanto do Executivo quanto dos parlamentares, tiveram a tramitação concluída. E esse fato é novo e um avanço, ou seja, todos os projetos que foram para o Plenário passaram pelas comissões, evitando o desgaste de votar um projeto, por exemplo, e depois descobrir que ele é inconstitucional (MARTINS, 2011, p. A5).

Em busca de ratificação das palavras do Presidente, levantamos, em atas sucintas das sessões plenárias de 2011, os dados relativos à apreciação de pareceres das Comissões proferidos durante as sessões e confirmamos os resultados obtidos por meio de consulta ao Sistema de Informações Legislativas da CLDF – Legis, para dirimir dúvidas quanto a ser a apreciação de proposições principais ou apenas de emendas a elas oferecidas.

Os dados são apresentados, a seguir, na Figura 3. Na coluna à direita, temos a quantidade de pareceres apreciados por cada Comissão em Plenário, durante a 1<sup>a</sup> Sessão Legislativa da 6<sup>a</sup> Legislatura, que corresponde ao ano 2011. Somados, são 109 pareceres, no total. O gráfico mostra a distribuição percentual dos pareceres pelas Comissões, apontando, mais uma vez a supremacia da CCJ em relação às outras Comissões no que se refere à aprovação de pareceres. Note-se, porém, que não dispomos de dados para efetuar a comparação com o desempenho das Comissões em reuniões.

FIGURA 3

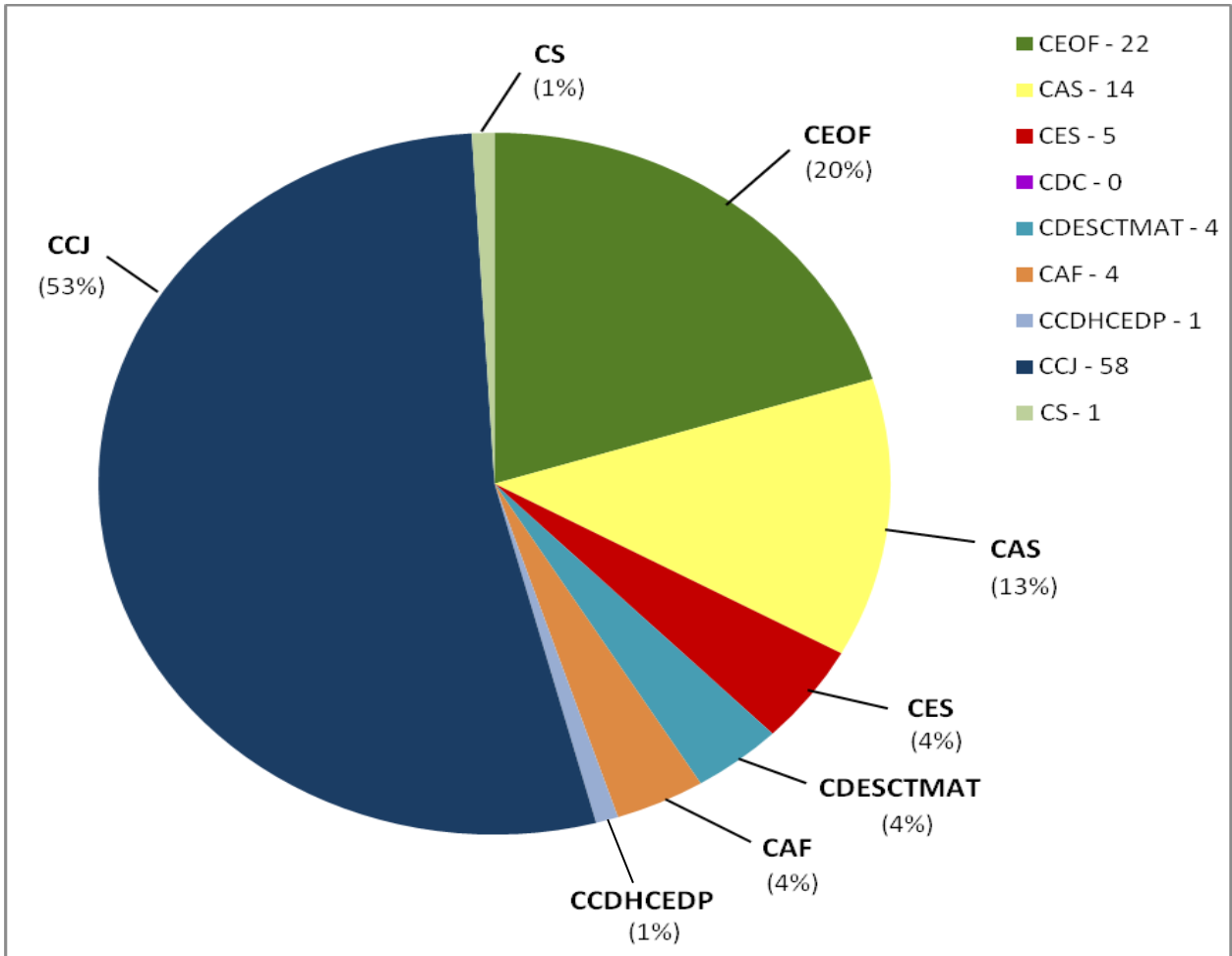


Figura 3: Gráfico representativo da quantidade percentual de pareceres das Comissões apreciados em sessões plenárias ocorridas durante a 1ª Sessão Legislativa da 6ª Legislatura, que corresponde ao ano 2011.

Embora os dados relativos à votação de pareceres em Plenário no ano 2011 não sejam, em princípio, tão alvissareiros quanto o Presidente Patrício gostaria de fazer supor, com um total de 109 pareceres apreciados em Plenário, há que se relevar, entre eles, os 7 pareceres proferidos por relatores designados pelo Presidente da Casa antes da realização das eleições das Comissões.

Ademais, há o fato de que, segundo dados fornecidos pela Divisão de Apoio às Comissões – DAC, em 2011, as Comissões Permanentes realizaram 175 reuniões, no total, em contraste com as 120 de 2006 e as 67 de 2010.



Temos ainda que considerar que, tradicionalmente, a 1ª Sessão Legislativa exhibe os números mais elevados de produção legislativa de uma Legislatura e, portanto, é de se supor que, se 109 pareceres foram apreciados em Plenário, em 2011, contra 312, em 2006, e 413, em 2010, que foram anos de última Sessão Legislativa (na qual, também tradicionalmente, se tem a menor produção legislativa), a explicação mais provável para a diminuição sensível na quantidade de pareceres apreciados em Plenário tenha sido o aumento da produção legislativa no âmbito das reuniões das Comissões.

O estudo da 6ª Legislatura, no entanto, está além do escopo deste trabalho. De maneira que não é possível aprofundar a comparação para verificar a verdadeira extensão do progresso alcançado. Igualmente impossível é garantir que as tendências que despontaram em 2011/2012 se mantenham com a eleição de nova Mesa Diretora, no segundo biênio da Legislatura.

Resta apenas esperar que novos estudos, mais ambiciosos e detalhados, mostrem avanços que conduzam ao aprimoramento consistente do processo legislativo da CLDF e de seus mecanismos de funcionamento, de maneira a tornar possível atingir a visão almejada no Planejamento Estratégico Institucional – PEI da Casa.

## CONCLUSÃO

Neste trabalho, procuramos examinar o funcionamento empírico das Comissões Permanentes da CLDF por meio da análise da sua produção legislativa, entendida como a apreciação de pareceres relativos a proposições principais (ou seja, proposta de emenda à Lei Orgânica – PELO, projeto de lei complementar – PLC, projeto de lei – PL, projeto de decreto legislativo – PDL e projeto de resolução – PR), sem nos importar se essa produção foi positiva ou negativa.

O que nos interessava nessa análise era a possível existência de fatores de comprometimento do desempenho das Comissões no que toca à função legislativa por elas exercida.

Por ser o Distrito Federal dotado de autonomia política há pouco tempo, pode-se dizer que a CLDF se encontra ainda nos estágios iniciais de um processo de amadurecimento. Embora a Casa disponha dos instrumentos básicos para um funcionamento eficiente, o processo legislativo no âmbito do Distrito Federal tem peculiaridades que o diferenciam do que se faz no âmbito federal e no das outras unidades da Federação.

Algumas peculiaridades do DF devem-se às suas características únicas, que não podem ser negligenciadas. Outras, porém, podem ser questionadas como transgressões ao *princípio da simetria* consagrado pelo STF.

Observadas as particularidades da CLDF, buscamos, nos dados referentes à 4ª Sessão Legislativa da 4ª e da 5ª Legislaturas, sinais que apontassem possíveis anomalias e situações passíveis de aprimoramento. Esses sinais manifestaram-se, principalmente, na forma de um pequeno número de reuniões das Comissões realizadas com *quorum* (32, em 2010, e 48, em 2006) e um número ainda menor de reuniões em que houve produção legislativa (19, em 2010, e 33, em 2006). Como consequência, a quantidade de pareceres proferidos oralmente e apreciados em Plenário (312, em 2010, e 413, em 2006) mostrou-se muito superior à quantidade de pareceres apreciados em reuniões das Comissões (115, em 2010, e 290, em 2006) nas duas sessões legislativas analisadas.

Embora o RICLDF preveja a possibilidade de apreciação de pareceres das Comissões em Plenário, essa deveria ser exceção à regra e não a tendência predominante, principalmente porque a última Comissão a se manifestar é a CCJ, que cuida do exame de constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação. E os dados mostram que a CCJ respondeu, efetivamente, pela maior parte dos pareceres aprovados em ambos os anos. Há que se levar em consideração que o oferecimento de pareceres elaborados sem a devida avaliação da matéria pode causar graves danos ao processo legislativo e ensejar questionamentos posteriores.

O quadro descrito pelos dados levantados contraria os critérios básicos pelos quais se pode julgar a eficiência do sistema de comissões, a saber: especialização, agilidade, menor interferência de fatores externos e filtragem de matérias (muitas inviáveis técnica ou politicamente), de modo a aliviar o Plenário da apreciação de um número excessivo de proposições.

Como resultado da análise empreendida, verificamos que as Comissões Permanentes da CLDF podem ter sido afetadas por diversos fatores que vieram a comprometer o seu funcionamento e resultar em baixa produção legislativa. Esses fatores foram categorizados segundo suas causas, dividindo-se em: fatores estruturais (relativos à organização interna da Casa), fatores circunstanciais (relativos a acontecimentos como o período eleitoral, a mudança de sede e o advento da *Operação Caixa de Pandora*) e fatores políticos (relativos ao alto número de cargos nas Comissões, à partilha desses cargos e às alianças com o Executivo).

Mudanças observadas no decorrer da 6ª Legislatura permitem vislumbrar um movimento no sentido de fortalecer as Comissões Permanentes da Casa. É cedo, no entanto, para estabelecer se essas tendências perdurarão.

Há que se ter em mente, entretanto, que a Câmara Legislativa tem uma história recente e o aprimoramento do seu processo legislativo e de seus mecanismos de funcionamento deve levar vários anos ainda.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Parlamento Brasileiro** – Processo, produção e organização legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada. 2009. 180 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6504>. Acesso em: 13 fev. 2012.

BASTOS, Celso R.. **Curso de Direito Constitucional**. 21ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto atualizado até a Emenda Constitucional nº 66/2010. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: [http://www2.camara.gov.br/responsabilidade-social/acessibilidade/constituicaoaudio.html/constituicao-federal](http://www2.camara.gov.br/responsabilidade-social/ acessibilidade/constituicaoaudio.html/constituicao-federal). Acesso em: 11 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Senado. Resolução nº 157, de 1988. Estabelece normas para que o Senado Federal exerça a competência de Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 nov. 1988. Seção 1, p. 22089. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=132493&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 25 maio 2012.

\_\_\_\_\_. Senado. Resolução nº 49, de 1990. Estabelece normas para a posse dos Deputados Distritais, para a solenidade de posse do Governador e Vice-Governador do Distrito Federal, eleitos a 3 de outubro de 1990, regula a eleição da Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 nov. 1990. Seção 1, p. 22524. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=134391&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 25 maio 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 97/RO. Requerente: Governador do Estado de Rondônia. Requerida: Assembleia Constituinte do Estado de Rondônia. Relator: Ministro Moreira Alves. Decisão final: Por votação unânime, o Tribunal julgou procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 4º, 8º, 24º e 36º, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de Rondônia. Brasília, 25 de junho de 1993. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 22 out. 1993. p. 22251.

Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&sl=97&processo=97>. Acesso em: 10 jun. 2012.

CINTRA, Antônio Octávio e LACOMBE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp – Coedi, 2007. p. 143-182.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei Orgânica do Distrito Federal**: texto atualizado com as alterações adotadas pelas Emendas à Lei Orgânica n<sup>os</sup> 1 a 60 e as decisões em Ação Direta de Inconstitucionalidade proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios até 4 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao/lei-organica-1/>. Acesso em: 11 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal**: Resolução n<sup>o</sup> 19, de 1991, revogada pela Resolução n<sup>o</sup> 167, de 2000. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-6521!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 11 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal**: Resolução n<sup>o</sup> 167, de 2000, texto atualizado até a Resolução n<sup>o</sup> 227, de 2007. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaNormaJuridicaNJURParaTextoLei-163758!buscarNormaJuridicaNJURParaTextoLei.action>. Acesso em: 11 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n<sup>o</sup> 13, de 3 de setembro de 1996. Regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 4 set. 1996. NORM n., p. 7265, col. 2. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-1363!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 11 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Ato da Mesa Diretora n<sup>o</sup> 69, de 2 de junho de 2011. Aprova os Manuais de Procedimentos das Comissões Permanentes e das Comissões Temporárias e dá outras providências. **Diário da Câmara Legislativa**, n<sup>o</sup> 117, Brasília, DF, 27 jun. 2011. p. 15.

\_\_\_\_\_. Ato da Mesa Diretora n<sup>o</sup> 6, de 7 de fevereiro de 2012. Aprova o Planejamento Estratégico Institucional – PEI da Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Diário da Câmara Legislativa**, n<sup>o</sup> 21, Brasília, DF, 8 fev. 2012, p. 1.

\_\_\_\_\_. Ato da Mesa Diretora nº 39, de 17 de abril de 2012. Aprova as Carteiras de Projetos Estratégicos priorizadas pelo Gabinete da Mesa Diretora e dá outras providências. **Diário da Câmara Legislativa**, nº 66, Brasília, DF, 18 abr. 2012, p. 2.

\_\_\_\_\_. **Manual de Procedimentos das Comissões Permanentes da Câmara Legislativa do Distrito Federal**. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2011.

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

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LIMA, Fernando Machado da Silva. **O Estatuto da Federação**. 2000. Disponível em: <http://www.profpito.com/oestatutodafederacao.html>. Acesso em: 12 mar. 2012.

MARTINS, Alinne. Balanço considerado positivo. **Jornal da Comunidade**, Brasília, p. A5, 2 a 8 de julho de 2011.

MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MONTERO, M. G. e LÓPEZ, F. S.. Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. **Working Papers ICPS nº 212**. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002. Disponível em: <http://americo.usal.es/oir/legislatina/papers/ICPS212.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2012.

NOGUEIRA, Ana Cristina R.. **Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – Comentado**. Brasília: Editora Específica, 2005.

NUNES, Tânia Maria Oliveira. **Comissões Parlamentares Permanentes: considerações sobre o modelo empírico da Câmara Legislativa do Distrito Federal**. 1997. 81 f. Monografia (IV Curso de Especialização em Assessoria Parlamentar – Processo Legislativo e Relações Executivo/Legislativo) – Universidade de Brasília, Brasília, 1997.

ORLANDI, Áurea Helena; REIS, Jane Faulstich Diniz; MELO, Orivaldo Simão de. **Elaboração de Textos Legislativos**: fundamentos, modelos e regras práticas. 3ª ed. atual. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2007.

ORLANDI, Áurea Helena; REIS, Jane Faulstich Diniz; MELO, Orivaldo Simão de. **Processo Legislativo e Funcionamento da Câmara Legislativa**. 2ª ed. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2002.

PACHECO, Luciana Botelho. A competência conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados – da previsão constitucional à prática. In: ARAÚJO, J. C. de et al. (Orgs.). **Ensaio sobre Impactos da Constituição Federal de 1988 na Sociedade Brasileira**. Brasília: Edições Câmara – Coedi, 2008. p. 805-822.

\_\_\_\_\_. **O Poder Conclusivo das Comissões da Câmara dos Deputados**: uma alternativa viável para a apreciação dos projetos de iniciativa parlamentar. 2005. 53 f. Monografia (Especialização em Assessoria Parlamentar e Processo Legislativo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Tramitação de Proposições na Câmara dos Deputados**: do início à fase das comissões. Brasília: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2002.

SANTAROSA, Cláudia Maria Matias. **Processo Legislativo**: o poder conclusivo das comissões e a repercussão desse instrumento na produção legislativa da Câmara dos Deputados. 2003. 63 f. Monografia (Especialização em Gestão Legislativa) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SANTOS, Fabiano. A reforma do Poder Legislativo no Brasil. **Rev. Plenarium**, Brasília, nº 1, 2004.

SANTOS, Fabiano e ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, nº 4, p. 693-735, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 56, de 20/12/2007. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

\_\_\_\_\_. **Processo Constitucional de Formação das Leis.** 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, nº 24, p. 105-121, jun. 2005.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **O Poder de Apreciação Conclusiva das Comissões da Câmara dos Deputados:** uma avaliação. 2006. 89 f. Monografia (Especialização em Gestão Legislativa) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

VOLPE, Ana Paula Sampaio. **A construção do legislativo:** o caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal. 2006. 223 p., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10482/2272>. Acesso em: 20 abr. 2012.