



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

**O APENSAMENTO DE PROPOSIÇÕES NA CÂMARA
LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

PATRICIA SILVA GOMES

2005



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

PATRICIA SILVA GOMES

**O APENSAMENTO DE PROPOSIÇÕES NA CÂMARA
LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

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

Orientador: Prof. Alexandre Paiva Damasceno

Brasília - 2005

Para minha família e amigos que
souberam compreender minhas
ausências em momentos importantes e
difíceis de nossas vidas

AGRADECIMENTOS

Na história da vida devemos ser gratos a todos que cruzam o nosso caminho, pois nada acontece por acaso. Agradeço a todas as vírgulas e pontos que existem no livro da minha existência, pois estão impressos na obra e sem chance de serem suprimidos. Pelo nome agradeço somente a Deus.

RESUMO

O presente trabalho analisa os diversos aspectos que envolvem a prática legislativa no Distrito Federal, perpassando pela origem do processo legislativo clássico, pela teoria da “Divisão de Poderes” e pelo Federalismo, até chegar a autonomia do Distrito Federal. Durante o percurso da pesquisa foram percebidos transtornos ocasionados pelo grande volume de proposições em tramitação na Câmara Legislativa, as quais repercutem negativamente no exercício da função legislativa, predominante no Poder Legislativo. A carência de recursos humanos capacitados no uso da boa técnica legislativa e das normas legais associada a recursos tecnológicos incompatíveis com as demandas de trabalho, explicitou a necessidade de mudanças nos procedimentos de apensamento de proposições que versam sobre matéria análoga ou correlata. O saneamento dos fatos geradores de dificuldades implica o desenvolvimento de um processo educativo germinador de posturas comprometidas, frente ao ideal de que a promoção do bem comum depende de todos e de cada um.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	1
2. Origens do Processo Legislativo	2
3. A teoria da Divisão de Poderes – Montesquieu	3
4. A Constituição Brasileira	5
4.1. O Pacto Federativo no modelo Constitucional Brasileiro	6
5. A autonomia do Distrito Federal.....	8
6. O processo legislativo na Câmara Legislativa do Distrito Federal	10
6.1. O Regimento Interno	10
6.1.1. O apensamento de proposições (conceitos e utilização).....	16
6.1.1.1. Transtornos ocasionados por falhas na aplicação do Regimento Interno.....	20
6.1.1.2. Transtornos ocasionados por falhas na redação do Regimento Interno.....	23
7. . Conclusões e recomendações	24
8. Referências.....	27

1. Introdução

O presente trabalho percorre as linhas do tempo, identificando as mudanças na sociedade, advindas de sua organização político-administrativa. Encontra na teoria da Divisão dos Poderes, formulada por Montesquieu, as bases que delinham a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Reforça o postulado de que o Poder Legislativo é o detentor da função essencial do Estado, representar a nação, legislar em seu favor e fiscalizar o Poder Executivo.

Sendo uma federação, desde 1889, o Brasil, possui unidades autônomas (estados, municípios e Distrito Federal). Cumpre ressaltar que está demonstrada nesta pesquisa a autonomia do Distrito Federal, definida somente a partir da constituição promulgada em 1988. A novidade da autonomia do DF nasceu acompanhada de várias especificidades, que englobam competências constitucionalmente previstas aos estados e aos municípios. O nome da Casa legislativa é um exemplo claro da realidade atípica na qual está inserido o DF. Câmara Legislativa do Distrito Federal originou-se da junção dos termos Câmara de Vereadores (legislativo municipal) com Assembléia Legislativa (legislativo estadual).

O leitor está convidado a conhecer um pouco das dificuldades enfrentadas por um dos Legislativos mais jovens da União. Apesar de sua tenra idade, 14 anos, está exposto a situações bem conhecidas da sociedade brasileira. Dentre elas importa trazer a lume a pressão do Poder Executivo e o volume de Leis inaplicáveis, porém, que oferecem visibilidade.

Por intermédio da análise qualitativa e quantitativa da utilização do instrumento de ação legislativa – “apensamento de proposições para tramitação conjunta” será possível perceber que grande parte da produção legislativa do Distrito Federal não é gerada de forma sistematizada, nem segue os critérios e normas existentes.

2. Origens do Processo Legislativo

O processo legislativo clássico tem sua origem no século XVI e seu palco nos solos americano e francês (1791). Ao descrever as nuances conceituais do processo legislativo, uma das tarefas do Estado, Ferreira Filho (1995, p. 59) direciona o foco das atenções para o fato de que os Estados libertaram-se do Absolutismo para envolver-se na supremacia incontrastada da vontade dos legisladores, representantes eleitos pelo povo que deveriam expressar suas vontades e elaborar leis que organizassem a sociedade. O exercício das funções do Estado por órgãos distintos e a teoria da representação foram remédios recomendados por Montesquieu, contra o Absolutismo, que surtiram efeitos indesejados. Há que se ponderar o valor e o significado da representação.

Segundo Jellinek (apud FERREIRA FILHO, 1995, p.64), “se entende por representação a relação de uma pessoa com outra, ou outras, em virtude da qual a vontade da primeira se considera como expressão imediata da vontade da última, de modo que juridicamente aparecem como uma só pessoa”.

Note-se que, no plano jurídico, a imputação da vontade do representante aos representados apresenta-se correta, já no plano político, esta afirmativa não configura a plena verdade. Importa não confundir, neste caso, as figuras de representante e porta-voz, aquele que simplesmente expressa a vontade pré-existente dos representados. Este comentário justifica-se, pois não há dúvida que esta polêmica remonta aos tempos da Idade Média e perdura até os dias atuais.

Cabe então afirmar que a origem do Poder Legislativo, como representante das vontades da sociedade, remonta aos séculos XVI e XVII, entretanto, a vontade do legislador, ao invés de manifestar os anseios de liberdade dos mandatários, prevaleceu sobre a deles.

3. A teoria da Divisão de Poderes – Montesquieu

Um dos motes da Revolução Francesa (1789) foi libertar o homem do domínio da vontade do homem e construir uma segurança jurídica baseada na Razão Universal defendida pelos Iluministas. A Teoria da “Divisão de Poderes” contemplava este anseio, pois era subsidiária da distribuição das funções do Estado por três órgãos especializados, independentes. O pensador Aristóteles, vinte séculos antes, foi o primeiro a oferecer esta proposta de organização do Estado, a qual foi desenvolvida por John Locke e por fim aperfeiçoada por Montesquieu, em seu livro “Do Espírito das Leis” (1748).

A teoria da “Separação de poderes” foi utilizada pelos Estados Unidos e pela França, à época do estabelecimento de suas Cartas Constitucionais, resultantes das Revoluções Americana (1688) e Francesa (1789). Outrossim, organizaram seus Estados e distribuíram suas funções entre três órgãos especializados e independentes entre si, sendo uma função predominante em cada órgão. Cabe ressaltar que os Estados Unidos, como ex-colônia da Inglaterra, adotaram a “Divisão de Poderes” em sua organização estatal antes da produção bibliográfica de Montesquieu.

“Do Espírito das Leis” representa uma obra científica que contém a arte política de descrever a realidade inglesa, em moda, com o poder de suscitar mudanças que combateriam o absolutismo francês e semeariam ideais Iluministas no mundo conhecido. Em sua tese, as Leis deveriam ser elaboradas pelo Órgão Representativo – Parlamento, oriundo do Conselho Real, confiado a duas Câmaras destinadas a representar o povo e a nobreza. O papel do monarca seria tão somente de sanção às Leis, estando impedido de legiferar. A Câmara representante da nobreza funcionaria como contrapeso da outra, na promoção da vontade geral.

No Estado francês o *Parlement* divergia de atribuição, pois atuava como uma alta corte judiciária que interpretava as leis.

Castilho Neto (1983, p.13) reforça que é imprescindível para entender o processo legislativo considerar a obra “Do Espírito das Leis”. Nela encontra-se

demonstrada a tese de que o estabelecimento das leis positivas é uma das mais importantes funções que cada Estado deve desempenhar, além de executar as leis, cuidar das relações com os outros Estados, julgar os litígios entre particulares e punir os crimes.

A função de estabelecer as leis é entendida como essencial para o exercício da liberdade. Escreve Montesquieu:

“Como, num Estado livre, todo homem, que é considerado ter uma alma livre, deve ser governado por si mesmo, era preciso que o povo, em conjunto, tivesse o poder legislativo. Mas, como isso é impossível nos grandes Estados, e é sujeito a muitos inconvenientes em pequenos, é preciso que o povo faça por seus representantes tudo aquilo que não pode fazer por si”. (apud CASTILHO NETO, 1983, p.13)

Assim sendo, o Poder Legislativo estruturou-se no bicameralismo, que corresponde às origens inglesas da representação do povo (câmara popular) e da nobreza (câmara alta). (CASTILHO NETO, 1983, p. 13)

A Independência harmônica pressuposta por Montesquieu permite o comentário de que as ações dos poderes, no exercício de suas funções, englobam mecanismos semelhantes. A saber, a litispendência no poder judiciário e o apensamento de proposições no poder legislativo, objeto principal do presente trabalho. Os dois instrumentos têm por objeto matérias correlacionadas, que apensadas visam oportunizar a economia processual e a uniformidade do produto final.

Reis (2005) assevera, no caso de litispendência entre ações idênticas, que a mesma ocorre quando as partes são as mesmas, da mesma forma o pedido, e que seja igual a causa de pedir. O Código de Processo Civil prevê que, diante de processo já existente, extingue-se o mais recente sem o julgamento do mérito. Infere-se neste caso, que esta decisão evita a ocorrência de conflitos, decisões contraditórias para o mesmo caso.

No âmbito do Poder Legislativo, o apensamento de proposições é permitido para proposições de mesma espécie, que tratem de matérias correlacionadas mesmo que em sentidos opostos, visando enriquecer as discussões, sanar divergências e introduzir no ordenamento jurídico leis eficazes.

4. A Constituição Brasileira

A exemplo dos diplomas legais anteriormente citados, a Constituição Brasileira em vigor também adota, na organização de seu Estado, a divisão do poder entre três órgãos independentes, especializados e harmônicos, encarregados de desempenhar as funções executiva, legislativa e jurisdicional. Atrelado ao mesmo raciocínio, o Estado está dividido em unidades federadas. Cada uma das quatro entidades estatais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) possui autonomia limitada, nos termos da Constituição. De uma expressa previsão constitucional decorre a descentralização política entre as pessoas jurídicas de direito público (conf. art. 1º, CF/88).

A independência e harmonia dos órgãos que desempenham as funções estatais encontram-se demonstradas na classificação de suas funções como típicas e atípicas, variando conforme o órgão que as exerce. Assim sendo, de maneira clara e precisa, o jurista Alexandre de Moraes apresenta o Poder Legislativo como ator principal das funções: legislativa e fiscalizadora e como ator secundário das funções administrativa e jurisdicional. (MORAES, 2001, p. 370)

O caráter típico e atípico das funções revela a independência, a harmonia e o equilíbrio entre os Poderes. Peremptoriamente, ao dispor sobre sua organização e operacionalidade interna, o Poder Legislativo exerce a função administrativa, reflexo de sua independência. Nas vezes em que procede ao julgamento do Presidente da República, por crime de responsabilidade, contribui com sua parcela de soberania estatal para a manutenção da harmonia e equilíbrio entre os poderes.

A supremacia da vontade do legislador sobre a sociedade perdura até os dias atuais, tendo sido aperfeiçoada com mecanismos criativos que driblam a parca fiscalização realizada pela real detentora dos direitos. Ao contrário do que previa Montesquieu, os frutos originados a partir do rito processual legislativo não são suficientes para o estabelecimento da ordem e do bem-estar social.

Como partícipe atípico da competência legislativa, além de aquiescência ou objeção das leis, o Poder Executivo Brasileiro detém a prerrogativa constitucional da iniciativa para algumas matérias. O instituto Medida Provisória, armado de força de lei, é uma herança do Parlamentarismo que maximiza o papel legiferante do Executivo, todavia deve ser submetido à apreciação do Poder Legislativo.

O Poder Judiciário e o povo detêm suas parcelas na competência legislativa, sob a forma de iniciativa de lei reservada para algumas matérias de seus interesses, constitucionalmente previstas. Outrossim, verificam-se no exposto alguns mecanismos de segurança jurídica do Estado, sendo que a faculdade de emendar as proposições é exclusividade do Legislativo.

A figura da sanção pelo Executivo deve ser expressa, com prazo definido e seguida da promulgação. Caso a sanção seja tácita, o Poder Legislativo encarregar-se da promulgação.

Sintetizando, conforme referenciado anteriormente, na organização estatal convivem estruturas e mecanismos neo-liberais e autocráticos, sendo válido afirmar que o amadurecimento do Estado transcende o momento histórico, avançando e retrocedendo conforme o pensamento dos titulares de cada um dos Poderes.

4.1. O Pacto Federativo no modelo Constitucional Brasileiro

No desenvolvimento desse trabalho, é premente a necessidade de clarificar os aspectos relativos à organização político-administrativa do Estado Brasileiro. Frise-se que está consignado no art. 1º da Magna Carta, que o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Dessa forma, ficam caracterizados os tipos de Estado e de Governo previstos em nosso sistema positivo constitucional, quais sejam: Estado Federado, alicerçado na forma de governo republicana.

O Diploma Constitucional de 1988 é a fonte dos limites da autonomia de cada ente federado e dos Três Poderes no desempenho das funções administrativa, legislativa e jurisdicional. Em outras palavras, na Lei Maior estão contidos os freios e contrapesos para cada Poder, a que se refere Montesquieu em sua Teoria da Divisão de Poderes.

Sabidamente, o constitucionalista Dallari (apud MORAES, 2001, p. 261) apresenta o conceito de Federalismo como “aliança ou união de Estados”, baseado em uma Constituição. “Os Estados que ingressam na federação perdem a soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada”.

A divisão de competências entre os entes federados respeita o denominado princípio da supremacia constitucional, bem como o princípio da predominância do interesse. Destarte, cabe à União as matérias em que predomine o interesse nacional; aos Estados as de interesse regional e aos Municípios as de interesse local.

Representado por um pacto federativo, construído sob o pilar da não-intervenção, o princípio da indissolubilidade na Federação Brasileira está consignado desde sua 1ª Constituição Republicana (1891). Este vínculo foi forjado com duas finalidades: descentralizar as competências do Estado e manter a unidade nacional. O republicano baiano Rui Barbosa adaptou a realidade da “*terra brasilis*” ao modelo de federalismo americano, utilizando um viés desagregador. O Estado Unitário Brasileiro foi subdividido em unidades que ganharam autonomia (BONAVIDES, 1989, p.211).

A união perene dos Estados Federados Brasileiros está expressa no *caput* do art. 1º combinado com o art. 18, da Lei Maior, que dispõem sobre a organização político-administrativa da República, *in verbis*:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, (...)”

“Art. 18 A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Dentre os princípios relativos à Federação a serem estabelecidos pela Constituição, enumerados por Alexandre de Moraes, merecem maior destaque, os seguintes:

- a) “repartição constitucional de competências entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios;
- b) poder de auto-organização dos Estados-membros, Distrito Federal e municípios, atribuindo-lhes autonomia constitucional;
- c) participação dos Estados no Poder Legislativo Federal, de forma a permitir-se a ingerência de sua vontade na formação da legislação federal.” (MORAES, 2001; p.262)

Ressalvadas as divergências doutrinárias, segundo o Professor Miranda (2004. p. 376), a autonomia dos entes da União manifesta-se principalmente em quatro frentes, a saber: a) auto-organização; b) autolegislação; c) autogoverno; d) auto-administração. Dentre elas, será dada especial atenção à autolegislação, por ser um dos motes deste estudo. Esta capacidade caracteriza-se pela possibilidade de elaboração de leis que versam sobre assuntos que lhes são afetos constitucionalmente. Não se pode olvidar que a Constituição Federal é o manto que cobre as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas. Entenda-se aqui expressas as três esferas de governo que possuem competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns.

5. A autonomia do Distrito Federal

O Distrito Federal (DF) foi elevado ao status de entidade estatal integrante do modelo federativo brasileiro. Sua essência está inscrita no Capítulo V, Seção I, do Título III do Novel Diploma Constitucional.

Como entidade especial da Federação, o DF possui competências cumulativas de Estado e Município. Coincidência ou não, é válido lembrar que em tempos remotos o dirigente do DF foi um prefeito indicado pelo Presidente da República e *a posteriori* passou a ser um governador escolhido por uma comissão do Senado. Atualmente, por intermédio de eleições diretas, a população do Distrito Federal elege o seu governador e os seus deputados distritais para um mandato de quatro anos (conf. arts.14, 87 e 88 da LODF e art.32, §§1º e 2º da CF/88).

De forma semelhante à Lei Maior, a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) dedica um capítulo especial para dispor sobre o processo legislativo (Título II, Capítulo III), onde se encontram listadas as espécies normativas que regulam matérias de competência legislativa.

Relativamente à Capital Federal, a Constituição de 1988 trouxe uma inovação, que consiste na determinação de Brasília como Capital e não mais o Distrito Federal. A idéia do quadrilátero no planalto central foi registrada legalmente pela primeira vez na carta Constitucional de 1891. Como adendo, é importante reafirmar que o legado inicial da República, deixado por Rui Barbosa alcançou os dias atuais.

A singularidade de Brasília, com sua posição jurídica específica, foi oportunamente delineada no novel constitucional. A Capital do país não se encaixa no conceito geral de cidade, por ser centro emanatório das decisões mais graves e palco dos fatos decisivos aos destinos do País.

O Distrito Federal, ente federado onde está situada a Capital Federal, extrai sua organização politico-administrativa dos artigos 10 a 13 da Constituição Distrital. Tendo competências de Estado, porém sendo impedido de subdividir-se em municípios (art.32, CF/88), o DF organiza-se em Regiões Administrativas.

No exercício de suas competências o DF se auto-organiza por Lei Orgânica. Sua competência legislativa é provida, prioritariamente, por deputados distritais que editarão as leis e fiscalizarão os atos do Poder Executivo.

A bem dizer, Brasília está situada na Região Administrativa I (RA-I), entretanto, não possui uma delimitação territorial precisa. Sem nenhum prejuízo, compete ao DF exercer em seu território todas as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios, onde predominam os interesses regional e local que não sejam vedadas pela CF/88. Estas, classificam-se em privativas, concorrentes e comuns, conforme disposto na CF/88 e na Lei Orgânica do DF.

6. O processo legislativo na Câmara Legislativa do Distrito Federal

O escopo deste trabalho está circunscrito ao certame da utilização do instrumento legislativo “apensamento de proposições para tramitação conjunta”, cuja utilização, a exemplo das emendas, também está restrita aos parlamentares.

É sabido que as normas que regem o processo legislativo no DF encontram-se insculpidas na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, no Novo Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal - RICLDF (Resolução 167/2000) e na Lei Complementar nº 13, de 3 de setembro de 1996, que “regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das Leis do Distrito Federal”.

6.1. O Regimento Interno

No ano de 2000, a Câmara Legislativa do Distrito Federal houve por bem reformar o seu Regimento Interno, vigente há quase dez anos, instituído pela Resolução nº 19/1991. O resultado dos trabalhos foi a Resolução nº167/2000, de 16 de dezembro de 2000. O novo texto regimental embora aperfeiçoado ainda carece de adequações e de aprofundados estudos por parte dos agentes do Legislativo. Sua utilização resta precária, resultando em ações equivocadas que empobrecem a imagem e o produto do Poder Legislativo.

A guisa de exemplo, no regimento anterior, os projetos de lei eram distribuídos, em primeiro lugar, à Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, e somente após sua análise eram submetidos às comissões que deveriam examinar o mérito. Atualmente, o procedimento está invertido, isto é, preliminarmente os projetos são distribuídos às Comissões Permanentes, cuja competência é emitir parecer sobre o mérito das matérias propostas (conf. art. 156, da Resolução nº 167/2000) e somente após sua análise são submetidas às comissões que emitem pareceres terminativos.

Encontram-se enumerados, no art. 69 da LODF, as espécies normativas elaboradas mediante processo legislativo, a saber: emendas à Lei Orgânica, leis

complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções. Dentre elas será dedicada especial atenção ao rito que envolve a feitura das leis ordinárias.

O artigo 129 do Regimento contém a definição de proposição e quais são as suas espécies, *in verbis*:

“Art. 129. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara Legislativa.

Parágrafo único. As proposições consistem em:

I – proposta de emenda à Lei Orgânica;

II – projeto de lei complementar;

III – projeto de lei;

IV – projeto de decreto legislativo;

V – projeto de resolução;

VI – indicação;

VII – moção;

IX – emenda;

X – recursos.”

Note-se que o Regimento, ao disciplinar o processo legislativo, trata como matéria legislativa todos os instrumentos que podem ser utilizados na feitura das normas legais, mesmo que não venham a converter-se em norma. É o caso das indicações, moções, requerimentos, emendas e recursos.

Em razão do universo a ser trabalhado, cumpre demonstrar a distinção entre, Projeto de Lei e Projeto de Lei Complementar. As diferenças básicas resumem-se em quorum qualificado para votação e versar sobre matérias expressamente previstas na Lei Orgânica para os Projetos de Lei Complementar (conf. art. 140, parágrafo único do RICLDF). Em verdade, neste estudo é de especial interesse o rito obedecido pelos Projetos de Lei e pelos requerimentos que os atingem. O destaque apresentado quer delimitar a abrangência do conteúdo perquerido neste trabalho.

Fora da tramitação propriamente dita, há uma fase chamada de elaboração do Projeto de Lei, momento este extremamente importante no êxito da inovação jurídica. Nesta etapa ocorre a interação de representantes e representados, não medindo forças, mas sim, fortalecendo a forma de governo democrática representativa.

Nesta fase é importante trazer à baila novamente a discussão sobre a Teoria da Representação. Em sua tese, Jean Jacques Rousseau (apud HAMON, 2005, p. 173), pensador contrário à democracia representativa, oferece um simples argumento:

“na democracia representativa, o povo se limita a escolher representantes, mas ele lhes transfere o exercício da soberania. Uma vez feita a escolha, é a vontade dos representantes que faz a lei e não a vontade do povo”.

Retornando o foco para as regras regimentais, encontra-se disciplinada nos artigos 130 e 132 do Regimento em comento, a técnica de elaboração de proposições legislativas. Ela implica um processo sistemático do qual depende grandemente a eficácia do produto legislativo. Durante esta fase devem ser observados com esmero todos os requisitos constitucionais, a fim de que, quando chegue a termo, a norma seja admitida no universo legislativo e possa contribuir para o bem-estar da sociedade.

Os consultores da Câmara Legislativa do DF descreveram com excelência, na obra *Elaboração de Textos Legislativos*, um dos motes que deve influenciar o legislador em sua tarefa.

“(…) Afinal, o fazimento da norma é uma experiência com o destino humano, ‘é como se estivesse acondicionado material explosivo’, no dizer de Victor Nunes Leal. Daí a necessidade de a lei, como toda obra literária, ter unidade, ordem, precisão e clareza, de modo que seja exequível e eficaz. E que possua beleza artística.” (ORLANDI et al, 2005, p. 8-9)

Os agentes da Câmara Legislativa poderão legiferar, especialmente, sobre as matérias enumeradas no art. 58 da Lei Orgânica. Importa citar as seguintes:

“art. 58. (...)

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e empréstimos externos a qualquer título a ser contraídos pelo Distrito Federal;

III - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, fixação dos vencimentos ou aumento de sua remuneração;

IV - planos e programas locais de desenvolvimento econômico social;

V - educação, saúde, previdência, habitação, cultura, ensino, desporto e segurança pública;

VI - autorização para alienação dos bens imóveis do Distrito Federal ou cessão de direitos reais a eles relativos, bem como recebimento, pelo Distrito Federal, de doações com encargo, não se considerando como tais a simples destinação específica do bem;

(...)

XVIII - proteção a infância, juventude e idosos;

XIX - organização do sistema local de emprego, em consonância com o sistema nacional.”

A tramitação de proposições está devidamente descrita no Título VI do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal. É possível dividir este

processo em cinco etapas: iniciativa, apreciação (discussão e votação), sanção ou veto, promulgação e publicação. (ORLANDI et al, 2002, p. 15)

Importa fazer a distinção entre iniciativa de proposições que darão origem às normas e iniciativa das proposições acessórias, denominadas emendas.

Quanto à iniciativa, em geral, os projetos de lei podem ser apresentados por qualquer membro ou Comissão, pela Mesa Diretora, pelo Governador do Distrito Federal ou pelos cidadãos, conforme previsto no art. 71 da Lei Orgânica. Por outro lado, o poder de emendar é exclusivo dos parlamentares, em Comissão ou individualmente.

Como instrumento da ação legislativa, as emendas veiculam a contribuição dos parlamentares no aperfeiçoamento do texto proposto, podendo ser apresentadas nas Comissões e em Plenário.

Estão inscritas nos arts. 146 a 151, do Regimento, a definição e as regras para acolhimento e apreciação de emendas. A emenda pode ser classificada em: supressiva, aglutinativa, substitutiva, modificativa ou aditiva. Outrossim, nos casos em que se destine a substituir o inteiro teor da proposição principal, ela é denominada projeto substitutivo, ou somente substitutivo. Na qualidade de proposição, a emenda também pode ser emendada, constituindo assim, uma subemenda.

Atendidas as disposições dos arts. 130 a 132 e 153 do Regimento, conclui-se a etapa da iniciativa encadeada na etapa da apreciação/distribuição, a qual é inicialmente regida pelo art. 156, da mesma norma. Acredita-se que, munido de raciocínio lógico, o legislador colocou no artigo seguinte as orientações sobre tramitação conjunta, que pode ser solicitada por intermédio de requerimento (conf. arts. 154 e 155).

Faz-se então oportuna a transcrição da palavra do estudioso Leonardo Boff que apresenta uma realidade infungível a todos os homens.

“Ler significa reler e compreender, interpretar. Cada um lê com os olhos que tem. E interpreta a partir de onde os pés pisam.

Todo ponto de vista é a vista de um ponto. Para entender como alguém lê, é necessário saber como são seus olhos e qual é sua visão de mundo. Isso faz da leitura sempre uma releitura.” (BOFF, 2002. p. 9)

Quando efetivada a distribuição das proposições às comissões que deverão apreciar o mérito, abre-se o prazo para apresentação de emendas e, por conseguinte, seria de bom tom proceder uma pesquisa em busca de possíveis proposições que tratem de matéria análoga ou correlata, bem como atendam as demais disposições dos artigos 154 e 155 do Regimento Interno. Tornou-se claro que os requerimentos, da mesma forma que as emendas, também podem interferir no texto e na tramitação das proposições.

Os requerimentos são o segundo instrumento de ação legislativa mais utilizado. Comprova-se esta assertiva com a amostra de dados retirada, por intermédio de consulta ao Sistema de Informações Legislativas (Legis). No período de 01/01/2005 a 15/09/2005 foram apresentados 649 indicações, 416 requerimentos, 401 projetos de lei, 123 moções, 68 projetos de decreto legislativo, 23 projetos de resolução, 19 projetos de lei complementar, 7 recursos e 5 projetos de emenda à Lei Orgânica.

Em sendo proposições, os requerimentos também devem ser redigidos com clareza, em termos explícitos e concisos, não se admitindo que contenham matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente. Eles destinam-se aos mais diversos tipos de solicitação, podendo ser classificados, quanto aos responsáveis por seu despacho em: sujeitos à Mesa Diretora (conf. arts. 39, 40, 154 e 245) sujeitos ao Presidente da Casa (conf. arts. 42 e 128) e sujeitos ao Plenário (conf. art. 145). (ORLANDI et al, 2002, p. 53)

Serão apresentados mais detalhes sobre os Requerimentos sujeitos à deliberação da Mesa Diretora. Suas deliberações serão sempre tomadas pela maioria de seus membros, registradas em atas ou atos, que após assinados serão publicados no Diário Oficial da CLDF(conf. Art. 38, §1º).

São os seguintes assuntos, sobre os quais versarão os requerimentos sujeitos a despachos da Mesa Diretora: licença a Deputado Distrital para se afastar do exercício do mandato; proposição de ação de inconstitucionalidade; informação a

Secretário de Estado e demais autoridades; tramitação conjunta de proposições e esclarecimento sobre irregularidades relativas a serviço administrativo da Câmara Legislativa.

A análise proposta permite que, na fase de tramitação, para efeito de apreciação pelas comissões, seja desprezada a contagem dos prazos, pois, essencialmente, eles estão relacionados aos regimes de tramitação: comum ou ordinário, de urgência e de prioridade. Aquele não dispensa interstícios nem formalidades regimentais. Por outra parte, os projetos que tramitam segundo os outros dois regimes obedecem um rito mais célere, todavia sem desprezar requisitos essenciais que são comuns aos três regimes, entre os quais a publicidade da proposição inicial e de seus pareceres.

De forma semelhante ao que determina a Constituição Federal, com relação à competência dos Poderes nas três esferas de governo, sobre sua independência harmônica, o Regimento disciplina a modalidade de poder a ser exercida pelas Comissões Permanentes na produção de seus pareceres sob a ótica do mérito das matérias (conf. arts 63 a 69b) ou terminativos sobre admissibilidade jurídica e adequação orçamentária (conf. arts. 63 e 64).

Concluída a tramitação nas Comissões, as proposições acompanhadas de seus pareceres serão encaminhadas à Presidência da Casa para serem incluídas na Ordem do Dia e apreciadas em Plenário. Sem a intercorrência de fatos que alterem o trâmite normal das proposições, após a sua discussão e votação em Plenário, elas serão remetidas ao Governador para a sua aquiescência ou imposição de veto.

A decisão de Plenário é soberana, não cabendo a ela interposição de recurso. Assim sendo, qualquer questionamento sobre pareceres deverá ser feito antes da manifestação deste último órgão.

6.1.1. Apensamento de proposições - conceitos e utilização

O apensamento de proposições é um instrumento de ação legislativa, criado objetivando a economia processual na feitura das proposições, que está disciplinado nos arts. 154 e 155 do Regimento.

Transcreva-se o inteiro teor dos artigos supra citados, a fim de descrever sua utilização pormenorizada.

“Art. 154. A tramitação conjunta ocorrerá quando proposições de mesma espécie tratarem de matéria análoga ou correlata.

§1º A tramitação conjunta será determinada pela Mesa Diretora de ofício, ou a requerimento de qualquer Deputado Distrital ou Comissão.

§2º Não será referido o requerimento de tramitação conjunta se todas as Comissões de mérito já houverem proferido os seus pareceres.

Art. 155 Na tramitação conjunta, serão obedecidas as seguintes normas:

I- as demais proposições serão apensadas ao processo da proposição que deva ter precedência;

II- terá precedência na tramitação conjunta a proposição mais antiga sobre as mais recentes;

III- deferida a tramitação conjunta, caberá à comissão onde se encontrar a proposição, com preferência, decidir se as matérias respectivas devam retornar à Comissão de Constituição e Justiça ou à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças;

IV- os pareceres das Comissões deverão referir-se tanto à matéria que deva ter precedência quanto à que com esta tramitem conjuntamente;

V- o parecer sobre as proposições que tramitem em conjunto poderá concluir por substitutivo a qualquer uma ou a todas elas, devendo, neste caso, constar dos registros de cada uma das proposições;

VI- o regime de tramitação com urgência e, na falta deste, de prioridade, de uma proposição que tramite conjuntamente será estendido às que lhe estejam apensas;

VII- em qualquer caso, as proposições serão incluídas conjuntamente na Ordem do Dia da mesma sessão”.

Invocando o princípio da razoabilidade, norteador da Administração Pública, é possível encontrar fortes motivos para a utilização imprescindível do instituto Apensamento quando da ocorrência de tramitação de proposições de mesma espécie que versarem sobre matéria análoga ou correlata. Diz-se imprescindível, posto que o uso deste instrumento não é obrigatório, mas permitida sua determinação de ofício à Mesa Diretora ou por intermédio de requerimento a qualquer Deputado ou Comissão (conf. Art. 154).

Com vistas ao aprimoramento do fazer legislativo, o Novo Regimento da Câmara Legislativa trouxe uma inovação em seu art. 156, o qual trata da distribuição das proposições às Comissões Permanentes. Sem ferir a Lei Orgânica ou outras disposições da própria norma legal a qual estão submetidas, as proposições deverão ser encaminhadas preliminarmente às Comissões, que opinam exclusivamente sobre o mérito das matérias propostas, e, só após, será procedido o exame de admissibilidade e de adequação orçamentária pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Economia, Orçamento e Finanças.

Eis o primeiro limite percebido quanto à possibilidade de apresentação de requerimentos de tramitação conjunta. Nessa nova realidade está alojado um fato que cerceia a atuação da CCJ. Quando esta não estiver no rol das apreciadoras do mérito, será a última comissão a opinar, por conseguinte impedida de propor a ação legislativa em comento.

Considerando os aspectos a serem observados na construção de um parecer sob a ótica do mérito, a pesquisa sobre a existência de matéria análoga ou correlata em trâmite é inevitável.

Cabe a utilização do requerimento de apensamento, como alavancador de emendas. Essa afirmativa justifica-se pelo fato de que, no caso de proposições apensadas, cada Comissão deverá pronunciar-se em um único parecer sobre cada uma das peças ajuntadas, de forma individualizada (conf. art. 91, parágrafo único). Essa manifestação poderá concluir pela aprovação, com ou sem emendas, ou pela rejeição de qualquer ou de todas as proposições apensadas, ou a um substitutivo no qual se mescla o conteúdo válido de cada um delas.

Ressalte-se que este instrumento não deve ser utilizado para sanar vício de iniciativa. A sua incidência pode ser provocada por pesquisa a ser realizada pelas comissões de mérito, quando da apreciação de cada proposição a ela submetida. Não servindo, porém, para sanar vício de iniciativa. Faz-se necessário reportar-se ao fato de que não compete a ela analisar constitucionalidade, admissibilidade, juridicidade e

técnica legislativa. Estas áreas deverão ser apreciadas pela CCJ somente após a conclusão da tramitação em todas as comissões de mérito.

Em uma abordagem quantitativa, do total de Requerimentos apresentados no limite temporal anteriormente utilizado 23 versam sobre apensamento de proposições para tramitação conjunta, 10 aprovados, 4 indeferidos, 3 prejudicados e 6 ainda tramitam sem haver recebido deliberação. Do somatório de requerimentos, 21 referem-se a projetos de lei. Dentre estes últimos aproximadamente 70% são de iniciativa dos autores dos projetos que possuem a prerrogativa de precedência, isto é, as mais antigas. Concluí-se que os parlamentares, ao proceder um acompanhamento sistemático das matérias sobre as quais têm interesse em aprimorar, constituem-se os principais fiscalizadores do processo legislativo neste aspecto.

Sobre a apreciação pelas comissões, o art. 155, III conflita com o *caput* do art. 156 do Regimento. A inovação trazida pela Resolução nº 167/2000, relativa à distribuição às comissões, inviabilizou o retorno de proposições apensadas às comissões que devam examinar admissibilidade e adequação orçamentária, por força de decisão das comissões que opinam sobre o mérito. O novo texto regimental manteve o critério de possibilidade de apensamento enquanto todas as comissões de mérito não houverem apresentado seus pareceres e alterou a seqüência de apreciação pelas comissões. As comissões que examinam a admissibilidade constitucional, legal e regimental, bem como aferem a adequação orçamentária e financeira das proposições, na seqüência de distribuição tornaram-se as últimas e as comissões que opinam sobre o mérito passaram a ser as primeiras.

No caso de haver duas ou mais proposições tramitando conjuntamente (apensadas), o parecer da Comissão será único sobre todas elas, devendo mencionar os aspectos específicos de cada uma. Em regra, o parecer deverá ser escrito. Excepcionalmente, por exemplo nos casos de matérias que tramitam em regime de urgência, admite-se que seja oral.

Sendo a ação legislativa em comento a principal motivadora de pareceres que concluem por substitutivo, faz-se necessário caracterizar o conceito e os casos de ocorrência de precedência.

Conforme o art. 170, II, do diploma regimental , “Denomina-se preferência: a primazia na apreciação de um projeto sobre outro, quando em tramitação conjunta”. Há precedência no apensamento da proposição mais antiga sobre a mais recente (conf. art. 155, I e II), bem como o substitutivo terá preferência sobre os projetos originais (conf. art. 198, II) durante apreciação em Plenário, somente no caso de rejeição do mesmo, passa-se à votação da proposição original.

Note-se que a tramitação conjunta pode ocorrer ainda que as duas matérias proponham medidas opostas uma a outra, desde que tratem do mesmo assunto. Merece atenção, por entendê-la mais completa, a definição de primazia oferecida no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, *ipsi literis*:

“Art. 159 Denomina-se preferência a primazia na discussão, ou na votação, de uma proposição sobre outra, ou outras”.

Importa também considerar a figura legislativa da prejudicialidade, pois ela, da mesma forma que o apensamento, aplica-se às proposições que versam sobre matéria correlata. A Prejudicialidade entre proposições apensadas é considerada quando na discussão ou votação o projeto aprovado for de finalidade oposta a outra.

Prejudicialidade e apensamento interferem na tramitação de proposições também em outra situação. A perda de oportunidade de uma proposição geralmente ocorre quando demora muito tempo para que se conclua sua apreciação, de tal forma que, com o passar do tempo, a proposição já não faz mais sentido. Um exemplo seria um projeto que propusesse um indulto de páscoa aos presos e, por atraso, passa-se a festa sem que tenha sido apreciada. De repente, já em junho, antes da interrupção da sessão legislativa, percebe-se que já não faz mais sentido aprová-la, deliberando-se por sua prejudicialidade.

Em ocorrendo solicitação de alteração do regime de tramitação para qualquer das proposições apensadas, o mesmo será estendido a todas as outras. A

urgência pode ser solicitada a qualquer tempo pelo Poder Executivo por intermédio de Mensagem do Governador às proposições de sua autoria, sem necessidade de fundamentação.

Por fim, as apensadas serão incluídas, conjuntamente, na Ordem do Dia, acompanhadas de seus pareceres, bem como apreciadas na mesma Sessão Plenária.

6.1.1.1. Transtornos ocasionados por falhas na aplicação do Regimento

A gênese da proposta de inovação jurídica, uma demanda popular ou uma necessidade identificada pelo parlamentar, deve ser submetida a avaliação de competência legislativa, isto é, a quem compete legislar sobre a matéria (conf. Título II da Lei Orgânica). Infelizmente, num primeiro momento, com vistas a atender o clamor popular, é desprezada a importância desta análise originando proposições claramente inconstitucionais.

A inversão da ordem de tramitação nas Comissões associada à atuação precária dos primeiros filtros de admissibilidade, Mesa Diretora e Comissões permitiu a algumas proposições carregarem vícios de inconstitucionalidade durante quase toda a sua tramitação. Soma-se a este fato o impedimento regimental de comissões manifestarem-se sobre matéria que não seja de sua competência. (conf. art. 62, II - RICLDF). Assim sendo, nestes casos, cabe somente à CCJ, última comissão a emitir parecer desde o advento do novo Regimento, propor o arquivamento e conseqüente término da tramitação de proposições que ferem o ordenamento jurídico. No que se refere às comissões que examinam o mérito, chamadas temáticas, compete a elas concluir pela aprovação ou rejeição das matérias sem manifestar-se sobre os aspectos restritos às de poder terminativo. É válido comentar que o rito processual, contido no regimento revogado, reduzia o dispêndio de tempo e de esforço laboral na análise de propostas que não se converteriam em normas por estarem eivadas de vícios de origem.

Considerando a fase da elaboração, que não está restrita ao prisma da competência, é lícito afirmar que ela também perpassa pelo uso sistemático da técnica legislativa. O Regimento impede o apensamento de proposições que não sejam de mesma espécie, mesmo que tratem de matérias correlatas. Importa ressaltar a existência de casos em que o mesmo assunto deve ser regulamentado por espécies normativas distintas.

Recentemente, na esfera federal, ocorreu uma situação que exemplifica a realidade exposta. A título de ilustração, vale relembrar o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tramitaram de forma independente um Projeto de Lei Ordinária e um de Lei Complementar que versavam sobre matéria correlata. O primeiro instituiu as punições aplicáveis no caso de descumprimento das regras contidas no segundo.(PACHECO, 2002, p. 33)

Seguramente, a aplicação da técnica legislativa por meio da observância do art. 130 do Regimento, combinado com o art. 50 da Lei Complementar nº 13/96, concorreria para a redução do número de proposições declaradas prejudicadas, bem como para a diminuição a dificuldade de análise da correlação das matérias, com vistas a um possível apensamento. Ilustra a contumaz inobservância dos dispositivos legais anteriormente citados, a incidência freqüente de ementas que não contemplam a objetividade e clareza, aspectos inerentes à sua existência. Decorre desse fato a baixa qualidade da indexação das matérias no Sistema de Informações Legislativas, a qual repercute nos trabalhos das comissões, especialmente as que examinam o mérito. Por conseguinte, a realização das pesquisas sobre a existência de projetos que versem sobre matéria análoga ou correlata resulta sempre incompleta.

A boa qualidade de um profissional perpassa pelo constante treinamento, atualização e troca de experiências sobre conteúdos que envolvem o seu trabalho. Logo, a atuação de pessoas responsáveis pelo controle da tramitação de proposições não prescinde do treinamento sobre as inovações relativas à sua atividade. Por ser uma tarefa sistemática, a eventual falha de um agente interfere em todo o processo. Assim sendo, por exemplo, se um parlamentar apresenta um requerimento com a ementa

“Requer a tramitação conjunta das proposições que especifica”, a primeira vista, logo se percebem dois óbices interligados. A ementa não contempla o requisito de clareza e nem de objetividade (conf. LC nº 13/96, art. 64 §§ 1º a 3º), ocasionando uma demora na análise do processo em sua fase de indexação. Decorre desse fato a necessidade de proceder uma leitura completa da proposição, a fim de colher dados objetivos para alimentar o Sistema de Informações Legislativas.

Neste mesmo contexto, por iniciativa do Senado Federal foi criado o Programa Interlegis, que objetiva formar e subsidiar a Comunidade Virtual do Legislativo Brasileiro. Esta é uma ação avissareira e sem precedentes que reforça o ideal da globalização no âmbito do Poder Legislativo. A Câmara Legislativa do DF integrou-se nesta proposta, participando do Projeto Câmara Padrão, hoje Projeto MAPEAR, cujo objetivo é realizar o mapeamento e redesenho dos procedimentos legislativos e administrativos das Casas que o aderiram. Durante o seu desenvolvimento foram estreitados os laços com outras casas legislativas, que, em ações conjuntas, consolidaram seus esforços na busca de soluções para as questões pendentes. Infelizmente a Câmara Legislativa do DF ainda não conseguiu adequar à sua realidade os produtos de TI oferecidos pelo Interlegis, a saber: Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL e Sistema de Apoio à Ação Parlamentar - SAAP.

Ressalte-se que o mundo atual, interligado pela rede de computadores permite o rápido e qualitativo acesso a conteúdos de economia, ética, política, espiritualidade e tantos outros. Em que pese as circunstâncias adversas, a Câmara Legislativa não dispõe de um instrumental tecnológico que viabilize a tranquilidade de acessos e pesquisas aos seus agentes. Esta carência também repercute de maneira drástica na realização dos procedimentos legislativos. Acrescente-se que a alimentação do Banco de Dados do Sistema de Informações Legislativa também gera impacto na aplicação plena dos dispositivos contidos no Regimento. Cabe inferir que a ineficiência, ou, pode-se afirmar, inatividade dos filtros iniciais do processo legislativo, tem como principais causas o número reduzido de servidores combinado com o mau

aproveitamento das competências individuais existentes, associada à indisponibilidade de ferramentas de TI necessárias ao bom desempenho de suas tarefas.

Em razão das condições inadequadas para elaboração e implantação das Leis, a via de competitividade deve ser afastada e a unificação de esforços deve ser elevada ao mais alto patamar. Os profissionais não podem acompanhar a marcha sem agir sobre ela, pois sofreriam as amarguras da omissão: uma Babel jurídica. As Leis inconstitucionais, contraditórias ou supérfluas, convivendo lado a lado, constituindo um enorme entulho jurídico que deve infundir nos doutores da Lei a coragem de fazer uma grande faxina.

6.1.1.2. Transtornos ocasionados por falhas na redação do Regimento

Como as normas são construções intelectuais produzidas por seres humanos, não se pode esperar uma completude. Ao representar idéias e regular comportamentos é aceitável a ocorrência de falhas ou equívocos. Raramente instaura-se a unanimidade, e em quase todas as questões o grupo divide-se em uma maioria e uma minoria. Atendo-se ao foco da investigação proposta, urge trazer a lume algumas imperfeições encontradas no diploma que rege a CLDF.

Conforme anteriormente mencionado, existe um conflito na interpretação dos artigos 155 e 156 do Regimento, no que se refere à previsão de retorno de proposições apensadas à CCJ e à Comissão de Economia Orçamento e Finanças - CEOF, por decisão da Comissão de Mérito onde estiver localizada a proposição com precedência. Após uma análise sistemática da tramitação das proposições, verificou-se que a CCJ e a CEOF passaram a ser as últimas comissões a pronunciarem-se sobre os projetos, sendo, então, descabida a previsão de retorno, posto que nas disposições atuais o momento do apensamento é anterior aos pareceres daquelas comissões.

A previsão em comento, ora inscrita no art. 155, II, deveria constar do capítulo das Disposições Transitórias, o qual deve conter as regras de adequação do processo legislativo às novidades trazidas pelo novo texto em vigor. Este inciso

disciplina o caso de apensamento de proposições que iniciaram sua tramitação à luz do antigo Regimento (Resolução nº 19/1991), quando a CCJ era a primeira comissão a emitir seu parecer.

7. Conclusões e recomendações

Para se emitir um juízo de valor sobre qualquer pessoa ou matéria faz-se mister conhecê-la em profundidade. Corroborar tal assertiva parafrasear Antoine Saint Exupery, autor do livro “O Pequeno Príncipe”, quando se refere ao conhecimento em profundidade. Para se adquirir um bom conhecimento é preciso ir além do intelecto e atingir o profundo do ser, que só se vê com o coração. O conhecimento implica profundidade, o olhar percebe apenas a superficialidade.

Ao manusear, analisar e avaliar publicações e documentos que norteiam as atividades do Legislativo, tais como Regimento Interno, Lei Orgânica do DF, Lei Complementar nº 13/96, o Manual de Elaboração de Textos legislativos e tantas outras fontes de orientação do processo legislativo, foi fácil identificar e constatar sua interdependência na geração e consecução de resultados.

O Regimento é uma norma/diretriz para ser conhecida, dominada, lida e relida, tantas vezes quanto necessário for, até que sua mensagem seja abstraída pela mente e pelo coração. Diante da significativa heterogeneidade existente na clientela, considerando também os aspectos de tempo, de espaço e de cultura, é de todo recomendável que haja uma equipe técnica elaborando manuais e roteiros que facilitem o entendimento e a utilização por parte de todos os envolvidos com atividades legislativas.

Ressalte-se que a Assessoria Legislativa da Câmara Legislativa cumpriu - e muito bem - este papel, ao editar as duas obras – Elaboração de Textos Legislativos, e Processo Legislativo e Funcionamento da CLDF. Elas contêm parte essencial do material que subsidia os agentes do legislativo, no uso e cumprimento das normas existentes e na elaboração de inovações jurídicas.

Por mais paradoxal que possa parecer, é notório que Câmara Legislativa carece de ferramentas adequadas e de quantidade de pessoas interessadas em ler e reler estes subsídios, com vistas a extrair o melhor deles e refletir este estudo no fazer legislativo.

Trazendo o foco da atenção para a alteração do rito de distribuição das proposições às comissões, este ofereceu maior fôlego ao trabalho das comissões permanentes que opinam somente sobre o mérito dos projetos. Conclui-se que alteração da distribuição também está associada ao aumento do número de comissões permanentes, que subiu de quatro para nove, abrindo oportunidade para debates mais profundos sobre as temáticas que versam as proposições em trâmite. Esta inovação também propiciou um equilíbrio de quantidade na pauta da Comissão de Constituição e Justiça.

Observadas as semelhanças com o rito processual obedecido na Câmara dos Deputados, não se pode olvidar o aspecto de divergência do bicameralismo do legislativo federal que comporta o poder conclusivo às comissões de mérito na casa iniciadora e a apreciação em Plenário somente na casa revisora. Na grande maioria dos casos a Câmara dos Deputados é a Casa iniciadora e o Senado Federal é a Casa revisora. O legislador distrital aprimorou o texto regimental com dispositivos eficazes que promoveram mudanças no rito processual, porém necessita dedicar mais atenção à especificidade de sua prerrogativa de autolegislação.

O conflito existente entre os artigos encontraria solução na oportunidade da alteração do texto regimental para suprimir o inciso conflitante. Segundo a Lei Complementar nº 13/1996, em seu artigo 108, I, as leis devem ser alteradas para retirar do sistema jurídico dispositivo que se tornou inconveniente ou inoportuno. O caso em tela está enquadrado neste dispositivo pelos motivos a seguir. Em virtude do término da Terceira Legislatura em 2002, a maioria das proposições que tramitava na forma determinada pelo antigo Regimento foram arquivadas por força dos artigos 137 e 138 do Regimento atual. Mediante consulta ao Sistema de Informações Legislativas

constatou-se que as proposições, para as quais foi solicitada retomada de tramitação já foram redistribuídas e adequadas ao novo rito processual.

As normas elencadas durante o desenvolvimento da pesquisa cumprem a sua destinação de limitar e uniformizar os ritos e os efeitos intercorrentes do processo legislativo. Cumpre esclarecer que as conclusões apresentadas não visam ao engessamento, mas sim à melhor fruição do processo legislativo, com a sua qualidade aprimorada.

A inexistência de apensamentos efetivados de ofício, leva a concluir que este filtro, apesar de previsto regimentalmente, encontra-se inoperante, demonstrando a necessidade de uma investigação mais apurada a fim de desvendar as causas que impedem a sua ação. Embora não seja conclusivo, pode-se inferir que a prevalência dos critérios políticos sobre os técnicos é uma das causas geradoras da dificuldade apresentada.

Destarte, recomenda-se à Câmara Legislativa do Distrito Federal adoção mecanismos eficazes e ressoantes, que levem, de forma ampla e irrestrita, a todas as suas unidades, gabinetes parlamentares e servidores, conhecimentos necessários e indispensáveis sobre as especificidades e peculiaridades do processo legislativo. Essa medida tem como meta produzir efeitos duradouros e de longo alcance. Como consequência ter-se-ia um procedimento legislativo ágil com reflexos sobre as normas produzidas e sobre o comportamento de toda a sociedade, nos agentes diretos e indiretos do processo legislativo.

Por fim, relativamente aos agentes diretos, seria de bom alvitre dedicar uma atenção especial aos ocupantes de cargos de livre provimento. A previsão de cargos comissionados dessa natureza, permite uma alta rotatividade de pessoas que desempenham funções estratégicas e de comando, dentro e fora da CLDF. Seguindo a proposta da socialização do conhecimento, a sociedade lucraria em conferir a responsabilidade a estas pessoas, de serem bem instruídas para tornarem-se multiplicadoras das informações adquiridas durante a sua passagem pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, tornando sua ação mais eficaz.

Referências

- BOFF, Leonardo. **A águia e a galinha: uma metáfora da condição humana**. 38 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988
- CASTILHO NETO, Arthur. **O Processo legislativo**. 2 ed. Brasília: Fundação Petrônio Portela, 1983
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 45/2004 e pelas Emendas de Revisão nºs 1 a 6/94**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005
- CORRÊA, Elanita Maria Lima, et al. **Manual de Elaboração Legislativa: modelos e informações**. 4. ed. rev. e ampl., Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002
- DAMIÃO, Regina Toledo. **Curso de Português Jurídico**. 8. ed. – São Paulo: Atlas, 2000.
- DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal: promulgada em 8 de junho de 1993**. 2. ed. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, Coordenação de Editoração e Produção Gráfica, 2000.
- DISTRITO FEDERAL. **Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal: Resolução nº 167, de 2000**, 5ª ed. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, Coordenação de Editoração e Produção Gráfica, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 3 ed., atual., São Paulo: Saraiva, 1995
- HAMON Francis et al. **Direito Constitucional**. 27 ed. Tradução: Carlos Souza. Barueri, São Paulo: Manole, 2005
- MICHALISZYN, Mario Sergio; TOMASINI, Ricardo. **Pesquisa: orientações e normas para elaboração de projetos, monografias e artigos científicos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2005
- MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de direito constitucional**. Brasília: Senado Federal, 2004
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2001
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Processo Legislativo: contribuição ao debate**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1996
- ORLANDI, Áurea Helena et al. **Elaboração de Textos Legislativos: fundamentos, modelos e regras práticas**. 2. ed. Brasília: CLDF, 2005

ORLANDI, Áurea Helena et al. **Processo legislativo e funcionamento da Câmara Legislativa**. 2.ed. Brasília, 2002.

PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. **Questões de Processo Legislativo e regimento interno**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

PACHECO, Luciana Botelho. **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.

REIS, Nelson Santiago. **Doutrina: Litispendência e ações civis**. Disponível em: http://www.mp.pe.gov.br/procuradoria/caops/caop_consumidor/doutrina/litispendencia.htm. Acessado em 26.set.2005.

SAINT-EXUPÉURY, Antoine. **O Pequeno Príncipe**. 41. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1992