

**Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciência Política
Curso de Ciência Política**

HANNAH SOUZA DE MENESES

**EFICÊNCIA E EFICÁCIA DA CLDF: ESTUDO SOBRE OS ÍNDICES DE
DESEMPENHO DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL NO
PERÍODO DE 1991 A 2012.**

**Brasília
2013**

HANNAH SOUZA DE MENESES

**EFICÊNCIA E EFICÁCIA DA CLDF: ESTUDO SOBRE OS ÍNDICES DE
DESEMPENHO DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL NO
PERÍODO DE 1991 A 2012.**

Monografia apresentada ao curso Instituto de
Ciência Política, da Universidade de Brasília –
UNB, como parte dos requisitos para obtenção
do grau de bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Doutor Lúcio Remuzat
Rennó Júnior

**Brasília
2013**

Meneses, Hannah Souza.

Eficiência e eficácia da CLDF: estudo sobre os índices de desempenho da Câmara Legislativa do Distrito Federal no período de 1991 a 2012/ Hannah Souza de Meneses, Brasília: UnB, 2013.

47f.

Monografia (graduação) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, 2013.

Orientador: Lúcio Remuzat Rennó Júnior

1. Índices de desempenho 2. Câmara Legislativa do Distrito Federal 3. Estudos legislativos.

CDU – 32

HANNAH SOUZA DE MENESES

**EFICÊNCIA E EFICÁCIA DA CLDF: ESTUDO SOBRE OS ÍNDICES DE
DESEMPENHO DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL NO
PERÍODO DE 1991 A 2012.**

Monografia apresentada ao curso Instituto de
Ciência Política, da Universidade de Brasília –
UNB, como requisito para obtenção do grau de
Bacharel em Ciência Política, avaliada pela
seguinte comissão examinadora:

Professor Doutor Lúcio Remuzat Rennó Júnior
Orientador
Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília (UnB)

Professor Doutor Mathieu Turgeon
Examinador
Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília (UnB)

Brasília, 06 de Dezembro de 2013

À minha família.

Brasília, Dezembro de 2013.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por sempre se esforçarem em dar o melhor estudo a seus filhos, apesar de todas as dificuldades; pelos ensinamentos e por acreditar que eu sempre poderia ser melhor e maior do que aquilo que imaginava;

Aos meus irmãos, Nogueira e Cainã, meus melhores amigos e meus anjos da guarda, que desde sempre cuidaram de mim e se esforçaram em me ajudar não só a estudar para as provas, mas também em todos os momentos que precisei;

À minha irmã, Yohana, e ao meu irmão, João Victor, meus eternos caçulas, que me proporcionaram o prazer de ser irmã mais velha e poder ensinar a eles tudo que aprendi;

Aos meus professores do Instituto de Ciência Política, principalmente ao professor Lúcio Rennó, que me incentivou e acreditou no meu potencial;

Aos colegas de trabalho, que esperavam ansiosamente para a conclusão do trabalho realizado e pelos incentivos;

Aos meus amigos e amigas, por serem tão especiais e importantes em cada dia da minha vida, participando, comemorando e vibrando em cada caminho vencido, provando sempre que a felicidade pode estar na simplicidade de se ter amizades lindas e sinceras;

Ao meu namorado, pelo incentivo não apenas durante esse período, mas pelas palavras ditas desde o ensino médio, quando decidi pelo curso, até as noites escrevendo este trabalho, sendo um agradecimento especial à paciência, ao apoio e ao amor envolvido.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 – TIPOS DE PROJETOS APRESENTADOS.....	24
GRÁFICO 02 – SITUAÇÃO DOS PROJETOS SANCIONADOS.....	26
GRÁFICO 03 –SITUAÇÃO DOS PROJETOS VETADOS.....	27
GRÁFICO 04 –SITUAÇÃO DOS PROJETOS REJEITADOS.....	29
GRÁFICO 05 – SITUAÇÃO DOS PROJETOS ARQUIVADOS.....	30
GRÁFICO 06 – PROJETOS APRESENTADOS ÓRGÃOS CLDF.....	32
GRÁFICO 07 – PROJETOS DE LEI APRESENTADOS DEPUTADOS X EXECUTIVO.....	33
GRÁFICO 08 – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DEPUTADOS X EXECUTIVO.....	33
GRÁFICO 09 – PROJETOS DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DEPUTADOS X EXECUTIVO.....	35

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	01
2. HITÓRICO.....	02
2.1. A CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA.....	02
2.2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	03
2.3. HISTÓRIA DA CLDF.....	04
2.3.1 Lei Orgânica do Distrito Federal.....	06
2.3.2 Regimento Interno da CLDF.....	07
2.4. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CLDF.....	12
3. REFENCIAL TEÓRICO.....	14
3.1. GOVERNABILIDADE.....	14
3.2. PODER REATIVO E PRÓ ATIVO.....	17
3.3. INFLUÊNCIA DO PODER DOS INDICADORES.....	20
4. METODOLOGIA E ANÁLISE DOS DADOS.....	22
4.1. SISTEMATIZAÇÃO DA COLETA DE DADOS.....	22
5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	23
5.1. PROJETOS APRESENTADOS.....	23
5.2. PROJETOS SANCIONADOS.....	25
5.3. PROJETOS VETADOS.....	27
5.4. PROJETOS REJEITADOS.....	28
5.5. PROJETOS ARQUIVADOS.....	29
5.6. PROJETOS APRESENTADOS POR ÓRGÃOS DA CLDF.....	31
5.7. PROJETOS DEPUTADOS X EXECUTIVO.....	32
5.7.1 Deputados X Executivo – Projetos de Lei.....	32

5.7.2 Deputados X Executivo – Projetos de Lei Complementar.....	33
5.7.3 Deputados X Executivo – Projetos de Emenda à Lei Orgânica.....	34
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	36
REFERÊNCIAS.....	38

1. INTRODUÇÃO

Ao demandar que a capital fosse transferida para o interior do Brasil, os inconfidentes mineiros jamais poderiam imaginar que hoje o Distrito Federal, ou também Brasília, seria a quarta cidade brasileira mais populosa, de acordo com dados do IBGE, e teria o maior PIB *per capita* do Brasil. No entanto, a concretização do sonho de transferir a capital para o cerrado, bem como sua autonomia política, demorou de ser realizado.

Seria em 1988, a partir da promulgação da Constituição, que o Distrito Federal pela primeira vez teria autonomia política, podendo os moradores da cidade eleger seus representantes para o Executivo nacional, Congresso, Executivo local e para a Câmara Legislativa do Distrito Federal, que iniciou seus trabalhos em 1991.

A CLDF está em sua sexta legislatura e quando comparada com outras Câmaras municipais ou Assembleias Legislativas, pode ser considerada bem jovem. Sua peculiaridade em possuir características tanto de município quanto de estado faz com que seja única. No entanto, seria ela produtiva? Qual caráter assumiria: pró-ativa ou reativa?

Desta forma, com vistas a identificar a produtividade da Câmara Legislativa, nos anos de 1991 a 2012, serão operacionalizados indicadores para classificar parlamento distrital como reativo ou pró-ativo.

A metodologia utilizada será a obtenção de dados por meio eletrônico e sítio da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Em um primeiro momento serão classificados os projetos de lei, complementar, emenda à Lei Orgânica, decreto legislativo e de resolução apresentados de 1991 a 2012, bem como projetos sancionados, vetados (classificando apenas projetos de lei e de lei complementar), arquivados e rejeitados.

Será proposta, a partir dos dados supracitados, a análise de projetos com base na separação por iniciativa. Primeiramente serão colocadas informações quanto propostas apresentadas por órgãos da Câmara Distrital. Posteriormente, serão analisados de forma mais detalhada, a relação entre Legislativo e Executivo quanto a iniciativa de proposituras, que dividem-se em projeto de lei, projeto de lei complementar e projeto de emenda à Lei Orgânica.

Espera-se que ao final desse estudo possa ser constatado o tipo de poder que exerce o parlamento distrital.

2. HISTÓRICO

Esse capítulo discorrerá sobre fatos históricos do Distrito Federal, como a transferência da capital para o Planalto Central, a questão da autonomia política tratada nas Constituições do Brasil, destacando a Constituição de 1988 com a permissão de se instalar Câmara Legislativa do Distrito Federal; explicação da história de sua instalação e os documentos produzidos: Lei Orgânica do Distrito Federal e Regimento Interno da CLDF. Conclui-se com os estudos de Luz (2009) e Volpe (2006) a respeito da institucionalização da Câmara Distrital.

2.1. A CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA

Brasília e Distrito Federal sempre são frequentes de dúvidas e polêmicas. De acordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal, LODEF, Art. 6º: “Brasília, Capital da República Federativa do Brasil, é a sede do governo do Distrito Federal” (DISTRITO FEDERAL, 2011), enquanto que, o Art. 10 coloca: “O Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização de recursos para o desenvolvimento econômico e à melhoria da qualidade de vida” (*ibidem*).

Luz (2009) defende que as palavras seriam sinônimas e que há uma aproximação extrema entre as duas definições:

O que sempre provocou confusão foi o fato de ter-se atribuído a uma Região Administrativa – RA I – o nome de Brasília. Tal iniciativa acabou por criar duas Brasília, uma que corresponde ao Distrito Federal, e uma que equivale a uma pequena fração dele. (LUZ, 2009, p. 48).

Independente de qual conceito esteja valendo, ambas tratam da capital do país, que teve seu projeto de interiorização ainda no século XIX. Tal demanda surgiu dos inconfidentes mineiros que imaginavam ser São João Del Rey (MG) o melhor lugar para instalar a capital. Entretanto, esse plano não foi adiante (DISTRITO FEDERAL, 2000, apud ROCHA, 2001, 66).

Foi apenas na primeira Constituição da República, promulgada em 1891, que a ideia de transferir a capital federal para o interior do país foi formalizada, com o Art. 3º que dizia: "Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal" (BRASIL, 1891). Com isso, em 1892 foi criada a Comissão Cruls –

Comissão Exploradora do Planalto Central – visando propor nova área para fixar a nova capital. (DISTRITO FEDERAL, 2000, apud ROCHA, 2001, p.66).

Em 1922, o então Presidente Epitácio Pessoa propôs que a capital fosse às mediações de Planaltina Goiás. Mas foi Juscelino Kubitschek quem deu início à construção de Brasília e faria com que a cidade finalmente deixasse de ser apenas um artigo da Constituição para se tornar uma realidade (*Ibidem*).

2.2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Sabe-se que “a criação do Distrito Federal foi justamente motivada para proteger a União, estabelecendo-a fisicamente em um espaço territorial neutro, de outra forma seria ela, necessariamente, refém de um Estado-membro” (LUZ, 2009, p. 43). Com isso, observa-se que a capital nasceria dependente da União, tanto financeiramente quanto politicamente.

Diversas foram as Constituições que trataram sobre o Município Neutro e Distrito Federal, incluindo, e ao mesmo tempo alterando, a questão da autonomia política. No entanto, foi a Constituição de 1937 que de forma extrema recuou quanto à autonomia, colocando-a sob a administração da União, informando o número de deputados federais proporcional a cada estado sem fazer referência ao Distrito Federal, entendendo que os residentes da capital ficariam destituídos de representação (*Ibidem*, p. 45).

Esperava-se que, com o retorno da democracia pós-ditadura de Vargas, os direitos políticos do Distrito Federal seriam retomados. No entanto, não o foram em sua totalidade, cabendo a escolha democrática apenas para os membros da Câmara, ficando o prefeito cargo de indicação do Presidente da República (BALEEIRO e SOBRINHO, 2001, p.70 *apud* LUZ, 2009, p.45).

A Constituição de 1967 traria outra modificação quanto à situação do DF, trocando o cargo de prefeito do Distrito Federal pelo de governador. “Parece pouco, mas trata-se de uma alteração de porte. Esta nova nomenclatura abriria as portas para que o Distrito Federal, mais adiante, acabasse acumulando características de estado e município” (LUZ, 2009, p. 46).

Importante destacar que a Carta Magna de 67 retirou por completo os direitos políticos dos residentes do Distrito Federal, não tendo representação no Congresso, sendo competência apenas do Senado legislar sobre a capital. Além desses fatos, o governador seria

subordinado e dependente do governo federal, cabendo apenas aos cidadãos observar todos os acontecimentos (*Ibidem*).

Seria em maio de 1985 que o Distrito Federal começaria a ter o direito de ser representado no Congresso Nacional, a partir da Emenda Constitucional nº 25, que permitia aos moradores da capital eleger sua representação política tanto para deputados federais quanto para senadores (QUEM É QUEM, DIAP, 1991, *apud*, ROCHA, 2001, p. 67). Em outubro de 1988 seria promulgada a mais importante Carta para os brasilienses, visto que daria à cidade condições jamais vistas durante a sua história, devolvendo e ampliando sua autonomia política bem como o poder de auto-organização. (TÁCITO, 2005, *apud*, LUZ, 2009, p. 46).

Com isso, após trinta anos de sua inauguração, assumiria, em 1991, o primeiro governador eleito do DF, além dos vinte e quatro deputados distritais, também eleitos, que comporiam o Poder Legislativo do DF (QUEM É QUEM, DIAP, 1991, *apud*, ROCHA, 2001, p. 67).

Coloca Abreu (2007), a respeito das primeiras eleições para representantes na capital:

Brasília foi emancipada antes mesmo de receber autonomia local, elegeu deputados federais e senadores em 1986 e os primeiros representantes da Câmara Legislativa do Distrito Federal se elegeram em 1990. Foi cogitada, antes da criação da CLDF, a municipalização da capital, as principais correntes favoráveis vinham de Taguatinga e os atores que a defendiam eram representantes do comércio local e das imobiliárias, contudo, o movimento pró-municipalização não logrou sucesso e não foi criada uma Assembleia de Vereadores (ABREU, 2007, p. 47).

Todavia, conforme o Art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, as áreas de educação, saúde e segurança pública – Polícias Civil e Militar e o Corpo² de Bombeiros Militar – são mantidas pela União, por meio de fundo específico denominado de Fundo Constitucional do Distrito Federal, o qual é regulado por legislação específica, infraconstitucional (BRASIL, 2011).

2.3. HISTÓRIA DA CLDF

Como citado anteriormente, o desenho institucional iniciado pela Emenda Constitucional nº 25 de 1985 “fez com que o Distrito Federal acumulasse, constitucionalmente, as competências legislativas reservadas tanto a municípios, quanto aos estados da federação” (LUZ, 2009, p. 48). Possuindo, portanto, o Distrito Federal governador, mesmo sem ser um estado – regido por uma Lei Orgânica e não uma Constituição –, e tendo

como legislativo uma Câmara, e, no entanto, não ser município. Retrata-se tal fato no Art. 32, § 1º, da Constituição: “Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios” (BRASIL, 2011).

Ao ser instalada a Câmara Legislativa, em 1991, esta não possuía Regimento Interno, tampouco Lei Orgânica, sendo regida a partir da Constituição Federal, que, em seu Art. 27 estipulava o número de Deputados à Assembleia Legislativa correspondente ao triplo da representação na Câmara dos Deputados, sendo definido para o Distrito Federal o total de 24 distritais (BRASIL, 2011).

A solenidade da posse dos primeiros deputados distritais foi realizada no Senado Federal, sendo a condução dos trabalhos da Mesa atribuída ao deputado mais idoso, para que realizasse a posse do Governador e Vice-Governador. Para eleger os parlamentares da Mesa Diretora, foram seguidas as diretrizes da Constituição, em seu Art. 57, §4º, combinado com o Art. 32 in fine (VOLPE, 2006).

Volpe (2006) explica os desafios encontrados para a instalação da Câmara Distrital, que desde o começo mostrou ser um legislativo único:

A adoção de normas de outra organização marcou o início da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Além da resolução 49, de 1990, editada pela Comissão do Distrito Federal, também as normas da resolução 157, de 1988, do Senado Federal, constituíram a base de seu funcionamento até a criação de disposições próprias. Houve, assim, um processo de isomorfismo. No entanto, os processos isomórficos não levam necessariamente ao melhor funcionamento da organização, pois a escolha das regras tende a seguir raciocínio dos atores de um determinado contexto. Portanto, a instalação do Poder Legislativo no Distrito Federal, onde já existia uma estrutura forte de Poder Executivo, foi um grande desafio.

A resolução 49, de 1990, editada pela Comissão do Distrito Federal, regulamentou o funcionamento da Casa, estabelecendo as normas para a condução dos trabalhos, nesse primeiro momento, e para a posse do governador, de seu vice e dos deputados distritais (VOLPE, 2006, p. 83).

A CLDF seria regida por Resoluções providas de outras organizações até que elaborasse uma Lei Orgânica que atendesse tanto à instituição quanto aos moradores do Distrito Federal. No Art. 32, caput, da Constituição coloca-se que: “O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição” (BRASIL, 2011). Todavia, as disposições contidas no artigo supracitado não foram atendidas de imediato, sendo a Lei Orgânica do Distrito Federal promulgada apenas em 08 de junho de 1993 (DISTRITO FEDERAL, 2011), iniciando o processo legislativo referente à criação de leis a partir de proposições dos deputados distritais e do Poder Executivo.

2.3.1 Lei Orgânica do Distrito Federal

Os primeiros deputados eleitos em 1991 tiveram importância política e histórica no Distrito Federal visto o desempenho de importantes tarefas como a elaboração da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como sua regulamentação, além de definir os regimentos que seriam seguidos para a realização de trabalhos na Câmara Distrital. Além da realização de novas normas, teriam que “definir as relações com o Governo Federal e tentar solucionar adequadamente os graves problemas sociais e econômicos que afligem a nossa cidade” (QUEM É QUEM, DIAP, 1991, p.17). Caberia aos primeiros representantes cravar definitivamente a autonomia da capital do país.

A LODF, promulgada em 1993, inicia, colocando em seu Art. 1º, caput, que: “O Distrito Federal, no pleno exercício de sua autonomia política, administrativa e financeira, observados os princípios constitucionais, reger-se-á por esta Lei Orgânica” (DISTRITO FEDERAL, 2011). Pode parecer um simples artigo, mas a partir dele, o Distrito Federal teria finalmente concretizado uma aspiração antiga dos habitantes da cidade.

Consta na Lei Orgânica do DF a organização dos poderes do Distrito Federal, bem como o arranjo administrativo e suas competências, privativas, comuns e recorrentes. Deve-se destacar a competência do Distrito Federal, exposta no Art. 14: “Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal” (DISTRITO FEDERAL, 2011); demonstrando a peculiaridade do Distrito Federal em possuir iniciativas de dois entes federativos.

Evidencia-se ainda quanto à competência do Distrito Federal, em relação ao caráter privativo, o Art. 15, II, ao: “criar, organizar ou extinguir Regiões Administrativas, de acordo com a legislação vigente” (*Ibidem*). Este fato é relevante, pois, ao não se permitir que o Distrito Federal seja dividido em municípios, este se reorganiza visando a descentralização administrativa, para que os recursos sejam utilizados de forma mais racional a fim de se obter maior desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de vida dos habitantes da capital (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Ainda sobre o caráter privativo, o Art. 15, III, destaca a instituição e arrecadação de tributos, observando a competência cumulativa do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2011), em concordância com o Art. 147, caput, da CF/88, ressaltando que cabe ao Distrito Federal os impostos municipais.

Luz (2009) constata que o parlamentar no DF acaba por se fazer vereador e deputado estadual, sofrendo, assim, de dupla personalidade, ao ter que lidar com problemas típicos de um estado e decidir também sobre questões municipais:

Toma-se, a título de exemplo, o IPTU. Trata-se de imposto municipal, diferentemente do ICMS e do IPVA, estes de caráter estadual. O IPTU, portanto, é votado nas Casas municipais. (LUZ, 2009, p.53).

As competências variam ainda entre comum e concorrente, em relação à União. Atenta-se apenas ao Art. 17, §2º, que: “Inexistindo lei federal sobre as normas gerais, o Distrito Federal exercerá competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades” (DISTRITO FEDERAL, 2011), dando autonomia aos distritais e ao Executivo, que poderão produzir normas de acordo com as demandas dos brasilienses.

A Lei Orgânica do DF dispõe de um capítulo para tratar das questões do Poder Legislativo, definidos previamente e de forma mais completa no Regimento Interno. Trata de temas como as atribuições da Câmara Legislativa, dos deputados distritais, funcionamento da Câmara Distrital, do processo legislativo e da fiscalização contábil e financeira (DISTRITO FEDERAL, 2011). Ressaltam-se os Art. 58 a 60 que definem sobre o que os distritais podem legislar.

Sobre as iniciativas, há aquelas privativas do Executivo, sendo, um dos mais importantes e violados¹ o Art. 100, VI, que trata da iniciativa do projeto legislativo, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica (DISTRITO FEDERAL, 2011).

São também tratadas na LODF as atribuições e responsabilidades do Governador, dos Secretários de Estado do DF, do Conselho de Governo, Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Assistência Judiciária; bem como sobre segurança pública, tributação e orçamento do DF, ordem econômica, social e do meio ambiente; política urbana e rural (DISTRITO FEDERAL, 2011).

2.3.2 Regimento Interno da CLDF

Como colocado anteriormente, o Regimento Interno da Câmara Legislativa abrange de forma mais ampliada as questões do Poder Legislativo. Começou a ser discutido e votado ainda em março de 1991, sendo, instituído pela Resolução 19 de julho de 1991, onde

¹ Estudo realizado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Dos Territórios (TJDFT) a respeito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs julgadas por este órgão que tiveram por objetivo normas originárias da Câmara Legislativa do Distrito Federal aponta que, 91 das normas julgadas entre janeiro de 2010 e março de 2013, o Art. 100, VI, é o dispositivo da LODF mais violado.

seriam dadas as primeiras condições para o funcionamento legislativo e administrativo da Casa (VOLPE, 2006).

O Regimento inicia colocando que o Legislativo do DF é exercido por sua Câmara Legislativa, sediada em Brasília, composta por deputados distritais, devendo estes ser representantes do povo e, principalmente, eleitos. Sua representação se faz por seu Presidente e, judicialmente, pela Procuradoria-Geral da Câmara Legislativa (DISTRITO FEDERAL, 2011).

As legislaturas possuem prazo de quatro anos e iniciam-se com a posse dos distritais (*Ibidem*). A CLDF possui uma curta história incluindo apenas seis legislaturas. A primeira marca o período entre 1991-1994, a segunda iniciou-se em 1995 com fim em 1998, a terceira teve início em 1999 terminando em 2002, a quarta de 2003 a 2006, a quinta legislatura de 2007 a 2010 e a sexta e atual irá de 2011 a 2014.

As sessões legislativas são realizadas na sede da Câmara Distrital, podendo, em casos excepcionais ocorrer em qualquer local do Distrito Federal. Iniciam-se em 1º de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro, podendo reunir-se em sessões extraordinárias quando previstas na LODF. Todavia, para entrar em recesso a CLDF precisa aprovar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o projeto de lei do orçamento anual (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Há também as sessões preparatórias que são realizadas em 1º de janeiro, quando primeira legislatura, para posse dos deputados distritais, eleição e posse dos membros da Mesa Diretora; e na terceira sessão legislativa, também em 1º de janeiro, para a posse dos membros da Mesa Diretora eleitos no último dia útil da primeira quinzena de dezembro da sessão legislativa anterior (*Ibidem*).

A Mesa Diretora é um órgão diretor colegiado da Câmara Distrital, composta por Presidente, Vice-Presidente, Primeiro, Segundo e Terceiros Secretários; além de três suplentes de Secretários, todos eleitos para dois anos de mandato, sem poder, na eleição subsequente, ser reconduzido ao mesmo cargo. Cabe a este órgão a direção dos trabalhos legislativos e administrativos estabelecidos no RI, sendo incumbidas a cada um de seus integrantes certas atribuições (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Tange ao Presidente ser o representante da Câmara Legislativa, assim como regulador de seus trabalhos e fiscal da ordem. Possui atribuições quanto às sessões, à Mesa, publicações e divulgação, sendo importante destacar suas competências quanto às proposições e comissões. Em relação à primeira, enfatiza-se o poder de distribuir as proposituras e

processos às comissões, bem como devolver ao autor proposta que não conduza com as exigências regimentais, retirar matérias da Ordem do Dia, declarar prejudicada qualquer proposição que assim for considerada e promulgar resolução e decretos legislativos (*Ibidem*).

Em relação às comissões, pertence a ele a autoridade de designar membros e suplentes destas, indicar eventuais substitutos na ausência dos membros das comissões e de seus suplentes, declarar perda de lugar de membro das comissões, convidar relator ou presidente da comissão para esclarecer seu parecer, convocar comissões para eleição dos respectivos presidentes e vice, assim como convocar e reunir periodicamente o Colégio de Líderes, a Mesa Diretora e os Presidentes das comissões permanentes para avaliação e exame dos trabalhos da Casa (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Ao Vice-Presidente da Câmara Distrital compete substituir o Presidente, promulgar leis e executar atividades que lhe forem delegadas. Aos Secretários cabe exercer as atividades legislativas e serviços administrativos que lhe forem encarregados (*Ibidem*).

Função importante da Mesa Diretora é organizar a agenda, conjuntamente com o Colégio de Líderes. Este Colegiado é constituído por líderes partidários, que, escolhido por seus pares, fala em nome da bancada de seu partido ou bloco, podendo também o Governador indicar um líder como seu representante junto à Câmara. Além de elaborar a agenda mensal, cabe também ao grupo deliberar sobre assuntos levados ao Plenário, pela Mesa Diretora, comissão ou qualquer deputado (DISTRITO FEDERAL, 2011).

As comissões da CLDF podem ser de caráter permanente ou temporário, devendo ter como representante um Presidente e Vice eleitos pelos membros. Contam com assessoramento técnico, bem como respeitam, para a constituição de membros, a representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares que atuam na CLDF. Possuem atribuições designadas no Art. 56 do RI, como apreciar proposições e emitir parecer, realizar audiências públicas, convocar Secretários de Estado, além de competências enumeradas no artigo citado.

São Comissões Permanentes de Constituição e Justiça (CCJ); Economia, Orçamento e Finanças (CEOF); Assuntos Sociais (CAS); Defesa do Consumidor (CDC); Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar (CDDHCEDP); Assuntos Fundiários (CAF); Educação, Saúde e Cultura (CESC); Segurança (CSEG); Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo

(CDESCTMAT) e Fiscalização, Governança, Transparência e Controle (CFGTC)², apresentando um total de dez comissões, que tem como membros efetivos cinco parlamentares, respeitando o número de lugares de cada partido ou bloco parlamentar, definido pelo Presidente da Câmara Legislativa (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Quanto às comissões temporárias, estas se subdividem em especiais, parlamentares de inquérito e de representação. A primeira trata assuntos predeterminados enquanto que a segunda aborda questões de apuração e investigação, e a terceira dispõe sobre representação da Câmara em atos externos (*Ibidem*).

Volpe (2006) ao tratar do processo legislativo da Câmara Distrital apresenta dados quanto ao início da tramitação:

Segundo o regimento, o processo legislativo começaria seu trâmite pela Comissão de Constituição e Justiça ou pela Comissão de Orçamento e Finanças (ambas detinham poder terminativo) e, depois de aprovada a sua constitucionalidade, a proposição seguiria para as demais Comissões de Mérito. Esse mecanismo adotado é diferente daquele que o legislativo federal, onde as proposições são encaminhadas primeiramente para as comissões de mérito e depois seguem para a Comissão de Constituição e Justiça. Quando houve a reformulação do Regimento Interno, em 2001, o procedimento legislativo federal foi adotado, o que caracteriza um processo isomórfico no âmbito legiferante (VOLPE, 2006, p.88).

Cabe a cada comissão de mérito, conforme especificado no Regimento Interno da Casa Legislativa, analisar e emitir parecer sobre matérias que sejam de sua competência, podendo a propositura ser apreciada em mais de uma comissão de mérito e devendo receber parecer final, quanto à admissibilidade, da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

As emissões de parecer variam de acordo com a tramitação da matéria, sendo de dois dias para as que estão em regime de urgência, cinco dias para regime de prioridade e vinte dias para matérias em tramitação ordinária. O relatório pode aprovar ou rejeitar a matéria, sugerir arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo, apresentar emenda ou subemenda, bem como propor prejudicialidade de proposição (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Ressalta-se o Art. 96, do RI da CLDF que dispõe: “Encerrada a apreciação da matéria nas comissões que se pronunciaram exclusivamente sobre o mérito, a proposição, juntamente com as demais peças que a acompanham, será encaminhada à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, se for o caso, e à Comissão de Constituição e Justiça”. Este trecho não só confirma o isomorfismo colocado por Volpe (2006), como também explicita

² A partir da Resolução nº 261, de 2013, a Câmara Legislativa do Distrito Federal passou a ter décima comissão permanente, denominada Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle (CFGTC).

que, mesmo sendo rejeitada uma matéria em seu mérito, esta ainda será apreciada nas comissões acima retratadas.

Há de se esclarecer, nos termos do Art. 210, do RI da CLDF, as propostas de emenda à lei orgânica deverão ser despachadas, primeiramente, à CCJ, que pronunciará sobre sua admissibilidade no prazo de cinco dias, devolvendo à Mesa Diretora que designará Comissão Especial, composta de sete membros, para examinar, no prazo de vinte dias, do mérito da proposição. Se aprovada com emendas, subemendas ou substitutivo retornará à CCJ. Depois de acatado o parecer, o projeto será incluído na Ordem do Dia.

O procedimento das indicações, moções e requerimentos também se diferem das outras proposições. As indicações, sugestões a outro Poder para execução de medidas que não se incluam na competência do Legislativo, são lidas em Plenário e encaminhadas à comissão de mérito para deliberação. Quando aprovadas, são enviadas às autoridades competentes. Já as moções, que podem se manifestar apoio, solidariedade, protesto, louvor e pesar, independem de parecer de comissão, sendo apenas deliberadas em Plenário. Os requerimentos solicitam diversos assuntos, todos enumerados no Art. 145 do RI da CLDF. Não precisam de discussão nas comissões, tampouco em Plenário, sendo decididos por processo simbólico.

As proposituras que precisam tramitar nas comissões e serem aprovadas em Plenário são incluídas na Ordem do Dia, apresentada da seguinte forma: vetos; redações finais; votações e discussões em segundo turnos ou em turno único; votações e discussões em primeiro turno. Em relação às matérias, seguem a seguinte disposição: proposta de emenda à Lei Orgânica; projeto de lei complementar; projeto de lei; projeto de decreto legislativo; projeto de resolução; moção; requerimento; parecer; e proposições que independam de parecer, mas sujeitas à apreciação de Plenário. O Presidente da Câmara Legislativa pode organizar a Ordem do Dia com base em agenda mensal (DISTRITO FEDERAL, 2011).

As sessões plenárias para discutir os projetos poderão ser preparatórias, ordinárias, que se dividem entre Pequeno Expediente, Ordem do Dia e Grande Expediente; extraordinárias e solenes.

Não há dias da semana definidos para realização das sessões, apenas o Art. 99, §1º, do RI da CLDF, cita que, às sextas-feiras, há permissão aos parlamentares realizarem audiências itinerantes ou em seus gabinetes. Todavia, no site da Câmara Legislativa, designam-se as terças, quartas e quintas-feiras – estas últimas quando não são transformadas em Comissão Geral – para realização das sessões plenárias:

Wernick (2001) também aponta que o novo regimento da Casa alterou o regime de funcionamento das sessões plenárias: anteriormente, ocorriam de segunda a quinta-

feira, a partir das 9 horas. A partir de 2001, passaram para o período vespertino, de terça a quinta-feira, com início às quinze horas e duração de quatro horas. Também foram alterados os procedimentos relativos às sessões extraordinárias. Anteriormente, a realização da sessão extraordinária era divulgada com antecedência e sua pauta de projetos era publicada no Diário da Câmara com antecedência de 24 horas, para que os interessados tivessem possibilidade de se organizar e comparecer às sessões. Entretanto, o novo regimento dispensou esse prazo. A nova regra beneficiou o Executivo que, por exemplo, poderia enviar uma proposta pela manhã e tê-la votada no mesmo dia. Isso demonstra mais uma característica de enfraquecimento do Legislativo. (WERNICK, 2011, *apud*, VOLPE, 2006, p.89).

Luz (2009) trata da complexidade da Casa Legislativa e explora o aspecto das convocações de sessões extraordinárias, que considera excessiva. As comissões têm papel fundamental discussão e aprofundamento dos temas tratados nas proposições e um possível excesso de regime de convocação extraordinária poderia vir a impedir a tramitação legal das matérias. Destaca ata a respeito de Comissão Geral realizada em 2000 para discutir o processo legislativo da Casa:

[...] a própria avaliação e análise do processo legislativo prevê que esta Casa está fazendo uma inversão desse processo quando trabalha sob o regime de convocação extraordinária sem seguir a tramitação legal, em que as comissões têm papel fundamental [...] Não se pode deixar de relevar que a discussão necessariamente aprofundada de tais temas requerem, em primeiro lugar, um grau de especialização que, infelizmente, com a atual formatação das comissões hoje existentes na Casa, não é possível, uma vez que criadas em outro momento histórico, e, em segundo lugar, uma nova forma de realização de sessões extraordinárias, uma vez que a realização de tais sessões, sem o prévio e razoável prazo para conhecimento da pauta com os devidos anexos e informações necessárias à análise das matérias, em muito prejudica as discussões, especialmente naquelas matérias de maior envergadura [...] Nós, ao longo do ano passado, tivemos uma série de leis aprovadas em sessões extraordinárias, quando os pareceres eram dados às pressas. Assim, vários projetos aprovados nesta Casa não tiveram o necessário aprofundamento do seu debate, da sua discussão e do seu aperfeiçoamento, que é o papel das comissões permanentes: aprofundar o debate para que as proposições legislativas dos Parlamentares e do Executivo sejam aperfeiçoadas [...] É preciso, Sr. Presidente, dentro dessa discussão que tivemos, que tratemos de um assunto importante que foi abordado, que é a redução das sessões extraordinárias. Temos que colocar as discussões dentro das comissões em primeiro lugar. As discussões feitas em sessões extraordinárias, quando o projeto ainda não foi analisado dentro das comissões, faz com que corramos um risco maior de dar um voto mais apressado, mais açodado, sem uma análise mais técnica e mais aprofundada da matéria. (NOTAS TAQUIGRÁFICAS O022400, p3-5, 24 e 28., *apud*, LUZ, 2009, p.113).

Concluída votação em Plenário, os projetos serão encaminhados para elaboração da redação final, para que possam ser encaminhados à sanção ou veto do Governador.

2.4. A INSTITUCIONALIZAÇÃO CLDF

Luz (2009) realizou estudo para definir o grau de institucionalização da Câmara Legislativa do DF, utilizando seis variáveis, sendo elas: instrumento de interação com a

sociedade civil; insulamento burocrático; aderência às regras constituídas; complexidade; pluralismo e autonomia, analisando cada um dos pontos com os teóricos que utilizou na revisão da literatura.

O primeiro fato observado por Luz (2009, p.132) foi que “o parlamento distrital é uma instância de transição, quem por ali passa busca voos mais altos e, na sua breve história, nunca menos do que dez partidos se fizeram presentes”, sendo uma realidade presente também em Assembleias Legislativas. Devido a estes fatores, conclui que não há como utilizar o critério de antiguidade, visto as altas taxas de renovação da CLDF e diversos partidos representados, cada um por um único parlamentar. Além disso, a constante renovação faz com que não haja parlamentares especializados em determinados assuntos, fazendo com que as comissões sejam fracas de debates técnicos.

Outra importante observação realizada trata-se da dificuldade da Câmara Legislativa em ater-se às normas, produzindo número excessivo de leis inconstitucionais, bem como baixo grau de descentralização. No entanto, destaca Luz (2009, p.136) que “a CLDF demonstra ser capaz de acomodar as diversas forças presentes no interior do parlamento, não só pela atuação do Colégio de Líderes, mas também por utilizar o critério do quociente partidário para preenchimento das vagas nas Comissões Permanentes, inclusive prevendo a participação do parlamentar que encontra-se sem partido”, causa direta da pequena quantidade de assentos destinados aos parlamentares.

Volpe (2006) estuda o processo de profissionalização referente à primeira e segunda legislaturas da CLDF, visando demonstrar a contribuição deste para a institucionalização da Casa elaborando modelo com variáveis. Conclui que as mudanças institucionais realizadas na Câmara Distrital acabam por não preencher os requisitos de estabilidade, complexidade, estabelecimento de fronteiras, autonomia, coesão e universalidade. Completa ainda possuir evidências de formação de redes personalistas e clientelistas, patronagem política e patrimonialismo.

Importante destaque realizado por Volpe (2006) em seu estudo foi o isomorfismo realizado a partir da adoção de normas de outra organização para início dos trabalhos na Câmara Legislativa, observando que, em 1991, o Executivo já apresentava estrutura forte, enquanto que o Legislativo não possuía apoio técnico tampouco estrutura física. Evoluiu-se o quadro de funcionários, contudo, os cargos em comissão continuaram sendo postos em prática, não indicando ganhos de estabilidade e legitimidade para a organização.

3. REFERÊNCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão abordados teorias quanto a governabilidade, poderes reativos e pró-ativos do Executivo e do Parlamento, e explanação de alguns indicadores utilizados em estudos legislativos.

3.1 GOVERNABILIDADE

A Constituição de 1988 tornou-se um importante marco após concluir o longo processo de transição entre o autoritarismo e a democracia no Brasil. Vários estudos foram realizados para tratar sobre as peculiaridades do texto constitucional promulgado e, de acordo com Luz (2009, p.20), “o foco estava nas peculiaridades das instituições políticas nacionais: multipartidarismo, listas proporcionais abertas, poder de agenda do Executivo, presidencialismo de coalizão”.

Das prerrogativas constitucionais estudadas destaca-se a realizada por Santos (1997, *apud*, Luz, 2009, p. 20) que verificou o aumento de potencial em relação ao poder de agenda do Executivo na Carta Magna de 88, fazendo com que o Presidente obtivesse melhores taxas de sucesso. Todavia, evidenciam-se as colocações de Figueiredo e Limongi (1998, *apud*, Luz, 2009, p.20) que ressaltam o aumento da capacidade legislativa do Poder Executivo, onde o Planalto Central conseguiria impor sua agenda enquanto o Congresso não conseguiria adotar agenda própria.

O comportamento parlamentar também é levado em consideração, visto que a disciplina partidária seria padrão na Casa e a votação da bancada seguiria as determinações da liderança, diferentemente do colocado pela imprensa (Figueiredo e Limongi, 2001, *apud*, Luz, 2009, p.20).

Cintra (2007) salienta que o presidencialismo com sistema fragmentado ou com alto número de partidos pode caracterizar presidentes minoritários, com maior dificuldade de implementar uma plataforma de governo, havendo a necessidade de recorrer ao clientelismo para obter apoio. Já quanto à disciplina partidária, destaca que esta independe que seja fraca ou forte, visto que a primeira leva a negociações individuais do Executivo com parlamentares e com lideranças regionais e a segunda os líderes nacionais tornam-se os interlocutores preferenciais para as negociações. No entanto, em ambos podem surgir conflitos relevantes caso o presidente não consiga obter maioria parlamentar.

Ames (2003) em seu estudo a respeito da disciplina partidária coloca que os líderes partidários organizam o calendário parlamentar no Brasil, participando de negociações legislativas e realizando mediações entre os deputados e ministros. Destaca como importantes indicadores da força do partido a capacidade dos líderes de impor membros a seguirem os votos recomendados, e o sucesso de alguns parlamentares na obtenção de benefícios para seus redutos eleitorais.

Os votos recomendados pelos líderes podem vir a trazer sucesso dos presidentes quanto a taxas de aprovação de proposições. Ames (2003) acredita que as votações nominais tendem a aumentar essa porcentagem. Todavia, coloca os problemas desse processo de votação, visto que o modelo nominal acaba por decidir sobre assuntos que não chegam ao plenário. Além disso, não refletem custos envolvidos na busca de apoio parlamentar e podem apresentar diferenças entre os processos políticos e as decisões congressistas.

Adesões de última hora também fazem parte das consequências ao se escolher a votação nominal, quando deputados indiferentes negociam em troca de favores ou para obter vantagens em decisões futuras (AMES, 2003).

A pesquisa empírica realizada por Limongi e Figueiredo (1995,1996; Figueiredo e Limongi, 1997b, *apud*, Ames, 2003, p. 240) analisa justamente as votações nominais realizadas entre 1988 e 1994, focalizando em votações que os líderes recomendariam às suas bancadas. Descobriram que até nos partidos mais fracos havia uma alta tendência dos seus membros em votar da mesma maneira, concluindo que os partidos seguem a ideologia de seus líderes, e que, no sistema eleitoral brasileiro, há um favorecimento ao individualismo dos legisladores de tal forma que enfraquece os laços da relação entre o partido e o eleitor, bem como demonstra elevado domínio dos líderes.

Todavia, Ames (2003) ressalta que, apesar de possuir elevada quantidade de projetos de autoria aprovados, o Executivo possui dificuldade em aprovar reformas no Legislativo, especialmente nos casos brasileiros, e questiona se há um excesso de veto-players, que acabam por se tornar entraves nas aprovações, ou elevada desobediência dos parlamentares quanto à orientação dos líderes.

Limongi (2004) expõe que decisões realizadas em assembleias legislativas são tomadas de acordo com o princípio majoritário. Entretanto, dificilmente as deliberações terão lugar no plenário, local que serviria apenas para referenciar decisões tomadas em outras instâncias. Com isto, os trabalhos legislativos se organizariam em torno de duas instituições: as comissões parlamentares e as organizações partidárias. Estas instituições seriam as

responsáveis por tornarem possível a representação e produção de leis que definem políticas públicas.

A fim de maior especialização e desenvolvimento de capacidade técnica, foi criada a divisão de trabalho por comissões, gerando aumento na qualidade das decisões legislativas. Caberia às organizações partidárias a garantia de correspondência entre as decisões tomadas e as preferências da sociedade. As duas seriam complemento uma da outra a fim de garantir que as decisões tomadas na assembleia legislativa fossem as melhores e as mais representativas (LIMONGI, 2004).

As comissões possuem impacto sobre o processo legislativo quando esse constitui rota obrigatória para aprovação das matérias, a quem caberia definir seu destino. A autonomia destas é afetada quando as matérias sob jurisdição são avocadas pelo plenário, por meio da aprovação de um requerimento para tramitação urgente. Sendo aprovado, o projeto é retirado da comissão mesmo que esta não tenha iniciado ou apreciado a matéria, sendo votado em poucos dias com restrições à apresentação de emendas em plenário. Esses requerimentos de urgência são realizados em reuniões do Colégio de Líderes, coordenados pelo Presidente da Mesa. Quando submetidos ao plenário, raramente são rejeitados. O problema desse fato está que no Brasil grande maioria das matérias tramita em regime de urgência e caso as matérias não recebam tratamento diferenciado dos líderes, tem chances escassas de se tornar lei (*Ibidem*).

Percebe-se, portanto, que os responsáveis pela agenda são capazes de interferir no processo de tramitação das proposições, o que os transforma em autoridades que se destacam quando comparados com outros membros de um parlamento. Luz (2009) destaca a diferença de autoridade existente entre os atores:

Quanto à autoridade política e as assimetrias de poder, o que se deve perceber é que quando se estabelece que determinados atores possuirão mais autoridade do que outros – presidentes de comissão, presidentes de Mesa Diretores – esses atores tenderão a usar a tal disparidade para reforçar suas posições. Em um contexto como esse, mudanças institucionais podem ampliar disparidade ao invés de reduzi-las, mais uma vez, informação e aprendizado entram em cena, influenciando na tomada de decisão sobre possíveis alternativas às regras estabelecidas (LUZ, 2009, p.36).

Dentro da Câmara Legislativa do Distrito Federal percebe-se a autonomia do Presidente da Mesa Diretora, do Colégio de Líderes e, de forma menos intensa, dos presidentes das comissões. O Regimento Interno da CLDF apresentado no ano de 1991, todavia, não previa o Colégio de Líderes, sendo este avanço da reformulação do regimento já em 2000. Cabe ao colegiado deliberar sobre assuntos encaminhados pelo Plenário, Mesa Diretora, Comissão ou parlamentares, devendo as deliberações ser consentidas por todos os

membros e, caso não seja possível, ser adotado o critério da maioria. Através do Colégio de Líderes há uma maior valorização do papel do líder, redução dos custos de negociação, constituição de novo espaço para articulação, debate e deliberação. Este mostra ser um importante recurso para contrabalançar, ou ao menos tentar reduzir o elevado poder que possui o Presidente da Mesa (LUZ, 2009).

Como observado no *Regimento Interno da CLDF* a Mesa Diretora deverá montar a agenda conjuntamente com o Colégio de Líderes, o que vem a restringir os poderes do Presidente da Mesa.

3.2 PODER REATIVO E PRÓ-ATIVO

Montero (2007) comenta que grande parte dos estudos centrados no parlamento e nas relações entre Executivo e Legislativo tem utilizado os fatores institucionais como explicativas do processo de tomada e decisões do Congresso e da estabilidade dos políticos. No entanto, não são numerosos os trabalhos que a partir de uma perspectiva empírica, situem a variável dependente especificamente a atividade legislativa, tampouco aqueles que analisam os casos latino-americanos e menos ainda de forma comparada.

Diversos trabalhos realizados para apresentar informações a respeito da política latino-americana trazem a ideia difundida de que os parlamentos latino-americanos são reativos e sua atuação é importante na medida em que facilitam a governabilidade de acordo com o grau de comparação ou de conflito com o Executivo. Entretanto, esta realidade não compete apenas aos casos latino-americanos como também a maioria das democracias modernas (MONTERO, 2007).

No caso do Brasil, os estudos realizados possuem um foco maior quanto à explicação das atividades legislativas, onde os pesquisadores utilizam fatores institucionais e políticos, dando maior relevância ao nível de agregação e importância das leis iniciadas pelos Poderes (*Ibidem*).

Cox y Morgenstern (2001, *apud*, Montero, 2007, p. 03) determinam três modalidades básicas sobre a tomada de decisão dos parlamentos democráticos separando-se em generativa, reativa e proativa. De acordo com os autores, os parlamentos latino-americanos seriam reativos visto que carecem de recursos para gerar propostas legislativas próprias, limitando-se a emendar e vetar as iniciativas do Executivo.

Todavía, o fato dos parlamentos latino-americanos serem caracterizados como reativos não os faz de um todo disfuncionais:

[...] Parlamentos latino-americanos sean reactivos no significa que sean disfuncionales ya que, de acuerdo con el modelo de elección racional que proponen, los Presidentes formulan sus estrategias tomando en cuenta la reacción del Poder Legislativo. Por tanto, los Presidentes adoptan su estrategia óptima teniendo presente tanto la estrategia que consideran define al Parlamento como los poderes institucionales con los que cuentan. Así, si los Presidentes conciben que el Legislativo es recalcitrante y si cuentan con la capacidad institucional, su mejor estrategia será recurrir a sus poderes unilaterales. Si el Presidente considera que el Parlamento está conformado por mayorías negociadoras, puede basar su negociación a base de retribuciones que pueden ser de dos tipos: [...] a través de cargos públicos, concesiones en materia de políticas y fijación de la agenda: “presidente coalicional” o en base a retribuciones particulares, favores: “presidente nacional”. Por último, si el Presidente considera que la Asamblea Legislativa es subordinada su mejor estrategia es dictar condiciones: “presidente dominante” (Cox y Morgenstern, 2001, *apud*, Montero, 2007, p. 03-04).

Montero (2007) realiza um estudo utilizando como indicadores o êxito legislativo e a participação legislativa, com a finalidade de comprovar se, nos países latino-americanos estudados, há um poder reativo ou pró-ativo por parte do Executivo e do Legislativo.

O indicador de êxito legislativo possui debilidade quanto à superestimação do peso do Executivo, devido aos governos se limitarem a enviar projetos que realmente queriam que fossem revertidos em leis. Tal fato incrementa a taxa de êxito do Poder Executivo, visto que os legisladores apresentam mais projetos sabendo, previamente, que possuem escassas ou nulas possibilidades de vê-los aprovados. Com isso, observa-se que há uma dificuldade por parte dos parlamentares apresentarem uma agenda legislativa própria, concluindo que o êxito do poder legislativo será inferior. Todavía, não significa que o Congresso não influencie, tampouco não participe da discussão das proposituras que virão a ser sancionadas. Mas, em termos gerais, ao se relacionar as taxas de êxito, pode-se afirmar que a porcentagem de leis aprovadas do Executivo supera o total daquelas do Legislativo (MONTERO, 2007).

Quanto ao indicador de participação legislativa, este oferece informações acerca do peso da influência – tanto do legislativo quanto do Governo –, a respeito da legislação aprovada. Este dado permite demonstrar de forma mais efetiva se os parlamentos possuem papel secundário na produção legislativa, como havia sido afirmado de forma generalizada, ou se mantém um papel pró-ativo. Nas análises realizadas, em praticamente metade dos casos, o legislativo foi o promotor da maioria das legislações, mostrando ter um importante papel pró-ativo, no entanto, destaca Montero (2007), a respeito da outra metade:

[...] En la mitad de los doce casos analizados los Poderes Legislativos han sido reactivos durante el período de análisis y su capacidad de influencia sobre La legislación ha sido limitada, mostrando cierta “supeditación” ante el Poder Ejecutivo que ha mantenido un comportamiento o bien dominante o bien preponderante sobre la actividad legislativa. Sin embargo, es necesario recordar que estas situaciones no

son necesariamente un reflejo de crisis de la institución o de irrelevancia por tres razones. La primera es que las funciones de los cumpliendo otras tareas relevantes como el control parlamentario, la representación política o la legitimación. Además, esta clasificación no tiene en cuenta las enmiendas o modificaciones que los Poderes Legislativos pueden haber hecho a los proyectos de ley recibidos que son indicadores importantes de influencia y, por último, aunque no logren sacar adelante sus proyectos todos los Legislativos, [...], muestran una abundante actividad propositiva (Montero, 2007, p. 26).

Para Mueller (2000) existem no Brasil dois processos para a tomada de decisão no Congresso brasileiro, que explicam como o Executivo controla o Legislativo, sendo, o primeiro, a partir da permissão constitucional ao presidente em poder legislar, e o segundo diz respeito à centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso.

Os poderes constitucionais do presidente são divididos em três categorias: pró-ativos, que permitem ao presidente legislar; reativos, permitindo ao presidente bloquear a legislação por meio de veto; e a capacidade de moldar a agenda ou mesmo defini-la, visto seu poder exclusivo de iniciar algumas proposições. O principal poder pró-ativo do Executivo é a capacidade do presidente legislar através de Medidas Provisórias, que o autoriza a promulgar prontamente uma nova legislação, sem a necessidade de aprová-la no Congresso, bem como influencia a agenda desta instituição (MUELLER, 2000).

Quanto ao poder reativo, a forma mais utilizada é o veto, que permite ao presidente se posicionar a respeito de uma proposição no intuito de modificá-la, de forma total, rejeitando a proposta por inteira, ou parcial, sendo desacolhidas apenas partes da matéria. Além do veto, o presidente possui exclusividade quanto à introdução de propostas, como as que tratam de orçamento e administração pública (*Ibidem*).

Outro importante instrumento utilizado pelo Executivo é o de requisitar urgência a uma proposta, de forma a interferir em sua tramitação. Todavia, o curto prazo faz com que as comissões dificilmente consigam examinar e se posicionar em relação a matéria que tenha recebido pedido de urgência. (*Ibidem*) “A combinação de Medidas Provisórias, vetos e pedidos de urgência fornece ao Executivo um poderoso conjunto de instrumentos para controlar a agenda do Congresso, bloqueando legislação que não lhe interesse e promovendo aquelas consideradas prioritárias” (MUELLER, 2000, p. 48).

Ao analisar o caso do Distrito Federal, Barbosa (2001, *apud*, Volpe, 2006, p. 81) demonstra que “os mecanismos institucionais proporcionam vantagens ao Executivo na formulação da agenda e na imposição do seu ritmo. Ao analisar os projetos em tramitação na terceira legislatura, no ano de 1999, constata que o Executivo foi responsável pela iniciativa da maioria absoluta dos projetos”.

Volpe (2003, *apud*, Volpe, 2006, p. 81) também ao analisar o período da terceira legislatura averiguou o alto grau de conflito entre o Executivo e o Legislativo, destacando a quantidade de projetos vetados integralmente pelo Governador, de forma que foram ressaltadas diferenças de preferências e conflitos de jurisdição. Porém, observa que a negociação se faz necessária para aprovação de leis, visto a instabilidade da relação entre os poderes.

Por vezes a CLDF permite o controle, por parte do Executivo, da agenda legislativa. No entanto, deve-se salientar que o caráter da legislação é diferente entre os dois poderes, onde o Executivo legisla sobre questões mais importantes como as administrativas e orçamentárias, e os parlamentares preocupam-se em atender grupos sociais. Além disso, coloca Escobar (2006, *apud*, Volpe, 2006) que em períodos da legislatura da Câmara Distrital há, por parte parlamentar, uma maior apresentação de projetos. No entanto, ao analisar as proposições aprovadas, percebe-se que o Executivo obtém maior sucesso, demonstrando seu poder na agenda do Legislativo.

3.3 INFLUÊNCIA DO PODER DOS INDICADORES

Jannuzzi (2004, *apud*, Clemente, 2004) coloca que os indicadores são instrumentos operacionais para monitoramento da realidade social; números visando interpretar aspectos da realidade. Portanto, no caso da política, pode-se dizer que os indicadores são ferramentas utilizadas com o intuito de realizar análises, podendo ser empregados para ajudar na avaliação do parlamento quanto sua atuação, bem como aferir a eficácia, a efetividade e a atuação desta instituição e da formulação de suas políticas públicas (CLEMENTE, 2004).

“O caráter normativo dos indicadores significa que há critérios políticos que estabelecerão as prioridades entre os critérios de avaliação, que devem definir com clareza os objetivos e metas a serem perseguidos” (Jannuzzi, 2004, *apud*, Clemente, 2004, p.05). Com isso, há a necessidade de se implementar metodologias de forma que se possa definir qual seria o tipo de conceito da pesquisa, sua forma de operacionalizar as teorias ou temáticas; especificar dimensões, interpretações ou abordagens; obter os dados e realizar suas combinações (CLEMENTE, 2004).

Caldas e Kayano (2001, *apud*, Clemente, 2004) dispõem de parâmetros que devem ser observados na construção de indicadores, como a comparabilidade, disponibilidade

da informação, quantificáveis e simplicidade. A primeira trata da permissão para comparação temporal e espacial; a segunda da acessibilidade e confiabilidade do bando de dados; a terceira refere-se à utilização de números; e a última a disposição dos indicadores de forma que se possa ser facilmente compreendida.

Clemente (2004) acredita que os indicadores podem ser utilizados para obter dados quanto à eficiência e eficácia de um parlamento. Quanto ao primeiro caso, destaca a comparação do custo por ato legislativo deliberado por ano em cada Casa Legislativa, considerando “ato legislativo” leis, emendas à constituição, resoluções e decretos legislativos. Quanto à eficácia, propõe que se meça a partir da função legislativa, medindo números de projetos apresentados e deliberados e a relação entre os dois.

Montero (2007) ao estudar o papel reativo dos parlamentos latino-americanos constrói dois indicadores que denomina de êxito legislativo e participação legislativa. O primeiro é a relação existente entre os números apresentados pelo Executivo e pelo Legislativo e a quantidade aprovada. Este indicador se destaca por ser muito utilizado em estudos legislativos. Já a participação legislativa, seria a informação acerca do peso da influência, de ambos os poderes, sobre o processo político. Todavia, não há necessidade para esses casos que se estude qual tipo de proposição cada poder começou.

Volpe (2006) aplica indicadores que visam mensurar a profissionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal, com vistas a determinar o grau de institucionalização daquela Casa. Analisa o apoio do *staff*, das facilidades e demanda de tempo de serviço dos parlamentares, bem como remuneração.

Luz (2009) visando, assim como Volpe (2006), medir o grau de institucionalização da Câmara Legislativa utiliza outros indicadores, dividindo suas análises em instrumentos de interação com a sociedade civil, insulamento burocrático, aderência às regras constituídas, complexidade, pluralismo e autonomia. Cada uma dessas variáveis recebem indicadores, sendo a variável “complexidade” a que recebe maior número. Utiliza como mensuração todos os anos, até a data final de seu estudo, de legislaturas, agregando valores a cada um dos componentes, classificados em nulo, baixo, médio ou alto.

Neste estudo não será analisado o grau de institucionalização da CLDF, mas sim sua produtividade, focando justamente no indicador utilizado por Montero (2007), o “êxito legislativo”.

4. METODOLOGIA

A metodologia aplicada é a do estudo de caso, visto que é analisada a produtividade da Câmara Legislativa entre os anos de 1991 a 2012, sendo adotado o caso analítico-descritivo, caracterizado por levantamentos.

4.1. SISTEMATIZAÇÃO DA COLETA DE DADOS

Primeiramente deve-se destacar que para o estudo de caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal foi usado como fonte de obtenção de dados o sítio da CLDF³ na parte referente às proposições. O site tem recebido constantes atualizações que vão desde inclusão de pareceres de relatores até a transmissão das sessões ordinárias e extraordinárias do Plenário na TV Distrital.

Pretendendo analisar a produtividade da Casa Legislativa do Distrito Federal, foram selecionados para o banco de dados todas as proposições com maior relevância, sendo elas os projetos de lei, complementar, emenda à lei orgânica e de resolução, apresentadas de 1991 a 2012 por parlamentares, órgãos da CLDF e Poder Executivo.

Todos os projetos supracitados devem tramitar em comissões e são apreciados pelo Plenário em turnos, podendo ser apensados, arquivados, prejudicados, promulgados, rejeitados, retirados, sancionados, transformados, vetados ou continuarem em tramitação. Todavia, esta monografia dá prioridade apenas às situações em que estão sancionados (contabilizado conjuntamente com projetos promulgados), vetados, arquivados e rejeitados.

Um problema, no entanto, foi percebido durante a elaboração do banco de dados quanto à disponibilidade de informações, havendo a necessidade de inclusão de um último item, intitulado "sem informação". A importância deste dado se dá apenas no fato de que pode haver alterações, para mais ou para menos, na contabilização das matérias quanto à sua situação.

³ www.cl.df.gov.br/proposicoes

5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nas páginas seguintes os dados coletados serão expostos para que se possa demonstrar a produtividade da Câmara Distrital. Primeiramente serão colocadas todas as proposições apresentadas dos anos 1991 a 2012, para posteriormente serem fragmentadas em situações: sancionadas, vetadas, arquivadas, rejeitadas. Após essa exposição, serão analisados os projetos apresentados pelos órgãos da CLDF, que são Comissões e Mesa Diretora, bem como a comparação entre produção de deputados e Executivo quanto a projetos de lei, projetos de lei complementar e de emenda à lei orgânica.

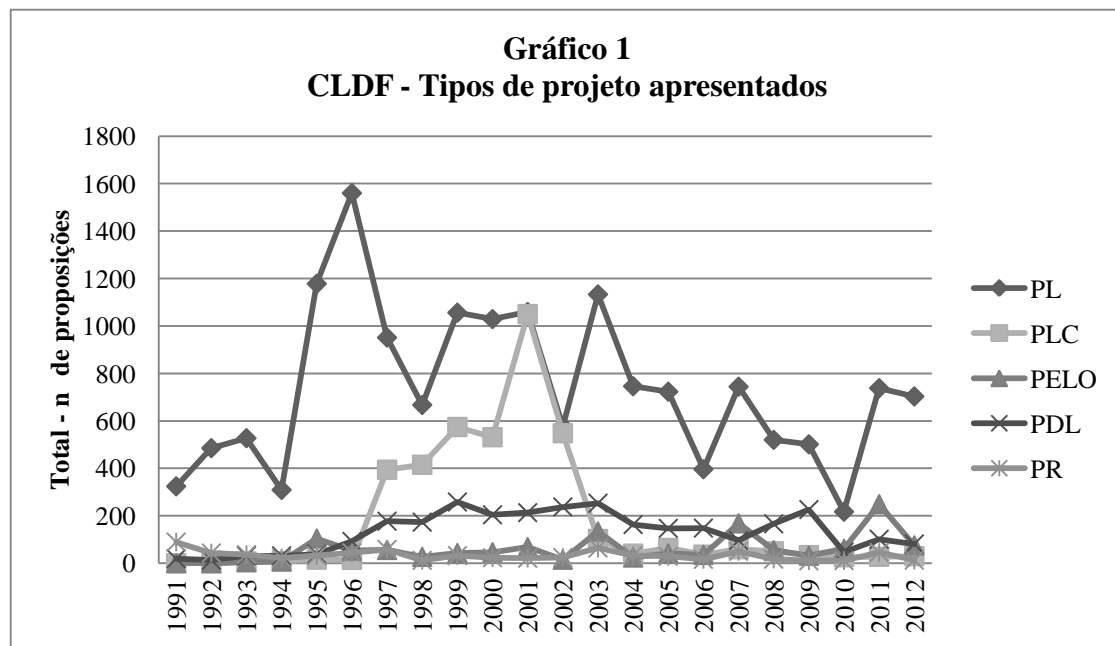
5.1. PROJETOS APRESENTADOS

A Lei Orgânica do Distrito Federal, em sua Seção V, trata do processo legislativo, colocando que a compreensão deste se dá pela elaboração de emendas à lei orgânica, leis complementares, ordinárias, decretos legislativos e resoluções. Cabe a qualquer membro ou comissão da CLDF, bem como ao Governador do Distrito Federal, cidadãos e, nos termos do art. 84, IV, da LODF, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, a iniciativa das leis complementares e ordinárias.⁴

O gráfico 01 mostra o total de projetos apresentados entre 1991 e 2012. Entretanto, foi constatado durante a coleta de dados que o total de projetos apresentados por ano não era equivalente à soma de projetos apresentados por deputados e Executivo. Para confirmação de que o erro seria do sistema, foi realizada nova contabilidade de todos os projetos apresentados na primeira legislatura e constatou-se que o erro se daria no site. Visto que a contagem para a obtenção dos dados foi realizada a partir de cada deputado, será esta a base para os dados agregados.

Todavia, para maior foco no estudo da instituição, não foram acrescentados estudos de perfis de parlamentares.

⁴ Artigo 71, da Lei Orgânica do Distrito Federal, de 2011.



FONTE: CLDF (compilação do autor).

Percebe-se no gráfico 1 que são apresentados mais projetos ordinários do que os outros tipos de proposição. Acredita-se que isso possa vir a acontecer visto que os projetos complementares dispõem apenas sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2011), o que acaba por regular o alcance desse tipo de matéria, o que acontece também com projetos de emenda à lei orgânica, decretos legislativos e de resolução.

Há também que se frisar o aumento significativo de propostas da segunda e terceira legislaturas. Tal fato pode ter ocorrido devido à necessidade dos parlamentares em integrar definitivamente o Poder Legislativo à sociedade, relação que se iniciou de forma tardia em 1991. Com isso, ao se principiar os trabalhos na CLDF, muitos parlamentares não tinham aparato técnico para a elaboração de novos projetos (LUZ, 2009). Contudo, após primeira experiência, acabaram por entender seu funcionamento e aumentar a quantidade de matérias.

Entende-se que a cada nova legislatura, os parlamentares ao começar um mandato, tendo ele recebido voto pela reeleição ou ser iniciante, tende a mostrar trabalho por meio da quantidade de projetos, sem se preocupar, contudo, com sua qualidade. Segundo Luz (2009), o número de projetos apresentados por vezes é caracterizado por uma multiplicação feita a partir de um único projeto com fins a tornar o parlamentar como mais ativo:

O número de projetos apresentados por ano é segundo desdobramento. Trata-se de medida que carregaria consigo um viés de alta, caso utilizada em Assembleias Legislativas ou na Câmara Distrital. Isso se dá porque a imprensa sempre utilizou tal associação – número de projetos como sinalizador de atividade – o que acabou por provocar uma mudança de comportamento dos deputados. O parlamentar usa a estratégia de quebrar uma mesma proposta em várias, elevando assim o número final de projetos apresentados durante a legislatura. Vale um exemplo. Em 2001, uma deputada distrital apresentou 182 projetos com a seguinte ementa: Permite o cercamento das áreas verdes adjacentes e construção de portaria no Condomínio [...] localizado na Região Administrativa [...]”; onde a única diferença entre um projeto e os demais era o endereço contemplado. (...). (LUZ, 2009, p. 73).

Outro fato observado é a diminuição de projetos apresentados em anos eleitorais. Em tempos de eleições, diminuem-se as atividades das comissões visto que os distritais estarão preocupados com suas campanhas eleitorais, resultando em aprovações em Plenário em curto tempo e sem discussão, o que pode acarretar em futuras Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) ou até em vetos. Expõe Luz (2009, p.113) que “todo e qualquer projeto que conste em Sessão Extraordinária escapa de diversas formalidades regimentais – pelo seu caráter de urgência – o que geralmente implica em votação sem uma minuciosa análise da questão”.

Não foram considerados neste estudo indicação, moção, requerimento, emenda e recursos, que também fazem parte da relação de proposições sujeitas à deliberação da Câmara Legislativa (DISTRITO FEDERAL, 2011).

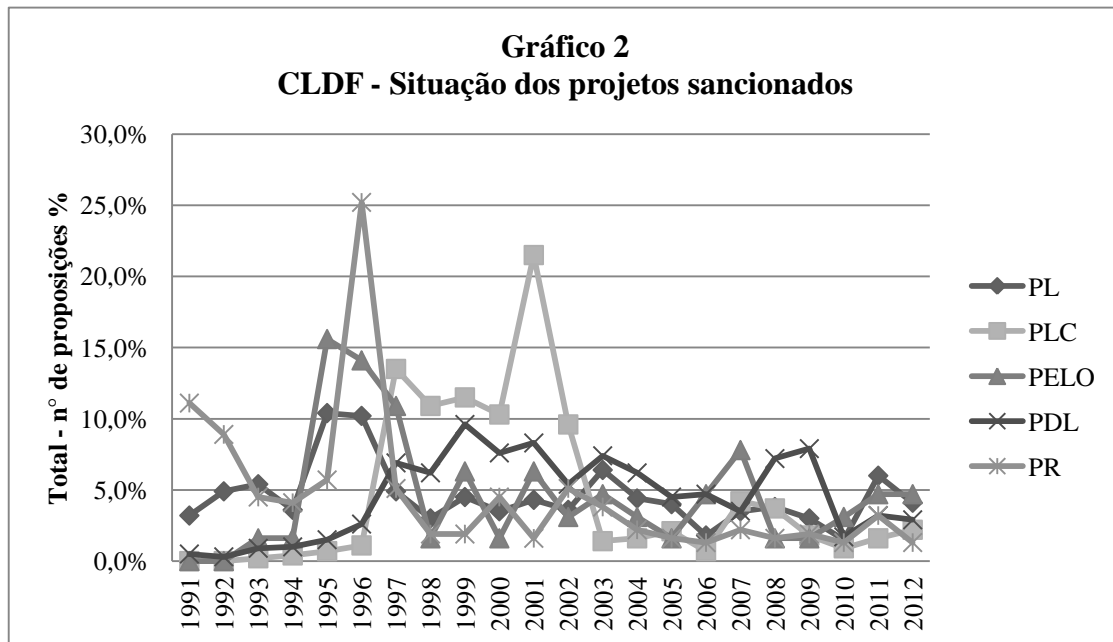
5.2. PROJETOS SANCIONADOS

O gráfico 02 retrata a situação dos projetos de lei quanto à sua sanção, correspondendo respectivamente aos projetos de lei destacados no gráfico 01.

Com vistas a analisar a primeira situação das matérias, foram contabilizados projetos que haviam sido sancionados e promulgados. Os dois constituem formas de concordância pelo Poder Executivo de uma propositura aprovada na Câmara Distrital, sendo conceituadas promulgação e sanção da seguinte forma:

Promulgação (...) entende-se a publicação da lei, para que se divulgue e se torne obrigatória, como regra jurídica. Nesta razão, a promulgação é o ato que vem das publicidades à lei, em virtude do qual, conhecidas as novas normas legais, passam elas, segundo os princípios instituídos, a ter sua eficácia, no tempo e no espaço, conforme as circunstâncias. A promulgação, assim não é nem sanção nem decretação. É ato que sucede a decretação ou à sanção, como elemento indispensável ao início da exigibilidade das regras e princípios contidos na lei que se divulga. E a própria divulgação ou a publicação do texto legal, de modo solene. A sanção, que a antecede, é o ato pela qual se aprova a lei elaborada, em virtude do que se promove à sua publicação, que se soleniza pela promulgação. (SILVA, 2009, p. 1108).

Compreendendo que a promulgação é o processo posterior à sanção e que as duas são formas de contabilizar as matérias que se transformaram em lei, foram somadas e representadas no gráfico 2.



FONTE: CLDF (compilação do autor).

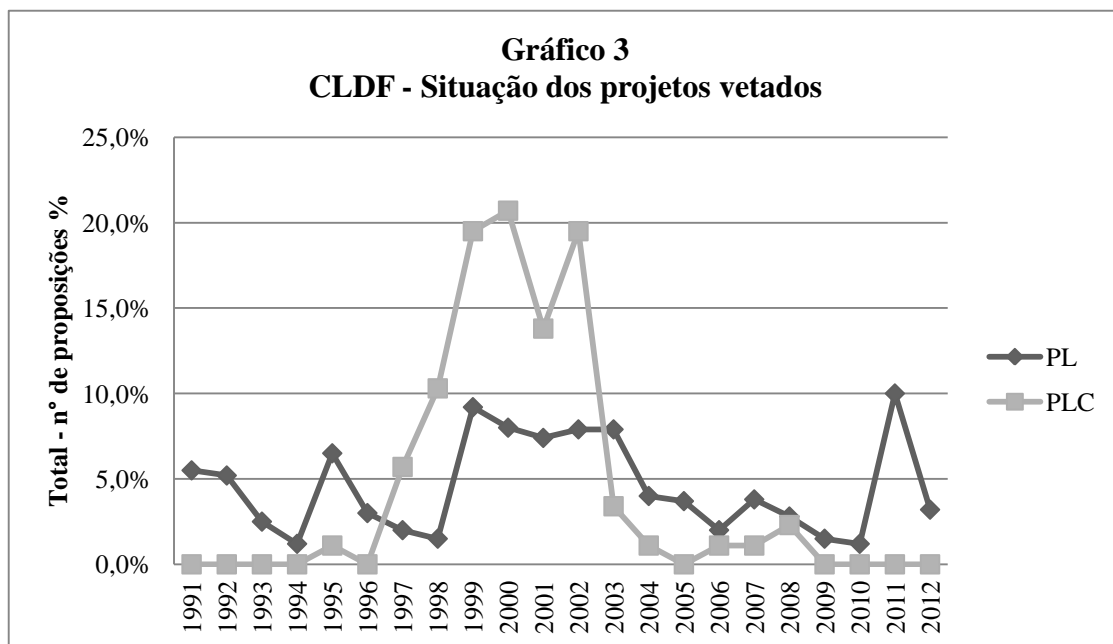
Evidencia-se no gráfico acima que a relação de aumento de proposições constatada no gráfico 1 acaba por gerar também uma maior sanção e promulgação de leis no mesmo período. Todavia, há de se notar que ao final do gráfico os índices decrescem significativamente, para todos os tipos de matérias.

Como explicitado no gráfico 1, há as questões do aumento significativo de proposições duas legislaturas e a diminuição em aprovação de projetos em anos eleitorais. Além desses dois fatores já citados, coloca Luz (2009, p.102) que “em 2002 – ano eleitoral – os distritais usam como estratégia, para se reelegerem, produzir leis que doavam lotes para Igrejas, buscando o voto dos devotos. Não só o Legislativo, o Executivo também utilizara-se do mesmo recurso, só que ao invés de beneficiar igrejas, o alvo eram invasões urbanas, conhecidas em Brasília como condomínios residenciais horizontais”. Tal fato reforça que por mais que tenham sido sancionados e promulgados diversos projetos, estes não tinham como objetivo a qualidade das matérias, mas sim atender a demanda de uma população específica para obtenção de votos.

5.3. PROJETOS VETADOS

O gráfico 03 retrata a situação dos projetos de lei quanto ao seu veto, correspondendo respectivamente aos projetos de lei destacados no gráfico 01.

O veto é um importante instrumento do Poder Executivo, sendo este um poder reativo capaz de barrar um vasto processo que visava culminar na sanção de um projeto, transformando-o em lei. O caminho que uma proposição percorre é extenso e incerto. Caso aprovado no legislativo é enviado para sacramento do Poder Executivo. Contudo, pode ocorrer o veto, que se apresenta em forma parcial ou total, sendo recusado por quem deveria sancioná-lo. Cabe, portanto, ao Legislativo, rejeitar ou manter o veto. A rejeição, tratada no gráfico 04, aponta para a autonomia do parlamento, já a manutenção do veto demonstra a influência que o poder Executivo exerce sobre o parlamento. (LUZ, 2009).



FONTE: CLDF (compilação do autor).

Em seus artigos 66 e 67 a Constituição Federal trata o veto, residindo à referência ao tema para as Cartas estaduais e Leis Orgânicas municipais e distrital. A Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece a apreciação do veto como competência privativa da CLDF⁵. Seu texto se assemelha em muito à Constituição, quando, no Art. 74, o governador tem quinze dias úteis para executar o veto, e quarenta e oito horas para informar os seus motivos ao

⁵ Artigo. 60, inciso XXXIV.

legislativo. Uma vez o veto recebido pela Câmara Distrital, terá o prazo de trinta dias para apreciá-lo, só sendo possível rejeitá-lo por maioria absoluta. Todavia, o parlamento distrital agregou transparência ao processo, sendo vedado o escrutínio secreto nas deliberações da Câmara Legislativa quando aos vetos (LUZ, 2009).

Percebe-se a partir do gráfico 3 que o Executivo exerceu seu poder reativo de vetar, 10% dos projetos aprovados, enquanto que a quantidade de projetos de lei complementar vetados no período correspondente à 1997 a 2003 chega a alcançar 20%. Aponte-se, portanto, neste período o alto grau de conflito entre Legislativo e Executivo.

O vício de iniciativa é o mais comum dos erros cometidos pelos distritais, que insistem em ferir os Artigos 52, 100, 321 e 326 da LODF⁶ (LUZ, 2009), podendo ser este o fato de elevados número de propostas vetadas. Entretanto, o fato de uma propositura ser vetada não significa que o veto seja mantido, podendo também ser rejeitado:

Aos olhos do cidadão comum pode parecer que a rejeição ao veto seria o desenrolar natural, o resultado óbvio a ser esperado, uma vez levando-se em consideração toda a energia gasta na tramitação do projeto, mas essa análise superficial mascara a realidade. Muitos são os vetos totais que recebem equiescência da CLDF. Já na 1ª Legislatura, a Casa manteve 86 vetos totais, prova da força da Governadoria e da baixa autonomia do parlamento. Não se trata de exclusividade da Câmara Distrital, outros legislativos enfrentam situação semelhante. (LUZ, 2009, p. 125).

Não foram inseridos os dados dos vetos na dinâmica legislativa, de forma a comparar os projetos sancionados e promulgados com aqueles vetados. Essa apresentação iria representar de forma mais precisa a autonomia da CLDF.

5.4. PROJETOS REJEITADOS

O gráfico 4 apresenta informações a respeito de matérias que receberam rejeição pelos parlamentares. No entanto, não consta no Regimento Interno da Casa Legislativa quais seriam os procedimentos para que os projetos fossem rejeitados. Por isso, segue como referência o Art. 67 da Constituição, que cita apenas quando a matéria constante de

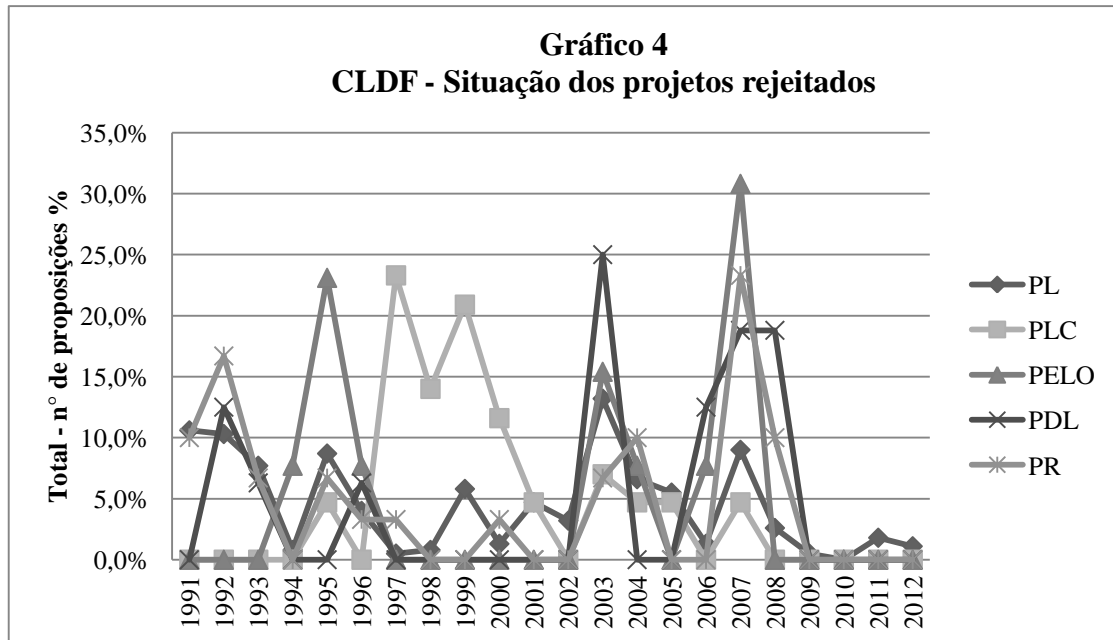
⁶ Art. 52 – Cabe ao Poder Executivo a administração dos bens do Distrito Federal, ressalvado à Câmara Legislativa administrar aqueles utilizados em seus serviços e sob sua guarda.

Art. 100 – Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal [...] inciso VI – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Art. 321 – É atribuição do Poder Executivo conduzir, no âmbito do processo de planejamento do Distrito Federal, as bases de discussão e elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local, bem como sua implementação.

Art. 326 – O sistema de planejamento territorial e urbano do Distrito Federal, estruturado em órgão superior, central, executivo, setoriais e locais [...] (DISTRITO FEDERAL, 2011).

propositura rejeitado poderá constituir objeto de nova proposição, que acaba por ser insuficiente para analisar os reais motivos para que tenham sido rejeitados.



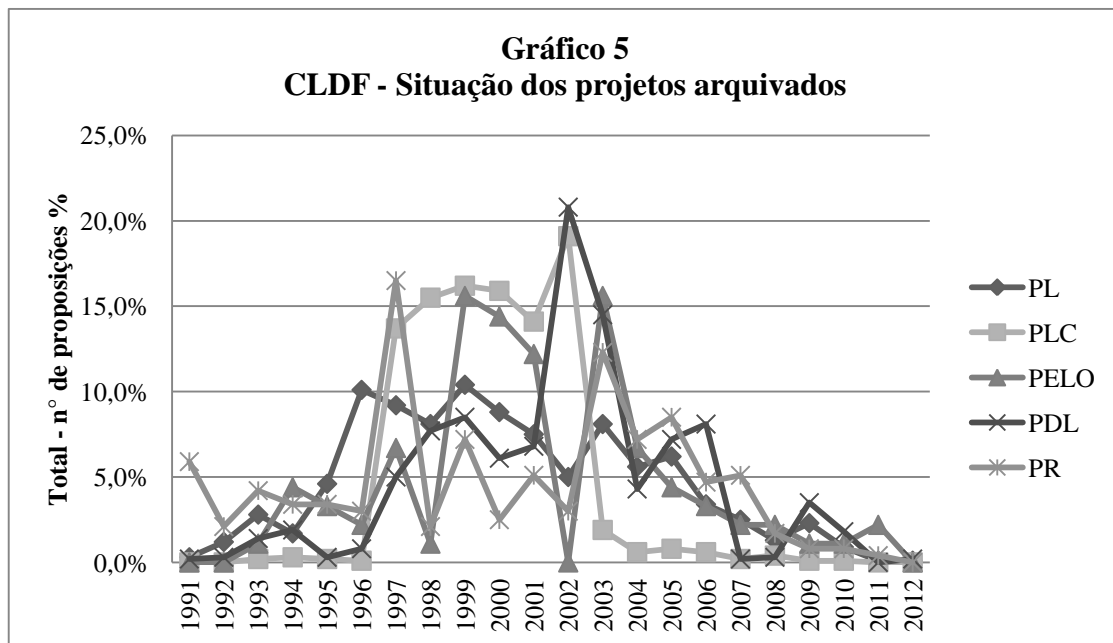
FONTE: CLDF (compilação do autor).

Há de se reparar a elevada quantidade de propostas rejeitadas. Durante a coleta de dados foi constatado que muitos projetos recebem rejeição nas comissões de mérito e/ou parecer aprovado pela inadmissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça. Quando a CCJ, última comissão, rejeita a matéria, esta entra em prazo para recurso dos parlamentares, como reza seu texto no Art. 63, §1º: “É terminativo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre a admissibilidade das proposições quanto à constitucionalidade, juridicidade e legalidade, cabendo recurso ao Plenário, interposto por um oitavo dos Deputados Distritais, no prazo de cinco dias” (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Além do caso supracitado, podem ser rejeitados apensados a projetos, que acabam por ser arquivados. Só tramitam de forma conjunta proposições da mesma espécie e que tratem de matéria análoga ou correlata (ibidem), no entanto, ocorre de uma das matérias que tramitam conjuntamente ser rejeitada pelos distritais.

5.5. PROJETOS ARQUIVADOS

O gráfico 5 apresenta a situação dos projetos arquivados, de 1991 a 2012. Todos os projetos, sendo eles prejudicados, retirados, rejeitados ou até mesmo promulgados e sancionados acabam por serem arquivados. Todavia, este gráfico trata apenas das questões de arquivamento que constam no RI, no artigos 137: “Finda a legislatura, todas as proposições que se encontram em tramitação ficarão com o andamento sobrestado, pelo prazo de sessenta dias (...). §2º Encerrado o prazo, aquelas proposições cuja retomada da tramitação não tenha sido requerida serão automaticamente arquivadas, em caráter permanente”; e Art. 138: “Serão, ainda, automaticamente, arquivadas todas as proposições que se encontrarem em tramitação há duas legislaturas” (DISTRITO FEDERAL, 2011).



FONTE: CLDF (compilação do autor).

O gráfico 5 apresenta certas peculiaridades que devem ser destacadas. A começar pela obtenção de dados para sua elaboração. Como citado anteriormente, vários dados disponíveis no site da Câmara Legislativa do Distrito Federal, base para a obtenção de elementos para realização do estudo, estavam incompletos. Sabe-se que somente estariam corretas informações sobre tramitação (projetos que continuam em tramitação) aquelas a partir de 2007, visto que os projetos podem permanecer em tramitação por duas legislaturas. No entanto, até essas proposições precisam de atenção. Como antes colocado, ao se terminar uma legislatura, salvo alguns casos, há a necessidade de requerimento para retomada de tramitação (DISTRITO FEDERAL, 2011).

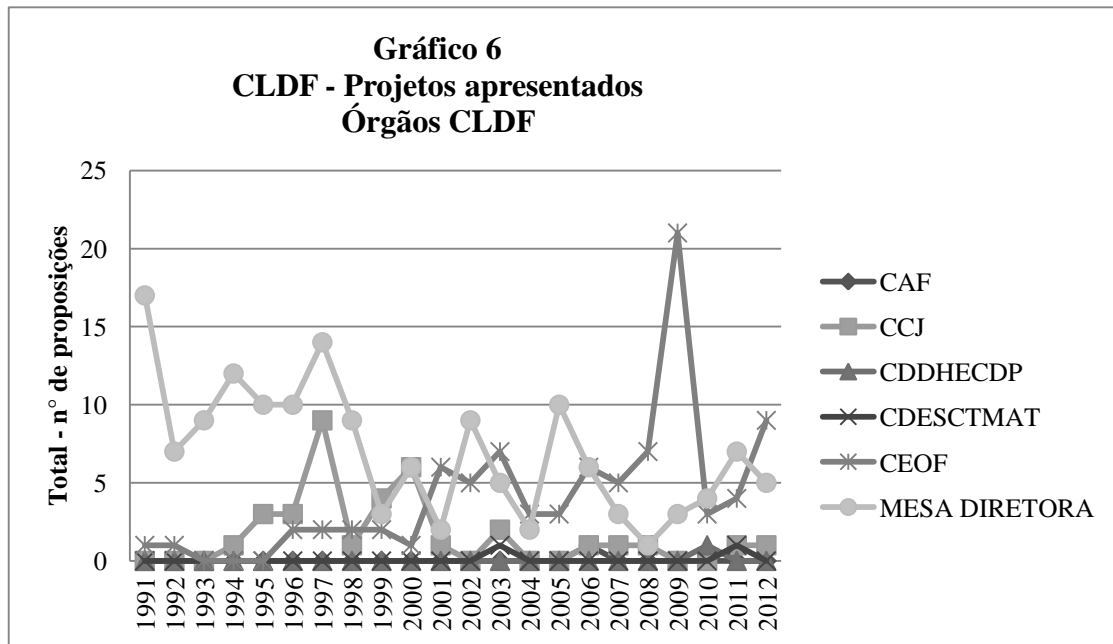
Fez-se necessário a inclusão de coluna extra, com item denominado “sem informação” para diversos tipos de dados. Por mais que vários projetos possam estar tramitando, a falta de atualização no sistema impede que se saiba se eles ainda estão em pauta ou quais resultados tiveram, bem como se foram arquivados.

Mesmo com as explicações acima colocadas, há um elevado índice de projetos arquivados por ano, com destaque para 2002, que alcança elevados números de arquivamento tanto para projetos de lei quanto para projetos de lei complementar. O fato se torna interessante visto que este foi um ano eleitoral, com menor produção legislativa, alto índice de veto para projetos complementares e número razoável de matérias sancionadas.

5.6. PROJETOS APRESENTADOS POR ÓRGÃOS DA CLDF

O gráfico 6 representa os projetos apresentados pelos órgãos da CLDF. São órgãos da Câmara Legislativa a Mesa Diretora, a Corregedoria, a Comissão Representativa e as Comissões (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Diferentemente dos outros gráficos, este contabiliza apenas projetos de decreto legislativo e projetos de resolução, visto serem esses tipos de matérias as mais apresentadas pelos órgãos. Tal fato pode ser explicado devido ao disposto no RI, Art. 141: “os projetos de resolução e de decreto legislativo destinam-se a dispor sobre matérias da competência privativa da Câmara Legislativa para as quais não se exige sanção do Governador” (DISTRITO FEDERAL, 2011).



FONTE: CLDF (compilação do autor).

No gráfico 06 observa-se produção da Mesa Diretora em todos os anos, sendo o mais ativo dos órgãos legislativos. Além disso, nota-se que não constam no gráfico todas as dez comissões permanentes que a CLDF possui, sendo apresentados dados de apenas cinco comissões permanentes, das quais apenas a CEOF (Comissão de Economia, Orçamento e Finanças), em 2009, apresenta significativa atuação.

5.7. PROJETOS DEPUTADOS x EXECUTIVO

A seguir serão colocados gráficos representando a comparação de produtividade entre os parlamentares e o Executivo local, utilizando três tipos de proposições: projetos de lei, projetos de lei complementar e projetos de emenda à lei orgânica.

5.7.1 Deputados x Executivo - Projetos de Lei

Volpe (2003, *apud*, Volpe, 2006, p. 82) expõe que o “caráter da legislação é diferente entre os dois poderes. Enquanto o Executivo preocupa-se em legislar sobre questões mais administrativas e orçamentárias, o Legislativo procura atender os grupos sociais, por meio da regulação e transferência concentrada de benefícios”.



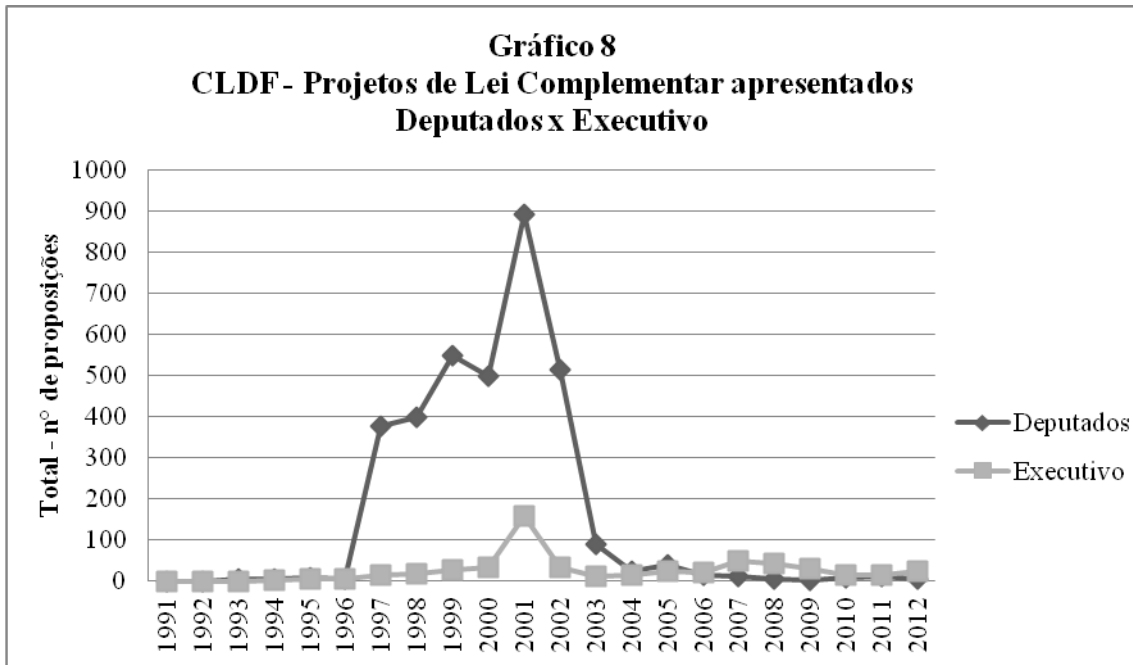
FONTE: CLDF (compilação do autor).

O gráfico 7 representa a comparação entre produtividade dos deputados distritais e do Poder Executivo quanto aos projetos de lei. De acordo com RI, Art. 134: “A iniciativa das proposições, obedecidas as disposições regimentais, cabe a qualquer dos membros ou órgãos da Câmara Legislativa e, nos casos e condições previstos na Lei Orgânica: I - ao Governador; II - ao Tribunal de Contas do Distrito Federal; III – ao Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal; IV – aos cidadãos” (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Nota-se no gráfico 7 que os deputados produzem mais projetos lei quando comparado com o Executivo. No entanto, há por parte deste segundo uma constância em produção, enquanto que os distritais variam consideravelmente, apresentando no ano de 1996 acima de 1400 proposições enquanto que no ano de 2010 apresenta menos matérias que o Executivo.

5.7.2 Deputados x Executivo - Projetos de Lei Complementar

O gráfico 8 se compara a produtividade quanto aos projetos de lei complementar, lembrando que, projetos de lei complementar tratam apenas sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2011).



FONTE: CLDF (compilação do autor).

Diferentemente do gráfico anterior, no gráfico 8, Poder Executivo e deputados distritais em diversos anos possuem praticamente a mesma produção quanto a projetos de lei complementar. No ano de 2001, todavia, ambos aumentam sua produtividade, apresentando os parlamentares quase seis vezes acima da quantidade de projetos apresentados pelo Executivo.

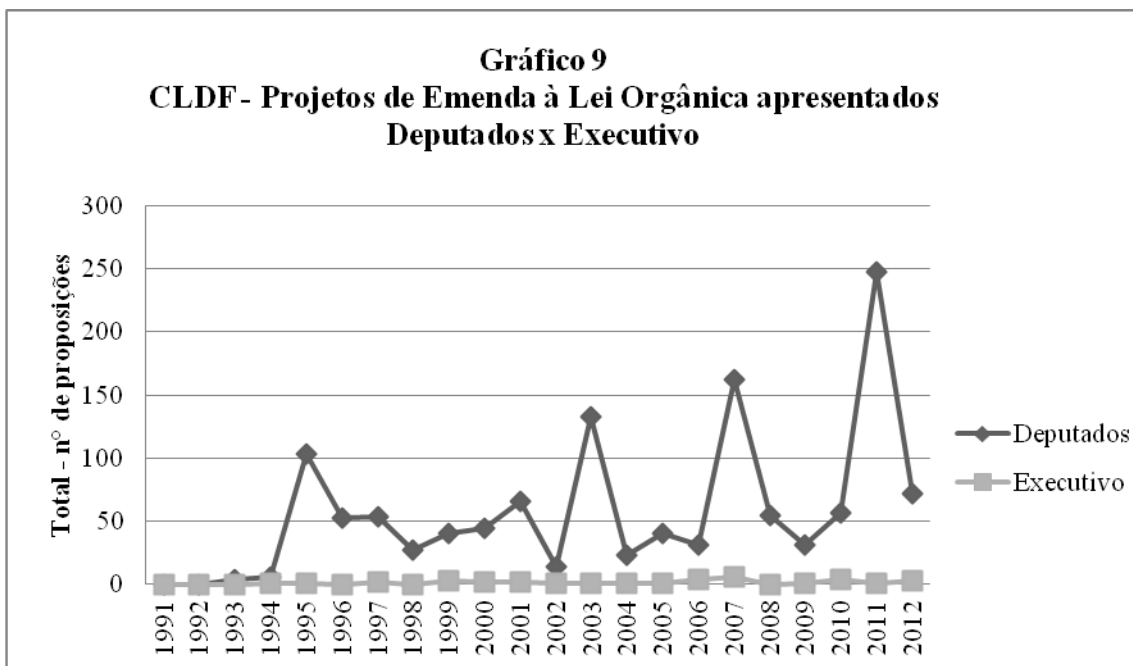
Deve-se destacar aqui a comparação realizada no gráfico 3, entre projetos de lei e projetos de lei complementar quanto ao veto. Ambos os gráficos apresentam semelhança em seu desenho quanto ao projeto de lei complementar, supondo que, ao mesmo tempo em que diversos projetos desse tipo forma apresentados, possam também ter sido vetados.

5.7.3 Deputados x Executivo - Projetos de Emenda à Lei Orgânica

O último gráfico expõe o estudo comparativo entre produtividade dos distritais e do Executivo quanto ao tipo de proposição, que, por se tratar de alteração à Constituição que

rege o Distrito Federal, acaba por ser uma das mais importantes: o Projeto de Emenda à Lei Orgânica.

De acordo com o RI, Art.139: “A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta: I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Legislativa; II – do Governador; III – de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Distrito Federal distribuídos em, pelo menos, três zonas eleitorais, com não menos de três décimos por cento do eleitorado” (DISTRITO FEDERAL, 2011).



FONTE: CLDF (compilação do autor).

O gráfico 9 demonstra novamente a constância de apresentação de matérias ao longo dos anos por parte do Poder Executivo, enquanto que os parlamentares apresentam seqüências de elevações e decréscimos quanto à apresentação de emendas à Lei Orgânica do Distrito Federal.

Ressalta-se também a elevada quantidade de PELOs apresentados no ano de 2011, sendo superior a 200 vezes o valor apresentado pelo Executivo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse trabalho foi analisar a Câmara Legislativa do Distrito Federal com o intuito de caracterizar se esta teria seu papel reativo ou pró-ativo. Para isso, foram utilizados indicadores de êxito legislativo, indicando a relação entre projetos do Poder Executivo e do Legislativo apresentados de 1991 a 2012.

Primeiramente foram tratados pontos históricos da construção de Brasília, bem como os pontos constitucionais que retiravam e permitiam sua autonomia política até 1988, quando foi promulgada a Carta Cidadã, primeira a conceber plenamente a autonomia política à capital. Além de eleger os representantes nacionais, os brasilienses puderam eleger seu governador e deputados distritais, que comporiam a Câmara Legislativa do DF, que iniciou seus trabalhos em 1991. Dessa forma, explicou-se a história da CLDF, bem como os dispositivos aprovados por essa: a Lei Orgânica do Distrito Federal e o Regimento Interno da CLDF.

Foram exibidos referenciais teóricos com fins de se identificar teorias que se adequassem ao caso da Câmara Distrital, sendo analisados conceitos de governabilidade e poderes reativo e pró-ativo, bem como a influência dos indicadores nos estudos quantitativos.

No último capítulo foram expostos os dados analisados, contendo informações quanto proposições apresentadas, sancionadas, vetadas, arquivadas, rejeitadas e quanto à sua iniciativa, podendo ser por órgãos da CLDF ou parlamentares e Poder Executivo.

Constatou-se, em um primeiro momento a falta de transparência quanto à disposição de dados na internet, o que pode causar alterações no produto final. Percebeu-se também que os projetos começaram a ser analisados em comissão apenas quando o deputado Patrício assumiu o cargo de presidente da Mesa Diretora, em 2010. O distrital adotou a medida de restringir as sessões extraordinárias visando maior utilização de análise das matérias nas comissões de mérito e de admissibilidade.

Foi averiguado que os parlamentares apresentam muito mais projetos do que o Executivo, no entanto, de acordo com o colocado por outros estudos que analisaram a CLDF, não são em sua maioria aprovados. Em contraste, o Executivo propõe menos proposições e, no entanto, consegue sancionar quase a totalidade. Além disso, demonstra seu poder pró-ativo em vetar, seja totalmente ou parcialmente, propostas que venham do legislativo.

Por último, observou-se que a Câmara Distrital por vezes não consegue manter agenda própria, sendo o Executivo o responsável por gerir a agenda legislativa.

Para constatação mais precisa quanto ao poder reativo ou pró-ativo do parlamento distrital bem como do Executivo, fazia-se necessária a análise de dados com levantamento de indicadores quanto aos projetos aprovados por deputados e pelo governo. No entanto, esta apuração será elaborada em trabalhos futuros.

Com isso, para definir um tipo de poder que rege a CLDF, utiliza-se a definição de Montero (2007) quanto a grupo de países que o Poder Executivo possui taxas médias de leis aprovadas quando em comparação com o Legislativo. Nestes casos o Executivo negocia com o parlamento a aprovação de leis e este último torna-se um ator pró-ativo por ter participação média, ou seja, influência, sobre as leis aprovadas.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Priscila Assis de. Democracia em discursos: Investigação dos pronunciamentos Parlamentares da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Brasília, 2007.
- AMES, Barry. 2003. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas. Capítulo 07.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº1/92 a 46/2005 e pelas Emendas Constitucionais da Revisão nº 1 a 6/94. - Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2011.
- CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e Parlamentarismo: são importantes as instituições? IN: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2ª Ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.
- DISTRITO FEDERAL, Lei Orgânica (1993). *Lei Orgânica do Distrito Federal*: Texto atualizado com as alterações adotadas pelas emendas à Lei Orgânica de nº 01 a 59, e as decisões em ação direta de inconstitucionalidade proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios até 23 de agosto de 2010 – Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2011.
- DISTRITO FEDERAL, *Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal*. 7ª Ed. – Brasília: CLDF, 2011.
- LIMONGI, Fernando. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Plenarium*, ano 1, n. 1, p. 41-56, Nov. 2004.
- LUZ, Rodrigo Barbosa da. A institucionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Brasília, 2009. 191 p.
- MICHELES, Carlos. **Da fábula política: relatos de um observador desatento do que passou pela primeira legislatura da Câmara Legislativa do DF: 1991/1994**. Brasília: Thesaurus, 1994. 104 p.
- MONTERO, Mercedes García. *La actividad legislativa en America Latina: sobre el papel reactivo e proactivo de presidentes y parlamentares*. *Lateinamerika Analysen* 17, 2/2007.
- MUELLER, Carlos e PEREIRA, Bernardo. *Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema no Legislativo brasileiro*. Revista Brasileira de Ciências Sociais: Vol. 15, nº43, junho/2000.
- QUEM é quem na Câmara Distrital. Brasília: DIAP, 1991. 115 p.
- ROCHA, Marisa Perrone Campos. Estudo sobre o Comportamento Informacional de Parlamentares e Assessores Legislativos na Câmara Legislativa do Distrito Federal como subsídio à Gestão Estratégica de Informações no Processo Legislativo. Brasília, 2001.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaib Filho e Gláucia Carvalho. 28ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

VOLPE, Ana Paula Sampaio. A construção do legislativo: o caso da CLDF. Brasília, 2006.