

VÍCIO DE INICIATIVA E PODER LEGISLATIVO NO DISTRITO FEDERAL: A POLÍTICA NA APROPRIAÇÃO DE AGENDAS LEGISLATIVAS

 <https://doi.org/10.56238/sevened2024.037-187>

Gilson Aires de Menezes Júnior
E-mail: gilsonmjr.adv@gmail.com

RESUMO

O fenômeno da apropriação da agenda pode trazer grandes consequências quanto à efetividade dos direitos dos cidadãos, ao atingir a eficácia e a credibilidade da atuação legislativa. Nesse diapasão, a articulação entre os poderes Legislativo e Executivo parece dar sinais de convalidação de proposições com flagrante vício de inconstitucionalidade, quer seja na fase da tramitação da proposta ou no momento do veto do poder Executivo. Este artigo, elaborado com o intuito de analisar questões teóricas e práticas do poder Legislativo do Distrito Federal, abordará a verificação deste fenômeno, analisando suas causas, efeitos e consequências, como forma de ampliar o debate.

Palavras-chave: Apropriação da agenda. Direitos dos cidadãos. Atuação legislativa. Articulação entre os poderes. Casa Legislativa Distrital.

1 INTRODUÇÃO

O Processo Legislativo desenvolveu-se em torno de concepções e regras específicas que ressaltam as funções de cada poder da república e, por conseguinte, os limites de criatividade no tocante à matéria a ser analisada pela respectiva Casa Legislativa. Vislumbra-se a concepção de funções típicas e atípicas de cada poder, sendo a função de legislar própria do Poder Legislativo.

Outra função típica do Poder Legislativo é a de representar o povo, a nação. A atuação do Legislativo vai além das competências de legislar e fiscalizar a aplicação de recursos públicos. Cabe a ele, por exemplo, debater temas importantes, que muitas vezes, não necessariamente, resultam na inserção de uma nova norma no Ordenamento Jurídico ou em uma fiscalização de determinada entidade ou agente público, o que denota atuação inerente ao exercício da atividade parlamentar (SANTOS; NETO; CARNEIRO, 2021). No exercício da função típica do Poder Legislativo, na ânsia de defender as bandeiras, ideias e ideais do parlamento, surgem “inconstitucionalidades propositais”, com flagrante vício de forma.

Para os efeitos deste artigo, “inconstitucionalidades propositais” são as iniciativas dos parlamentares eivadas de flagrante vício de forma, ao ponto de poder presumir que o agente político sabia da inconstitucionalidade e, ainda assim, propôs o projeto.

Na mesma linha de ideias, poderia o parlamentar apresentar propostas Inconstitucionais por vício de forma para aferir ganho político com o seu eleitorado? Se a lei deve obediência a aspectos materiais e formais, como o parlamentar pode iniciar o processo legislativo com latente vício formal? Enquanto o vício material versa sobre o conteúdo da norma, o vício formal diz respeito às regras do processo legislativo. A abordagem do presente tema tem pertinência no campo da separação de competências entre os poderes. Esta abordagem sobre o controle de normas é particularmente pertinente ao campo da separação dos poderes.

É inequívoco que a Inconstitucionalidade produz consequências na credibilidade e efetividade da atuação do Poder Legislativo.

Isso porque, segundo a elaboração teórica de Hans Kelsen, a Constituição situa-se como lei suprema do Estado, quando foi vinculada ao positivismo normativista e atingiu seu ponto culminante (KELSEN, 1979). Assevera-se um escalonamento de normas por meio de uma estrutura formal, fundamento de validade no topo da ordem jurídica.

“A Ordem Jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato da validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por seu turno, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental – pressuposta. A norma fundamental – hipotética, nestes termos – é, portanto, o **fundamento de validade** último que constitui a unidade desta interconexão criadora”. (KELSEN, 1979. p. 310.)

Nesse sentido, Paulo Bonavides expressa que a matéria constante na Constituição goza da garantia e do valor superior que lhe confere o texto Constitucional, o que decerto não aconteceria se houvesse sido deferida à Legislação Ordinária. “Enxertada em seu corpo normativo, a matéria Constitucional refere-se aos elementos básicos ou institucionais da organização política” (BONAVIDES, 2019. p. 81).

Segundo os ensinamentos de Celso Ribeiro Bastos, por seu turno, o sentido formal da Constituição se refere ao conjunto de Normas Legislativas, que por serem produzidas no seio de Processo Legislativo mais solene e dificultoso, distinguem-se das normas não constitucionais. Diferentemente da acepção material, a Constituição formal não se atém a compreender a realidade comportamental da sociedade; visa tão só à existência de texto aprovado conforme a soberania estatal, que lhe confere a estrutura e determina os direitos fundamentais (BASTOS, 1999, p. 46).

O protagonismo do Poder Executivo frente ao parlamento traz a ideia de que as relações do Estado *versus* sociedade necessitam se configurar de acordo com algumas pautas de prioridades, particularmente em decorrência das funções precípuas de cada poder bem como do constitucionalismo democrático. A Constituição possui configuração de centralidade no ordenamento jurídico, fato que transmite ao Parlamento o seu dever de legislar conforme a Carta Magna e à luz do ordenamento vigente.

Nestes termos, o trabalho do parlamentar distrital para vincular seu exercício de representação ao eleitorado torna-se um desafio intrínseco, exigindo-lhe a realização de múltiplas estratégias. Nesse sentido, tem-se observado algumas práticas que, inclusive, se contrapõem aos ditames legais.

Em linhas gerais, na ânsia de legislar, parlamentares ultrapassam aspectos formais e apresentam inconstitucionalidades propositais, no aspecto da inteligente intenção do deputado em ver provocar a interferência do poder executivo distrital para sanar o vício formal da norma. Esse dado reflete-se na jurisprudência nacional que, frequentemente, limita-se a examinar os aspectos meramente formais, estes que reiteradamente levam leis à inconstitucionalidade.

Ocorre que, dessa forma, por trás de uma inconstitucionalidade proposital, nasce a estratégia de barganha e apropriação da matéria pelo Poder Executivo. Isso porque os arranjos democráticos aptos a compreender a relação entre os poderes e as novas expectativas quanto à atividade do parlamentar frente à sociedade, o faz, por diversas vezes, ousar deliberar algo em desacordo com o texto constitucional, no que tange à competência, para, em um futuro, negociar participação do Poder Executivo para sanar o vício da iniciativa. Eis que nasce o fenômeno da apropriação da agenda, que é imprescindível para esclarecer algumas peculiaridades do sistema político do Distrito Federal, a fim de acompanhar as bandeiras que o Parlamentar defende e à evolução da sociedade.

Nesse contexto, o artigo em tela tem o intuito de avaliar se a possível existência do fenômeno da apropriação da agenda legislativa no âmbito do Poder Legislativo do Distrito Federal correria em

favor da prática de aprovação de proposições com flagrantes vícios formais. Encontramos no trabalho a liberdade científica capaz de albergar o fenômeno da apropriação no fruto dos trabalhos legislativos da Câmara Legislativa do Distrito Federal. O pensamento científico marca de forma peculiar esse trabalho, vez que observada a escassez de abordagens sobre o assunto no âmbito do Poder Legislativo do Distrito Federal.

O fenômeno da apropriação da agenda permeará uma visão crítica, com vistas a demonstrar que inconstitucionalidades propositais buscam saneamento do vício pelo poder competente, respeitada a discricionariedade e a competência típica. Temos como pressuposto que, em tais situações, há uma proposta a ser barganhada e a ser debatida pelas partes, com o objetivo de atender aos anseios do parlamentar e da sociedade.

Este artigo trata do fenômeno da apropriação de agenda no ente federativo do Distrito Federal, que tem suas peculiaridades e características específicas, por cumular funções legislativas tanto estaduais quanto municipais. No âmbito do Poder Legislador do Distrito Federal, nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do regimento interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal¹, incumbe à Comissão de Constituição e Justiça examinar a admissibilidade das proposições em geral quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, permitindo a análise das proposições segundo as normas jurídicas em vigor e em consonância com as interpretações dos tribunais pátrios.

Ou seja, no Poder Legislativo Distrital vigora a tese da supremacia Constitucional, pois todo o regramento Infraconstitucional retira seu fundamento de validade do texto da constituição. O objetivo da supremacia constitucional é o de harmonizar o sistema e trazer unidade, sendo a carta constitucional a norma suprema do ordenamento jurídico. Não remanesce, embora provida de supremacia da Constituição, a inexistência de escolhas com vícios propositais que não se desguarnecem, *a posteriori*, de veto pelo Poder Executivo ou reexame pelo Poder Judiciário. Por essa razão, no decorrer da pesquisa, além das considerações Constitucionais pertinentes, são apresentados aspectos analógicos e díspares sobre o assunto.

Pretende-se, dessa maneira, não só trazer a visão sob o aspecto constitucional do processo legislativo do Distrito Federal, como também demonstrar que, sem perder a autonomia e independência de cada poder, requer-se um estudo sistêmico para aferir a existência do fenômeno da apropriação. Além disso, o presente trabalho não tem o objetivo de analisar o que é Inconstitucionalidade culposa ou duvidosa. O cerne do estudo é analisar a existência da apropriação da agenda naquilo que é inconstitucional ao ponto de poder presumir que o agente político sabia da Inconstitucionalidade e mesmo assim propôs o projeto. Para isso, o filtro dos casos analisados são os projetos de iniciativa de parlamentar com flagrante vício de competência e com veto do poder Executivo.

¹ <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/bitstream/123456789/1933/1/Texto%20atualiz.%20at%C3%A9%2021-8-2017>

Elegemos como plano de investigação e análise a Constituição da República Federativa do Brasil vigente, a Lei Orgânica do Distrito Federal e o Regimento Interno da Câmara Legislativa. Esse corte metodológico é capaz de observar o assunto de uma forma sistêmica, tendo em vista que o cerne do estudo é o Poder Legislativo do Distrito Federal, que detêm suas peculiaridades e características próprias.

O objetivo geral é o estudo do fenômeno no âmbito do Poder Legislativo do Distrito Federal. Ao averiguar esse fenômeno nunca antes estudado no Poder Legislativo do Distrito Federal, o trabalho contribui no sentido de identificar os motivos de proposições com Inconstitucionalidades propositais com vício de iniciativa.

Nesse sentido, os objetivos específicos deste artigo concernem em: colacionar casos de Inconstitucionalidades propositais; expor casos de incidência do fenômeno da Apropriação da Agenda no Poder Legislativo do Distrito Federal; compreender o fenômeno no Poder Legislativo do Distrito Federal; identificar as possíveis causas de proposições com vício de iniciativa.

Nessa toada, como pressuposto, afirmamos criticamente que a apropriação da agenda legislativa pelo poder executivo não encontra obstáculo na constituição de 1988 e nem rompe com as funções típicas de cada poder, de modo a garantir as prioridades de cada governo no que concerne a importância de demandas legislativas.

Como pergunta de pesquisa, indagamos se a Apropriação da Agenda seria um fenômeno utilizado para sanear as inconstitucionalidades propositais, e, por consequência, valorizar politicamente a atuação parlamentar da CLDF?

Para responder à pergunta de pesquisa, rastreamos no sistema da CLDF casos de apropriação de agenda e, a partir deles, identificamos o uso proposital o vício de iniciativa, no esforço de ver uma apropriação da proposta pelo poder executivo.

Nessa linha de ideias, a abordagem do tema se justifica por inexistirem estudos sobre o assunto no âmbito do Poder Legislativo do Distrito Federal. Como consequência lógica, teceremos estudos sobre casos reais de uma forma a admitir a importância do fenômeno para a sociedade.

Quanto à metodologia adotada, o estudo parte da coleta de casos reais do Poder Legislativo do Distrito Federal, analisando as ocorrências de modo qualitativo, ou seja, a partir dessas proposições foram analisadas, criticamente, linhas argumentativas desenvolvidas sobre o fenômeno da apropriação, à luz do ordenamento constitucional.

Na conclusão, resume-se o essencial da argumentação apresentada no decorrer do trabalho, indicando os principais resultados da investigação.

2 O FENÔMENO DA APROPRIAÇÃO DA AGENDA

No Brasil, o Poder Executivo tem a peculiaridade de elaborar suas próprias proposições legislativas. Por outro lado, observa-se que iniciativas de parlamentares atraem a atenção do Governo, que intervém nessa agenda específica, apresentando uma proposta que atenda suas preferências, aliado à articulação do texto em tramitação na casa legislativa.

Vejamos a opinião de Silveira e Silva e Araujo:

No Brasil, “o Poder Executivo dispõe de um amplo conjunto de recursos de poder, de jure e de fato, tornando inequívoca predominância na iniciativa de propostas legislativas para a gestão estatal e condução de políticas públicas. Tal efeito parece estar ligado ao período de governo autoritário dos militares (1964-1985), bem como à aparente passividade do Legislativo, que necessita manter relações de cordialidade com um Executivo, detentor de vários recursos de poder.” (ARAÚJO and SILVA, 2012; SILVA and ARAÚJO, 2013).

Nessa relação entre os poderes, há que se destacar a participação direta ou indireta dos parlamentares para a aprovação de iniciativas legiferantes. Será interessante notar que, em sua função atípica, o Poder Executivo também elabora leis, tomando para si, por diversas vezes, propostas do Poder Legislativo. Eis que surge o fenômeno da Apropriação da Agenda.

Esse fenômeno traz ao Poder Executivo a possibilidade de articular e barganhar proposições de iniciativa de parlamentares. Diante desse fato, na tentativa de se beneficiar do fenômeno da apropriação, parlamentares propõem “Inconstitucionalidades propositais” por vício de iniciativa, seja na busca de agendas promissoras ou no intuito de chamar atenção de determinada demanda que deveria ser iniciada pelo Poder Executivo.

Vejamos a compreensão de Silveira e Silva:

A apropriação ocorre quando o Executivo se baseia em projetos de lei em andamento no Congresso, bem como no conteúdo dos debates e demais subprodutos do processo legislativo em andamento, para elaborar e apresentar proposições próprias, incorporando elementos adicionais à agenda legislativa, e em alguns casos impedindo o desenvolvimento da agenda em debate no Parlamento (ARAÚJO, SILVA, 2012; SILVA, ARAÚJO, 2013).

A apropriação pode ser realizada por propostas parecidas com a dos parlamentares, ou até mesmo idênticas. Ao analisar o tema, pergunta-se: qual seria o interesse do governador em se apropriar de projetos em tramitação no Poder Legislativo do Distrito Federal? Essa indagação não é de fácil resposta diante a existência de fatores internos e externos que contribuem para existência do fenômeno da Apropriação.

Dentre esses fatores, um é de importante destaque. É quando a apropriação se figura como uma medida que agrada o parlamentar autor e o Poder Executivo. Nesses casos, podemos estar diante de uma negociação entre os poderes, barganha, pagamento de um favor político e etc.

J.J. Canotilho (2003) afirma que a função política:

[...] é suscetível de traduzir-se em actos legislativos ou regulamentares, em linhas de direcção ou em instruções em planos globais ou sectoriais, em actos de comando militar, em informações e propostas em actos de nomeação de funcionários ou presidentes de órgãos.

Na hipótese do fenômeno da apropriação, o Executivo opta por apresentar projeto de lei de sua autoria. Com isso, o Governador passa a ser também protagonista de determinada proposta. Percebe-se que a apropriação é uma estratégia de coalizão entre os poderes, na forma da hipótese de articular e barganhar demandas tanto com a base governista como com a oposição.

A agenda legislativa pode ser promissora, com repercussões positivas para o Poder Executivo, ou a agenda pode ameaçar interesses políticos, percepção que é denominada agenda de controle de risco. A primeira retrata ganho político para o Poder Executivo, a segunda, demanda hipótese de controle.

No âmbito do Poder Legislativo do Distrito Federal, o Governador é o maior interessado na agenda e em suas consequências, quer sejam positivas ou negativas. O controle da agenda define as prioridades de cada governo. Vejamos a opinião de Silveira e Silva sobre o fenômeno no âmbito do Poder Legislativo Federal:

As prioridades dependem do jogo interativo entre o Executivo e os Poderes Legislativos e o nível de influência do governo interno nas decisões, seja da Presidência, do cargo de gabinete que propôs a Ordem do Dia, ou mesmo de outros partidos da coligação. Diferentes prioridades também determinam tratamentos diferenciados entre as agendas governamentais que transitam concomitantemente no Congresso (ARAÚJO, SILVA, 2012; SILVA, ARAÚJO, 2013).

Portanto, apropriação é uma estratégia com o intuito de articular com o Poder Legislativo e persuadi-lo, sem levar em conta se o parlamentar é de oposição ou da base governista. Ao se apropriar de projetos da base, o Executivo fortalece o governo na Casa Legislativa. Lado outro, ao se apropriar de projetos de oposição, o Executivo evita críticas e ataques da oposição, pois a proposta passa a ser de iniciativa Governamental.

Na compreensão de Silveira e Silva e Araujo,

“O Executivo explora estrategicamente as ferramentas de que dispõe para controlar e aprovar sua agenda legislativa, e isso é derivado da forma como a relação Executivo-Legislativo é abordada, ou seja, pelas conexões, empiricamente verificáveis, entre a formação de governo de coalizão e o padrão de atuação dos agenda setters no Legislativo. Mesmo observando que a atuação do Legislativo ocorre sob fortes restrições, ela está longe de ser desprezível, apresentando também suas formas de restrição à atuação do Executivo”. (ARAÚJO and SILVA, 2012; SILVA and ARAÚJO, 2013)².

Estudaremos esse fenômeno na esfera do Poder Legislativo do Distrito Federal, com vista a compreender o porquê da sua existência, quais são as vantagens deste para os agentes políticos e como

² Idem

é o comportamento do Poder Executivo ao se deparar com uma iniciativa de parlamentar que é de sua competência.

O objeto de estudo, mesmo que relevante e importante para a sociedade do Distrito Federal, ainda é inexplorado no campo acadêmico. Esse fato demonstra a importância de se esmiuçar o tema proposto.

Interessante observar que, com um Poder Executivo forte, é importante observar as medidas necessários para ganho político perante os parlamentares, que pleiteiam Projetos de Lei “apropriados” para fazer política em prol de suas defesas, bandeiras e interesses.

Ainda assim, o estudo da apropriação esclarece a interposição de “inconstitucionalidades propositais” ao passo que estas se justificam, quer seja pela possibilidade de apropriação do Poder Executivo, quer seja para forçar uma ação legislativa de competência de Governo.

Reiterando o asseverado na introdução e, para fins desse trabalho, “inconstitucionalidades propositais” são as iniciativas dos parlamentares eivadas de flagrante vício de forma, ao ponto de poder presumir que o agente político sabia da Inconstitucionalidade e mesmo assim propôs o projeto.

Não obstante, a apropriação da proposta pode se dar no momento do veto, para os quais se verifica um interesse do governador de sanar o vício de iniciativa e encaminhar uma nova proposta ao parlamento. Essa forma de negociação entre os poderes pode demonstrar uma combinação com a Casa Legislativa, fator que enseja uma nova discussão sobre determinada agenda, com o seu consequente recomeço do jogo político.

Vejamos a compreensão de Silveira e Silva: “Meu argumento é que o veto como veículo de realização da apropriação pode ser compreendido pela natureza e característica da agenda em questão, que leva a ação estratégica do Executivo e à reação do Legislativo”³.

Os ganhos com a apropriação podem se dar no campo dos parlamentares de situação e de oposição, bem como no âmbito do Poder Executivo, que necessita de negociar apoio com os deputados para ver suas pautas aprovadas.

Em que pese a existência de apropriação e das citadas Inconstitucionalidades propositais, o fruto final, a Lei, não é um unívoco. A Lei, como ensina *Clèmerson Merlin Clève*,

[...] pode ser utilizada com vários significados distintos. Ora se usa o termo para designar uma norma jurídica qualquer, não importa por meio de qual instrumento veiculada; ora se usa para designar apenas as normas jurídicas revestidas de alguns atributos, como a justiça ou a generalidade; ora se usa para designar somente as normas jurídicas votadas pelo parlamento; ora se usa com o sentido de ordem jurídica⁴.

³ Silveira e Silva a apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial, 2018.

⁴ Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 61-62.

Na definição de Clèmerson Merlin Clève, "A Lei, portanto, no Estado contemporâneo, é definida pela sua origem (alargada) e pela sua forma. Não mais pelo seu conteúdo ou pela característica de generalidade"⁵.

A despeito da distribuição de competências entre os poderes, como se demonstra, não pode ser desconsiderado que o objetivo do Processo Legislativo é a Lei, sobre a qual as atribuições que a Constituição lhes outorga serão empreendidas e consumadas.

Após a definição do fenômeno da apropriação da agenda, vale registrar que passaremos a estudar a modalidade da apropriação por veto, campo que concentra a pesquisa de campo deste artigo.

3 APROPRIAÇÃO POR VETO

A Lei nasce com a sanção que é pressuposto de sua existência, a menos que seja vetada e o veto rejeitado⁶...

“A palavra veto provém do latim *vetare*, cujo significado é proibir, vetar, opor” (MOTTA, 2017, p. 639).

O veto, na concepção atual, teve origem no pensamento de Montesquieu – assinalado em sua famosa obra o espírito das leis -, que o inscreveu como prerrogativa atribuída ao Poder Executivo como participante da elaboração Legislativa (SILVA, 2017, p.222).

José Afonso da Silva discorre sobre o interesse do Poder Executivo em vetar um projeto de lei:

Basicamente o veto é um instrumento de controle da legislação não apenas do ponto de vista da constitucionalidade como também de interesses, conteúdo do projeto de lei. [...] Há, aqui, possibilidade de harmonizar o exercício do poder de veto com o exercício de poder de iniciativa legislativa governamental. Este, como vimos, constitui um instrumento de atuação de um programa político, programa de governo. Acontece que, através da iniciativa do parlamentar e do poder de emendar, são adotados projetos de leis, no parlamento, inadequados ou incompatíveis com o programa governamental, os quais, convertidos em lei, importam em desvio ou elemento perturbador do plano de governo. O veto, nesse caso, atua como fator corretivo segundo a ideologia do governo, numa tentativa de impedir que tais leis venham desarticular sua programação. (SILVA, 2017, p. p.223-224).

Na concepção de Dyrley da Cunha Junior, veto é a discordância formal, expressa e motivada do Executivo com o Projeto de Lei aprovado no Legislativo, por entendê-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público. No sistema de *checks and balances*, ou freios e contrapesos, o veto decorre do Poder do Chefe do Executivo de impedir que propostas inconstitucionais ou contrárias ao interesse público, aprovadas pelo Legislativo, transformem-se em leis. “É uma providência Constitucional de conter e barrar eventuais abusos e excessos do Poder Legislativo” (JUNIOR, 2019, p. 967).

⁵ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 67

⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 525.)

O veto "é sempre expresso, inexistindo veto tácito porque, decorridos os 15 dias úteis sem manifestação, presume-se que o projeto tenha sido tacitamente sancionado"⁷.

O veto pode ser total, quando recai sobre a integralidade do projeto, e parcial, quando incide sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. Uma vez vetado determinado projeto de lei pelo governador, cabe a CLDF apreciar o veto e deliberar sobre a derrubada.

"O veto é relativo. Quer dizer, não tranca de modo absoluto o andamento do projeto"⁸.

Se houver veto parcial, a parte vetada percorrerá as etapas acima expostas, pois o veto parcial – e nisso está uma particularidade do Direito brasileiro – apenas obriga o reexame da parte vetada, enquanto o restante do projeto, que está sancionado, deve ser promulgado e entra em vigor após a publicação, mesmo antes da reapreciação da parte vetada (art. 66, § 5º, da CF)⁹.

O autor Sylvio Motta define veto como “a forma que o Executivo tem de rejeitar um projeto já aprovado pelo Poder Legislativo, o que se justifica em razão do relacionamento interligado entre os poderes do Estado, permitindo que haja controle recíproco entre eles” (MOTTA, 2018, p. 639).

No âmbito do Poder Legislativo, o veto pode ser utilizado como forma de recomeço do jogo Legislativo, quando o próprio Governador impede a aprovação da proposta iniciada no Poder Legislativo e apresenta sua proposição sobre a matéria.

Marcelo Novelino define “como veto a discordância do Chefe do Poder Executivo aos termos do Projeto de Lei” (NOVELINO, 2021, p. 711).

Importante notar que, por vezes, na hipótese de vetada determinada proposição, o Poder Executivo encaminha proposta similar para a Casa Legislativa. Este e outros casos de veto enquadram-se no fenômeno denominado recentemente como apropriação, recentemente estudado na literatura brasileira¹⁰.

Para entender melhor a incidência do Fenômeno da apropriação no âmbito do Poder Legislativo do Distrito Federal, passamos a ilustrar as visões sobre o instituto do veto na figura 1 e, logo em seguida, trazemos o cenário do veto na CLDF:

⁷ CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica legislativa. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 92

⁸ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 526.)

⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 219.

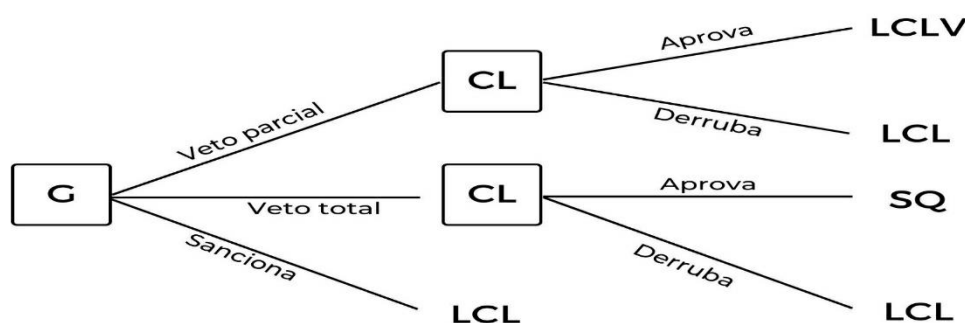
¹⁰ SILVEIRA; SILVA. A apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial, 2018.

Figura 1: Visões sobre o instituto do veto

	Veto bargaining (Cameron)	Poder de agenda condicional (Tsebelis e Alemán)	Veto com apropriação no Brasil
Instrumentos Formais	Veto	<i>Veto amendment</i> (fusão de veto e nova proposição prevista constitucionalmente)	Veto + Apresentação de nova proposição (“fusão circunstancial”)
Negociação	Negociação prévia ao veto (o reinício do jogo legislativo ocorre por iniciativa do Congresso)	Negociação continua (só termina quando o Legislativo vota emendas apresentadas pelo Executivo)	Negociação após o veto (reinício do jogo legislativo por iniciativa do Executivo)

Fonte: Silveira e Silva a apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial, 2018 – com base em Cameron (2000, 2019) e Tsebelis e Alemán (2005).

Figura 2: Cenário do veto na CLDF



Onde:

G: Governador

CL: Câmara Legislativa

SQ: Manutenção do Status quo

Lcl: Lei de iniciativa da CLDF sancionada

Lclv: Lei de iniciativa da CLDF vetada parcialmente

Com base na figura supracitada – ou seja, com base no procedimento de veto do Poder Legislativo do Distrito Federal, busca-se observar momentos em que o Governador pode se utilizar do veto para traçar estratégias ao seu favor.

O ato de vetar determinada proposição é prerrogativa do Poder Executivo, que tem por função atípica legislar em determinados assuntos. Não obstante, a possibilidade de apropriação por meio do veto possibilita aferir características próprias, quer seja de interesse por parte do Poder Executivo na autoria da proposta, quer seja diante as negociações com o Poder Legislativo.

Observa-se na Casa Legislativa do Distrito Federal iniciativas de parlamentares com o intuito de atrair o Executivo para o debate de propostas em sentido negativo, a fim de demonstrar ao povo que o Poder Executivo está se omitindo de legislar naquela demanda específica, fator diretamente ligado à grande quantidade de vetos na ordem do dia.

A adesão do chefe do Poder Executivo ao Projeto de Lei aprovado pelo Poder Legislativo¹¹ é de grande relevância para o Processo Legislativo e transcreve a existência da Lei.

Dentro dessa dinâmica do veto, ao qual devemos nos concentrar, no ano de 2020, o deputado Reginaldo Sardinha propôs o projeto de lei 1262 de 2020, que “Dispõe sobre a criação do Parque Urbano Octogonal na Região Administrativa do Sudoeste/Octogonal e dá outras providências”.

Na época do Projeto de Lei supra, o Governo do Distrito Federal comunicou à Presidência da Câmara Legislativa do Distrito Federal os motivos do veto total oposto ao projeto de Lei nº 1.262, de 2020, que dispõe sobre a criação do Parque Urbano Octogonal e dá outras providências.

Em sua exposição de motivos, o governador asseverou que a proposição incorre em vício formal de inconstitucionalidade, pois desrespeita o art. 71, § 1º, VI e VII, da LODEF¹², segundo as quais compete ao governador a iniciativa de leis que disponham sobre uso e ocupação do solo ou alteração de bens imóveis distritais.

Aduziu, ainda, que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em reiteradas oportunidades, já decidiu pela inconstitucionalidade formal de leis de autoria de parlamentar que cuidavam da criação de Parques Urbanos Distritais em imóveis públicos.

Quadro 1: Projeto de lei para criação de parques urbanos.

Competência privativa do Governador	Correspondência de Legislação	Criação de parques iniciativa de parlamentar	
Iniciativa de leis que disponham sobre uso e ocupação do solo ou alteração de bens imóveis distritais	Distrital arts. 71, § 1º, VI e VII da LODEF arts. 3, XI, 52 e 100, VI e 321 da LODEF.	Projeto de Lei nº 1.262, de 2020. (Deputado Reginaldo Sardinha). Veto do Poder Executivo (Vício de iniciativa).	Derrubada do veto CLDF lei 6997 de 2021 (Lei em vigor).

Percebe-se que, mesmo diante dos argumentos do veto do Executivo, os parlamentares deliberaram pela derrubada do veto, fato que resultou na entrada em vigor da lei 6997 de 2021¹³, que cria o Parque Urbano Octogonal e dá outras providências. Neste caso, não há incidência de apropriação, vez que a CLDF e o Governador não tiveram entendimento e acordo sobre a proposta vetada. Lado outro, a Câmara Legislativa optou por cassar o veto do Governador, ainda que persista a existência do vício de iniciativa.

Porém, em que pese o veto do governador, não existe impedimento para uma futura apropriação dessa agenda pelo Poder Executivo, isso porque, como dito no veto, cabe ao governador a iniciativa de leis que disponham sobre uso e ocupação do solo ou alteração de bens imóveis distritais.

¹¹ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 525.

¹² <https://conteudojuridico.com.br/consulta/leis%20a%20comentar/8195/lodf-art-71-das-leis>

¹³ https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/73e2b465219d4e5e83a8d22d2c63b496/Lei_6997_2021.html

É certo que esse não foi o único caso de criação de parque por iniciativa parlamentar com veto do Poder Executivo local por vício de iniciativa. Na mesma dinâmica do veto, o Deputado João Cardoso propôs o Projeto de Lei nº 983 de 2020, que cria o Parque Ecológico Mangueiral na Região Administrativa Jardim Botânico – RA XXVI. Fundamental que se diga, para os temas que adiante trataremos, que a proposta foi vetada pelo mesmo fundamento do caso citado no quadro 1, qual seja, vício de iniciativa.

Quadro 2: Projeto de lei para criação de parques urbanos.

Competência privativa do Governador	Correspondência de Legislação	Criação de parques iniciativa de parlamentar	
Iniciativa de leis que disponham sobre uso e ocupação do solo ou alteração de bens imóveis distritais	Distrital arts. 71, § 1º, VI e VII da LODF arts. 3, XI, 52 e 100, VI e 321 da LODF.	Projeto de Lei nº 983, de 2020. (Deputado João Cardoso). Veto do Poder Executivo (Vício de iniciativa).	Derrubada do veto CLDF lei 6995 de 2021 (Lei em vigor).

Neste caso também os parlamentares optaram por derrubar o veto do Poder Executivo, fato que ensejou a entrada em vigor da lei 6995 de 2021¹⁴, que cria o Parque Ecológico Mangueiral na Região Administrativa Jardim Botânico – RA XXVI.

Pela nossa abordagem, a incidência de inconstitucionalidade proposital por vezes gera ação do Poder Executivo para saneamento do vício e um recomeço do jogo legislativo, fato que resulta na apropriação por veto. Em vias de regra, o veto sinaliza a finalização de um processo legislativo. Lado outro, no caso a apropriação da agenda o veto significa um recomeço, um ato preparatório para reiniciar a discussão de determinada matéria vetada.

Trata-se de uma estratégia diferenciada do Chefe do Executivo Brasileiro, que pode ser inserida, por vias alternativas, ao que Tsebelis e Alemán denominam *conditional agenda-setting power* (ALEMÁN; TSEBELIS, 2005).

4 APROPRIAÇÃO DA AGENDA COMO INSTRUMENTO DE SANEAMENTO CONSTITUCIONAL

Os mecanismos utilizados pelo Estado para garantir que suas Leis sejam cumpridas (*enforcement of law*) é tema recorrente ao longo dos tempos. Diversos autores se debruçaram sobre a matéria. Na história menos recente, podem-se citar as contribuições de Montesquieu (1996), Beccaria (1999) e Bentham (1996). Já no passado mais próximo, tem-se o manuscrito de Gary Becker (1968), que tem influenciado diversos autores desde então.

¹⁴ https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/42cde85a375141c18eeec4c5d25a1e46/Lei_6995_09_12_2021.html

Polinsky e Shavell ressaltam que são “quatro as escolhas públicas normalmente tomadas quanto à repressão aos transgressores das Leis”. A primeira escolha diz respeito ao tipo de pressuposto adotado pelo Estado para atribuir responsabilidade a determinado cidadão pelo descumprimento de regra de Direito, se o pressuposto da responsabilidade objetiva ou se o fundamento da responsabilidade subjetiva. O segundo ponto a ser considerado é “se a sanção será monetária ou não monetária, ou se haverá a mescla dos dois tipos de sanção”. A terceira escolha a ser feita, segundo os autores, diz respeito ao *quantum* da pena. E a quarta e não menos importante escolha pública diz respeito à “probabilidade de detectar e de efetivamente punir os transgressores”. Esta última variável está diretamente relacionada ao montante de recursos que o Estado está disposto a empregar para encontrar e efetivamente punir aqueles que descumprirem as leis.

Todas as quatro escolhas públicas citadas por Polinsky e Shavell influenciam diretamente no retorno esperado do transgressor, ou seja, no proveito que o agente tira do descumprimento da lei.

Embora as quatro variáveis anteriormente referidas sejam igualmente importantes, na seara do Processo Legislativo, o proveito da iniciativa legiferante inconstitucional por vício de iniciativa se reveste em benefício do próprio parlamentar, que se sobressai como autor da ideia, desta feita, em tramitação conjunta com o poder competente, o Poder Executivo.

Contudo, é importante registrar que nada adianta a iniciativa Inconstitucional por vício de forma se inexistir a probabilidade de apropriação da ideia pelo Poder Executivo, por justamente ser o sujeito competente para iniciar determinadas proposições.

Assim, a capacidade de dado sistema estatal de garantir índice maior ou menor de vício de iniciativa dependerá, em princípio, da correlação entre o Poder Executivo e o Legislativo.

No ano de 2022, debatem-se no Parlamento a alteração da Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011¹⁵, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. O Projeto de Lei Complementar 113 de 2022, de autoria do Poder Executivo, se consubstancia em 3 (três) artigos, são eles:

O art. 1º estabelece que:

Art. 1º Ficam acrescidos ao artigo 152 da Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, os seguintes incisos:

"VI - cargo em comissão ou função de confiança de órgão do Poder Judiciário localizado no Distrito Federal;

VII - cargo diretivo dos órgãos de classe profissionais, quando eleito pelos pares para mandato da autarquia federal ou regional representativa da classe profissional."

O art. 2º institui que:

Art. 2º Fica acrescido ao artigo 157 da Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, o seguinte inciso:

¹⁵<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=840&txtAno=2011&txtTipo=4&txtParte>

Após, segue o art. 3º que dispõe sobre a cláusula de vigência e publicação da norma. O grande ponto é que, na justificativa da proposição, o Poder Executivo argumenta que as citadas alterações foram declaradas inconstitucionais pelo Tribunal local, uma vez que se originam de Emendas de Parlamentares e não por iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Segue Excertos da justificativa do projeto:

Assinale-se que as alterações propostas no art. 152, da Lei Complementar nº 840/2011 foram objeto da Lei Complementar nº 964/2020, a qual foi declarada inconstitucional pelo E. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 0744824- 36.2020.8.07.0000, por vício de iniciativa, uma vez que se originaram de emendas parlamentares a Projeto de Lei Complementar de iniciativa do Poder Executivo.

Ou seja, verificada a importância da ideia dos parlamentares e a consequente declaração de Inconstitucionalidade por vício de forma, o Governador encaminhou Projeto de Lei Complementar 113 de 2022 para a Casa Legislativa, a fim de que a legislação passe a vigorar no ordenamento com o saneamento do vício outrora detectado pelo Poder Judiciário.

No caso em análise, após uma Inconstitucionalidade proposital por vício de iniciativa e o provimento da declaratória de inconstitucionalidade pelo TJDF, o governador se apropriou da norma para ver a legislação gerar efeitos no ordenamento jurídico do Distrito Federal.

No campo do orçamento, uma ferramenta bem debatida no Poder Legislativo do Distrito Federal são os programas de descentralização administrativas financeiras. Em vários anos, a CLDF se deparou com esse tipo de proposta iniciado por parlamentar em exercício. O caso Projeto de Lei nº260 de 2015, de autoria do Deputado Cristiano Araújo, merece destaque por ser o primeiro de matéria orçamentária iniciado e apropriado pelo Poder Executivo – o chamado PDAF.

Essa proposição foi iniciada no ano de 2015 pelo parlamentar Cristiano Araújo, proposta que visa ao fortalecimento da gestão democrática por meio da autonomia financeira nas unidades escolares da rede pública de ensino do Distrito Federal e de suas regionais.

Adentrando no teor da proposição, o Parlamentar esclarece que a descentralização financeira objetiva apoiar e promover mais autonomia às unidades descentralizadas – os órgãos de execução – para conferir maior eficiência e eficácia em seus procedimentos internos, reduzindo a burocracia e fortalecendo a administração pública gerencial nas unidades escolares da rede pública de ensino do Distrito Federal.

Nesse sentido, a proposição é louvável, pois institui não só a descentralização de recursos, mas também os mecanismos de controle do uso dos recursos, como a obrigatoriedade de prestação de contas.

Ocorre que, ao estabelecer que o PDAF contará com transferência de recursos para unidade executora (art. 2º), e definir regras relativas ao valor que deve ser transferido (art. 5º e 6º), o Projeto de Lei em epígrafe cerceia a liberdade do chefe do Poder Executivo para elaboração da Lei Orçamentária. Explica-se.

Nos termos da Constituição Federal, art. 165, pertencente ao Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos, compete ao Poder Executivo a iniciativa das peças orçamentárias¹⁶:

A Lei Orgânica do DF – LODF, por sua vez, nos arts. 71, § 1º, V, 100, XVI, e 149, aplicando o princípio da simetria constitucional, confere as mesmas prerrogativas ao Governador do Distrito Federal¹⁷:

Assim, a proposição sob exame, de iniciativa parlamentar, ao deliberar de matéria orçamentária e de respectivas regras acerca do valor a ser destinado, viola a iniciativa privativa do governador estabelecida nos dispositivos supracitados, uma vez que, se aprovada, obrigaria o Poder Executivo a incluir dotações orçamentárias destinadas ao programa em referência.

Quadro 5: Programas de descentralização administrativas financeiras

Competência privativa do Governador	Correspondência de Legislação	Atribuições de iniciativa do Poder Executivo	
plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias	Distrital arts. 71, § 1º, V, 100, XVI e 149 da LODF	Enviar à Câmara Legislativa projetos de lei relativos a plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;	Art. 100, XVI da LODF
	Nacional art. 165, pertencente ao Título VI – Da Tributação e do Orçamento da C.F		

Ressalte-se que a obrigatoriedade de alocação de recursos ao PDAF, na forma proposta pelo Projeto de Lei 260 de 2015, engessa o Orçamento Público, que, conforme constatou Relatório Fiscal do Tesouro Nacional, já possui baixo índice de liberdade:

Desde a Constituição Federal de 1988, o orçamento público brasileiro vem sofrendo processo intenso de engessamento, resultante da propagação de despesas obrigatórias e de transferências constitucionais e legais, de regras de indexação de despesas, de obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos em alguns setores e de criação de receitas vinculadas a determinados gastos, o que limita a capacidade do Estado de realizar políticas públicas e de realocação de recursos para cumprimento de metas fiscais.

¹⁶ https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/const_fed.html

¹⁷ <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>

Destarte, ao garantir recursos orçamentários, o Projeto de Lei em análise impinge novas regras de orçamento, invade competência exclusiva do chefe do Poder Executivo e restringe o planejamento orçamentário distrital, conflitando, assim, com as normas constitucionais referentes às peças orçamentárias.

Existe jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF nesse sentido, como se pode verificar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.144 (ADI nº 1.144/RS¹⁸:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.238/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DESTINADO AOS MUNICÍPIOS. CRIAÇÃO DE UM CONSELHO PARA ADMINISTRAR O PROGRAMA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de Administração.
2. O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e" da Constituição do Brasil.
3. O texto normativo, ao cercear a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária, colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988.
4. A declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada implica seu esvaziamento. A declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos dá-se por arrastamento.
5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul. (Grifos nossos)

Em julgamento da ADI supracitada, o relator, ministro Eros Grau, aduz em seu voto que a instituição de Programa Estadual de Iluminação Pública constituído por dotações orçamentárias próprias, pela Lei de iniciativa parlamentar, de forma similar ao que versa o Projeto de Lei em análise, colide com o disposto no art. 165, inciso III, da Constituição Federal, que atribui ao Poder Executivo a iniciativa do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Ou seja, se a proposta tramitasse apenas por iniciativa do parlamentar autor, ela seria inadmissível tanto pela COEF, art. 64, II e § 2º, do RICLDF, bem como na CCJ, nos termos do art. 63, I do RICLDF¹⁹.

Porém, para sanar o vício de iniciativa, no ano de 2017, o Poder Executivo apresenta à CLDF o Projeto de Lei 1674 de 2017, que institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) e dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal. Percebe-se que o novo Projeto trata da mesma matéria que foi iniciada pelo parlamentar Cristiano Araújo, na hipótese, o Projeto de lei nº 260 de 2015.

Iniciada nova proposta pelo Poder Executivo, a CLDF deferiu tramitação conjunta dos projetos, conferindo saneamento do vício de iniciativa, fato que resultou na Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de

¹⁸ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7100290>

¹⁹ <https://www.cl.df.gov.br/documents/10162/3945302/Comiss%C3%A3o+de+Economia.pdf>

2017²⁰, de autoria do Deputado Cristiano Araújo e do Poder Executivo, que instituiu na rede pública de ensino do Distrito Federal o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF.

A Lei repercutiu nas Escolas do Distrito Federal, pois os princípios de descentralização administrativa, financeira e pedagógica das escolas unem os atores da comunidade escolar para um alinhamento das demandas da comunidade escolar, com o objetivo de identificar problemas locais e propor suas perspectivas de soluções.

A repercussão da Legislação do PDAF gerou efeitos positivos no noticiário local, vejamos algumas publicações sobre o assunto:

Os recursos do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (Pdaf) estão sendo usados pela Secretaria de Educação na reforma de seis escolas de Taguatinga. O secretário Leandro Cruz esteve nas obras nesta semana.

Uma das obras visitadas é a da construção do Centro de Ensino Integrado 10 (CEI 10), que já recebeu R\$ 500 mil em recursos. “Estamos enfrentando problemas históricos da região de Taguatinga e todo o Distrito Federal, virando o jogo na educação e fortalecendo o ensino público, gratuito e de qualidade”, disse Leandro Cruz.

O coordenador regional de Ensino de Taguatinga, Murilo Marconi Rodrigues, reforçou: “A importância das obras na área da educação de Taguatinga está em atender melhor a comunidade escolar como um todo, ampliar a oferta para vários estudantes²¹”.

Segundo o site da Secretaria de Educação, no ano de 2020, foi reservado um valor de R\$ 210 milhões de reais para destinação de recurso de PDAF:

Mais de R\$ 210 milhões transformaram, para melhor, as estruturas de colégios públicos do Distrito Federal em 2020. O montante é a soma das verbas de emendas parlamentares e do caixa da Secretaria de Educação destinados ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (Pdaf).

Pela primeira vez, as parcelas regulares foram pagas em dia e, para melhorar, todos os distritais ajudaram a bancar os reparos. O ano terminou com 100% de execução dos valores empenhados²².

O caso supra foi um típico caso de Apropriação de Agenda que o Poder Executivo sana o vício de iniciativa do parlamentar, que aqui também chamamos de “inconstitucionalidade proposital”, para dar viabilidade técnica, jurídica e política a norma.

De ora em diante, após esclarecimentos pontuais sobre o fenômeno da apropriação, da apropriação por veto e da apropriação como instrumento de saneamento constitucional, passaremos a tecer considerações finais sobre o resulta do estudo no que concerne ao fenômeno da apropriação.

²⁰https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb

²¹<https://jornaldebrasil.com.br/brasilia/recursos-do-pdaf-melhoram-escolas-de-taguatinga/>.

²² <https://www.educacao.df.gov.br/pdaf-39-superior-em-2020-e-o-maior-da-historia/>

5 RESULTADO DO ESTUDO SOBRE O FENÔMENO DA APROPRIAÇÃO

Sobre o resultado do estudo, chega-se à concepção da existência incontroversa do fenômeno da apropriação da Agenda Legislativa no Poder Legislativo do Distrital. A estimativa de incidência do fenômeno consistiu na análise dos casos indicados no teor do trabalho.

A tripartição de Poderes visa à harmonia social e à Segurança Jurídica. Pelo decorrer do estudo, percebe-se que nem sempre uma iniciativa Inconstitucional por vício de iniciativa tem o objetivo de legislar na esfera de um outro poder. Isso porque o Poder Legislativo reflete os anseios sociais, pois representa a sociedade. A Câmara Legislativa deve reproduzir as aspirações do povo, por diversas formas, até mesmo com o protocolo de projetos com flagrante vício de iniciativa.

O artigo abordou tema ainda inexplorado no campo da relação entre os poderes do Distrito Federal. No decorrer da pesquisa, percebemos a contribuição dos parlamentares e o interesse do Poder Executivo na aprovação de determinadas proposições. No decorrer da pesquisa, é perceptível que a Câmara Legislativa deve reproduzir as aspirações do povo, respeitada a tripartição de Poderes e a competência de iniciativa.

Enfrentar o estudo do fenômeno trouxe-nos como fatores desencadeantes de Inconstitucionalidade de Leis, desta feita não pelo desconhecimento da Constituição pelo Legislador, mas como forma de estratégia política. Pode-se gerar Inconstitucionalidade a partir de diversos elementos, até mesmo quando o agente político pretende legislar para fins eleitoreiros, quer seja na defesa de uma categoria de servidores ou de uma região administrativa, fator que pode gerar crises de governabilidade ou insegurança jurídica.

Rogério Bastos Arantes explica que em crises de governabilidade ou de insegurança jurídica o STF atua no papel normativo de anular normas de constitucionalidade duvidosa, porque há “tensão entre o respeito à Constituição e os imperativos de governo”²³.

Diante desse quadro, cabe registrar que o estudo da Apropriação oportunizou um olhar mais cauteloso aos trabalhos desenvolvidos pelos Deputados Distritais, que por vezes protocolam projetos com vício de competência para trazer à tona o interesse do eleitor em projetos de iniciativa do governo em determinada proposta legislativa. Esse fator eleva e valoriza a atividade dos parlamentares como fonte de possível inovação legislativa na esfera de competência do Poder Executivo. A apropriação também se apresenta como interlocutora da voz da sociedade no parlamento do Distrito Federal, na medida em que as propostas são debatidas e noticiadas na imprensa.

Nessa linha de ideias, seria a apropriação da agenda um fenômeno utilizado para sanear as inconstitucionalidades propositais, e, por consequência, valorizar politicamente a atuação parlamentar na CLDF?

²³ ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Educ/Fapesp/Idesp, 1997. p. 204.

A resposta da indagação constitui-se de considerável relevância para a pesquisa, pois tratava-se de verificação real das inconstitucionalidades propositais, da atuação política parlamentar e da verificação do fenômeno da apropriação da agenda. Dessa forma, foi aperfeiçoado a verificação do fenômeno nos casos de apropriação averiguados, levando-se em conta as iniciativas de parlamentar com inconstitucionalidades propositais.

Nesses moldes, o estudo aborda tema inédito no Poder Legislativo do Distrito Federal e contribui na discussão relativa ao fenômeno da Apropriação da Agenda. O estudo indica a relevância da atividade do parlamentar nos casos de Apropriação da Agenda Legislativa.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. B. Judiciário e política no Brasil. São Paulo: Idesp: Editora Sumaré: FAPESP: EDUC, 1997.

ARAÚJO, S. M. V. G. de; SILVA, R. S. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno? 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/188904>. Acesso em: dez. 2024.

BASTOS, C. R. Curso de direito constitucional. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

BECCARIA, C. Dos delitos e das penas. José Cretella Júnior (Trad.). 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach 1976. The Journal of Political Economy, n. 2, p. 169-217, mar./abr., 1968.

BONAVIDES, P. Curso de direito constitucional. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: dez. 2024.

BRASIL. LEI Nº 3.752, DE 25 DE JANEIRO DE 2006. Dita normas para a convocação da Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara e da outras providências. Diário Oficial da União de 18.4.1960 e republicado em 19.04.1960. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3752.htm#:~:text=L3752&text=LEI%20No%203.752%2C%20DE,Guanabara%20e%20da%20outras%20provid%2C%20Ancias>. Acesso em: dez. 2024.

BRASIL. Lei 4492 de 15/07/2010. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Diário Oficial da União de 11.09.1997. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm#:~:text=L9492&text=LEI%20N%C2%BA%209.492%2C%20DE%2010,d%C3%ADvida%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%2C%20Ancia>. Acesso em: dez. 2024.

BRASIL. Lei 6129 de 07/03/2018. Dispõe sobre a transformação do Conselho Nacional de Pesquisas em Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e dá outras providências. Diário Oficial da União de 7.11.1974 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6129.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20transforma%C3%A7%C3%A3o%20do,CNPq\)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%2C%20Ancias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6129.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20transforma%C3%A7%C3%A3o%20do,CNPq)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%2C%20Ancias)>. Acesso em: dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/7/1965, Página 6746. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4737-15-julho-1965-356297-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: dez. 2024.

CANOTILHO, J. J. G. Direito Constitucional e teoria da constituição. 7. ed. Vev. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CARVALHO, K. G. Técnica Legislativa. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

CLÈVE, C. M. Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COSTA, N. N. Direito Constitucional Brasileiro. Rio de Janeiro: Editora GZ, 2021.

DISTRITO FEDERAL. Lei 6.023 de 18 de dezembro de 2017. Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF e dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb/Lei_6023_18_12_2017.html. Acesso em: dez. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei 6804 de 28/01/2021. Dispõe sobre o respeito ao uso do nome social nas lápides e nos atestados de óbito de travestis, mulheres transexuais, homens transexuais e demais pessoas trans e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d5f61dad7ca448f38f005187e50332d5/Lei_6804_28_01_2021.html#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.804%2C%20DE%2028%20DE%20JANEIRO%20DE%202021&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20respeito%20ao,trans%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias.>. Acesso em: dez. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei 6023 de 18/12/2017. Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF e dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb/Lei_6023_18_12_2017.html. Acesso em: dez. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei 6720 de 18/11/2020. Altera a denominação da carreira Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos e a reestrutura. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/75073f3ea3fb4da19dc6a21f3a2bf7b0/Lei_6720_18_11_2020.html#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.720%2C%20DE%2018,\(*\)&text=Altera%20a%20denomina%C3%A7%C3%A3o%20da%20carreira,Res%C3%ADduos%20S%C3%B3lidos%20e%20a%20reestrutura.>](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/75073f3ea3fb4da19dc6a21f3a2bf7b0/Lei_6720_18_11_2020.html#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.720%2C%20DE%2018,(*)&text=Altera%20a%20denomina%C3%A7%C3%A3o%20da%20carreira,Res%C3%ADduos%20S%C3%B3lidos%20e%20a%20reestrutura.>). Acesso em: dez. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei 6997 de 09/12/2021. Dispõe sobre a criação do Parque Urbano Octogonal e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/73e2b465219d4e5e83a8d22d2c63b496/Lei_6997_2021.html#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.997%2C%20DE%2009%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202021&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20do,%C2%A7%206%C2%B0%20do%20art.>. Acesso em: dez. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar 13 de 03/09/1996. Regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51842/Lei_Complementar_13_03_09_1996.html. Acesso em: dez. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar 840-11 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do DF. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/70196/Lei_Complementar_840_23_12_2011.ht. Acesso em: dez. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do DF - Texto Integral. 1993. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei_Org_nica__08_06_1993.html>. Acesso em: dez. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Regimento interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal. 9. ed., Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2018. 172 p.

FERREIRA FILHO, M. G. Do processo legislativo. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

JORNAL DE BRASÍLIA (JBr). Recursos do Pdaf melhoram escolas de Taguatinga. 2021. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/brasilia/recursos-do-pdaf-melhoram-escolas-de-taguatinga/>. Acesso em: dez. 2024.

JUSBRASIL.TJDFT declara inconstitucional lei que muda carreira do SLU. 2014. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/tjdft-declara-inconstitucional-lei-que-muda-carreira-do-slu/167031659>>. Acesso em: dez. 2024.

KELSEN, H. Teoria pura do Direito. Tradução de João Baptista Machado. 4. ed. Coimbra: Arménio Amado Ed. 1979.

MINISTÉRIO PÚBLICO (MP). Lei 7088 de 31/03/2022. Dispõe sobre a carreira Gestão de Resíduos Sólidos e dá outras providências. Disponível em: https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/component/adi/?act=visualizar_processo&id=594#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.088%2C%20DE%2031%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202022&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20carreira%20Gest%C3%A3o,sanciono%20a%20seguinte%20Lei%3A%20Art. Acesso em: dez. 2024.

MONTESQUIEU, C. L. de S. O espírito das leis. (Trad.) Fernando Henrique Cardoso. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, A. Direito Constitucional. 36. ed., Revista, atualizada ampliada, São Paulo: Atlas, 2019.

MOTTA, S. Direito Constitucional: Teoria, Jurisprudência e Questões. 27. ed., Belo Horizonte: Editora Método, 2017.

NOVELINO, M. Curso de Direito Constitucional. 16. ed. revista atualizada ampliada, Salvador: Editora Jus PoDIVM, 2021.

ORLANDI, Á. H.; REIS, J. F. D.; MELO, O. S. de. Processo legislativo e funcionamento da Câmara Legislativa. 4. ed. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2017. 144 p.

POLINSKY, A. M.; SHAVELL, S. Handbook of law and economics. North-Holland: Amsterdam, 2008. p. 406-407.

SANTOS, L. C. A. dos; NETTO, M. G. da N.; CARNEIRO, A. C. de S. Curso de regimento comum nacional. 3. Ed., Brasília: Edições Câmara, 2021.

SILVA, J. A. da. Curso de direito constitucional positivo. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 525-526.

SILVA, R. S.; ARAÚJO, S. M. V. G. de. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno? 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/188904>. Acesso em: dez. 2024.

SILVA, R. S. e. Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda. Brazilian Political Science Review, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 98-135, set./dez, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212014000300098&lng=en&nrm=iso. Acesso em: dez. 2024.



SILVA, R. S. e. A apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial. Revista de informação legislativa: RIL, v. 55, n. 217, p. 13-33, jan./mar. 2018. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p13>. Acesso em: dez. 2024.