

IDP
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

**O FENÔMENO DA APROPRIAÇÃO DA AGENDA NO PODER LEGISLATIVO DO
DISTRITO FEDERAL**

A influência política e o vício de iniciativa

GILSON AIRES DE MENEZES JÚNIOR

BRASÍLIA 2022

GILSON AIRES DE MENEZES JÚNIOR

**O FENÔMENO DA APROPRIAÇÃO DA AGENDA NO PODER LEGISLATIVO DO
DISTRITO FEDERAL**

A influência política e o vício de iniciativa

Dissertação apresentada como requisito para a
obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional
pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

BRASÍLIA 2022

GILSON AIRES DE MENEZES JÚNIOR

**O FENÔMENO DA APROPRIAÇÃO DA AGENDA NO PODER LEGISLATIVO DO
DISTRITO FEDERAL**

A influência política e o vício de iniciativa

Dissertação apresentada como requisito para a
obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional
pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Brasília, dezembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Orientador (IDP)

Profa. Dra. Marilda de Paula Silveira
Membro

Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho
Membro

Dedico esta dissertação a Deus, minha família e as minhas avós, Hermenegilda Silva de Menezes (in memoriam) e Iracema Vieira de Menezes dos Santos. A primeira por me ensinar o poder da educação, a segunda por acreditar no meu potencial nas horas mais desfavoráveis.

A Liane Gonçalves Menezes e Carvalho, esposa amada, que me proporcionou suporte emocional para conciliar o trabalho com a pesquisa, elaboração e na revisão dessa obra.

Aos meus queridos filhos, Cauã Menezes de Carvalho e Gael Menezes de Carvalho, por me possibilitar o direito de sonhar.

Agradeço aos professores do Instituto Brasiliense de Direito Público, especialmente ao Professor Doutor Rafael Silveira e Silva, orientador, pelos ensinamentos, direção e paciência.

Agradeço aos colegas do poder Legislativo do Distrito Federal, que no cotidiano do trabalho colaboraram com debates que me ajudaram a aperfeiçoar a pesquisa e identificar o fenômeno com êxito.

*Aprenda com o Ontem, viva o Hoje, tenha
esperança para o amanhã. (Albert Einstein).*
Esop

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. Esta dissertação de mestrado, elaborada com o intuito de analisar questões teóricas e práticas do poder Legislativo do Distrito Federal, abordará a verificação do fenômeno entre as causas, efeitos e consequências. Não se pretende exaurir o tema, este que é recorrente na Casa Legislativa Distrital; todavia, por meio do trabalho, busca-se ampliar o espaço de debate acerca da problemática.

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

ABSTRACT

The phenomenon of appropriation of the agenda can have major consequences in terms of the effectiveness of citizens' rights, by achieving the effectiveness and credibility of Legislative action. In this vein, the articulation between the Legislative and executive powers seems to show signs of validation of propositions with a flagrant vice of unconstitutionality, whether at the stage of processing the proposal or at the moment of the veto of the Executive power. This master's thesis, prepared with the aim of analyzing theoretical or practical issues of the legislature of the Federal District, will address the verification of the phenomenon between causes, effects and consequences. It is not intended to exhaust the topic, which is recurrent in the District Legislative House; however, the work seeks to expand the space for debate on the issue.

Keywords: Appropriation of the agenda. Citizens' rights. Legislative action. Articulation between the powers. District Legislative House.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Cenário do veto na CLDF	24
Figura 2 - Gráfico do Panorama Geral CCJ – Biênio – 2019-2020	56
Figura 3 - Gráfico das propostas distribuídas por relator - Biênio – 2019-2020	57
Figura 4 - Pareceres aprovados em reunião – Biênio 2019 – 2020	57
Figura 5 - Projeção de incidência de Apropriação 2019	76
Figura 6 - Projeção de incidência de Apropriação 2020	77
Figura 7 - Projeção de incidência de Apropriação 2021	78
Figura 8 - Projeção de incidência de Apropriação 2022	78
Figura 9 - PDAF e sua autoria conjunta	90
Figura 10 - PDAF e suas consequências legiferantes.....	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Visões sobre o instituto do veto	24
Tabela 2 - Projeto de lei para criação de parques urbanos.....	26
Tabela 3 - Projeto de lei para criação de parques urbanos.....	27
Tabela 4 - Leis Ordinárias de iniciativa parlamentar que criam parques no Distrito Federal.....	32
Tabela 5 - Leis Complementares de iniciativa parlamentar que criam parques no Distrito Federal.....	34
Tabela 6 - Programas de descentralização administrativas financeiras.....	38
Tabela 7 - Comparativos entre Lei 5.276/13 e Projeto de Lei 2560/22	73
Tabela 8 - Metodologia de Pesquisa	75

LISTA DE ABREVIATURAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADI-MC – Ação Direta de Inconstitucionalidade com Medida Cautelar
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANEL – Associação Nacional dos Editores de Livros
ART – Artigo
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
CDC – Comissão de Direito do Consumidor
CDDHCEDP - Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar
CSEG – Comissão de Segurança
CF – Constituição Federal
CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal
CONJUR – Consultor Jurídico
CPF – Cadastro de Pessoa Física
DF – Distrito Federal
EC – Emenda Constitucional
LO – Lei Ordinária
LC – Lei Complementar
MP – Medida Provisória
MS – Mandado de segurança
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
PDAF – Programa de descentralização Administrativa Financeira
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PL – Projeto de lei
PLE – Processo Legislativo Eletrônico
STF – Supremo Tribunal Federal
TCU – Tribunal de Contas da União
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1 – O QUE É O FENÔMENO DA APROPRIAÇÃO DA AGENDA?

1.1 Da Apropriação por veto

1.2 A Apropriação da Agenda como instrumento de saneamento constitucional

2 – DO PODER LEGISLATIVO DO DISTRITO FEDERAL E O CRIVO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS PROPOSIÇÕES.

2.1 Do poder Legislativo do Distrito Federal

2.2 Da função da Comissão de Constituição e Justiça

2.3 O Uso político da inconstitucionalidade e constitucionalidade

3. APROPRIAÇÃO: PROCESSO DE SELEÇÃO DE CASOS.

3.1 Método de detecção de casos de apropriação

3.2 Dos dados coletados

3.3 Resultado do estudo sobre a ocorrência da apropriação

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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 desta dissertação de mestrado e do presente estudo, “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.

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, a dissertação de mestrado em análise 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 na dissertação 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. Ter-se-á como pressuposto que em tais situações há uma proposta a ser barganhada e a ser debatida pelas partes, com o objetivo de atender os anseios do parlamentar e da sociedade.

Com o objetivo de gerar uma releitura dos paradigmas doutrinários é que, também, invocaremos manuais recentes de Direito Constitucional que, via de regra, seguem interpretações consagrados na doutrina nacional.

A pesquisa tem o enfoque no Poder Legislativo do Distrito Federal, este que tem suas peculiaridades e características específicas, único no país, por cumular funções legislativas de estado e município. No âmbito do Poder Legislativo 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

¹ <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/bitstream/123456789/1933/1/Texto%20atualiz.%20at%C3%A9%201-8-2017>

analisados são os projetos de iniciativa de parlamentar com flagrante vício de competência e com veto do poder Executivo.

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. A dissertação tem por característica um caráter didático, com textos organizados em tópicos, gráficos e quadros.

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, a dissertação contribui no sentido de identificar os motivos de proposições com Inconstitucionalidades propositais com vício de iniciativa.

Nesse sentido, os objetivos específicos da pesquisa concernem em: colacionar casos de Inconstitucionalidades propositais; expor em dados estatísticos a incidência do fenômeno da Apropriação da Agenda no Poder Legislativo do Distrito Federal; compreender o processo 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 todos os vetos do Poder Executivo de proposições de iniciadas por parlamentar pelo período da corrente legislatura e, a partir deles, identificamos casos em que os parlamentares usam de forma proposital o vício de iniciativa, no esforço de ver uma apropriação da proposta pelo poder executivo. No decorrer do estudo, verificamos hipóteses de apropriação da agenda parlamentar após o veto do Poder Executivo.

Na corrente legislatura, que se desenrola nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, verifica-se um quantitativo de 268 projetos com vetos a serem analisados

pelos agentes políticos, parâmetro que toma por referência a ordem do dia da CLDF. A título de informação, no ano de 2019, o Poder Executivo vetou 89 proposições, destas, 79 o Poder Executivo sustentou a impossibilidade de prosperar por se tratar de proposição cujo a iniciativa é reservada ao chefe do Poder Executivo.

No ano de 2020, o Poder Executivo vetou 102 propostas, destas, 92 vetadas por serem de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo.

Já em 2021, o patamar de vetos do Poder Executivo reduziu, vez que foram vetadas apenas 57 proposições, destas, 51 vetadas por se tratar de iniciativa reservada ao Governador. Em 2022, houve poucas deliberações sobre vetos. Somente foram vetadas 20 propostas no total, destas, 12 propostas por vício de iniciativa.

Pelo visto, nas razões de veto do Poder Executivo, a formalidade configura o aspecto que leva mais proposições à Inconstitucionalidade. Percebe-se o vício na forma quando se desrespeitam requisitos procedimentais da elaboração da norma. Dentre os vetos analisados, a maior quantidade de razões de veto tratava-se de vício de iniciativa.

Como marco teórico da verificação do fenômeno, partimos da compreensão exposta por Silveira e Silva (2014) em além do presidencialismo de coalizão brasileiro: a apropriação da agenda legislativa e Silveira e Silva e Araújo (2010), no artigo apropriação da agenda do legislativo: como aferir esse fenômeno?

A pesquisa é expressa por meio da seguinte estrutura: no capítulo 1, busca-se compreender e examinar o fenômeno da apropriação da agenda, com atenção, neste momento, para aspectos relacionados ao Poder Legislativo do Distrito Federal. O capítulo 1 pretende discorrer sobre aspectos conceituais e teóricos sobre o fenômeno, com enfoque na apropriação por veto e na apropriação da agenda como instrumento de saneamento constitucional.

Já no capítulo 2, busca-se compreender o processo Legislativo do Distrito Federal e o real papel da Comissão de Constituição e Justiça. Procura-se, dessa maneira, não só trazer o conhecimento sobre o funcionamento da CLDF como demonstrar o importante papel da Comissão de Constituição e Justiça. O objetivo do capítulo 2 é traçar a relação do vício de iniciativa e a apropriação da proposta por meio do Poder Executivo.

No capítulo 3, demonstra-se e analisa-se o método de detecção de casos, com o intuito de verificar e analisar a frequência do fenômeno, bem como trazer o resultado do estudo.

Nessa linha de ideias, a pesquisa se justifica por inexistirem estudos sobre o tema 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.

A presente dissertação não tem o objetivo de esgotar o tema, porém, amplia o debate para analisar a incidência e influência do fenômeno da apropriação da agenda na política do Distrito Federal, sob um ponto de vista prático e teórico.

1 O QUE É 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).²

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

² <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/188904>

agenda em debate no Parlamento (ARAÚJO and SILVA, 2012; SILVA and ARAÚJO, 2013)³.

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 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 órgãos⁴.

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:

³<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/188904>

⁴ Canotilho, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e teoria da constituição, 7 ed. Vev. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 649.

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 and SILVA, 2012; SILVA and ARAÚJO, 2013⁵).

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)⁶.

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 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.

⁵<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/188904>

⁶ Idem

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 desta dissertação, 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”⁷.

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.

Obviamente que nem todas as tentativas de apropriação são saneadas e ratificadas pelo Poder Executivo. Para detalhar o assunto, vide o anexo 1 do presente trabalho, com casos práticos da casa legislativa.

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*,

⁷ Silveira e Silva a apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial, 2018.

[...] 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 jurídica⁸.

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"⁹.

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 presente no capítulo 3 desta dissertação.

1.1 Apropriação por veto

A Lei nasce com a sanção que é pressuposto de sua existência, a menos que seja vetada e o veto rejeitado¹⁰..."

"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:

⁸ Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 61-62.

⁹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 67

¹⁰ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 525.)

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).

O veto "é sempre expresso, inexistindo veto tácito porque, decorridos os 15 dias úteis sem manifestação, presume-se que o projeto tenha sido tacitamente sancionado¹¹".

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 projeto¹²".

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

¹¹ CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica legislativa. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 92

¹² SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 526.)

sancionado, deve ser promulgado e entra em vigor após a publicação, mesmo antes da reapreciação da parte vetada (art. 66, § 5º, da CF)¹³.

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.

Para Guilherme Pena de Moraes, veto é dividido em parcial ou total, consoante tenha havido, ou não, a repulsa à fração do Projeto de Lei, restrito a texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, em atendimento ao art. 66, §§ 1º e 2º, 4º, e 6º, da CRFB (MORAES, 2016, p. 455).

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 brasileira¹⁴.

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 tabela 1 e, logo em seguida, trazemos o cenário do veto na CLDF:

	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”)

¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 219.

¹⁴ SILVEIRA; SILVA. A apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial, 2018.

	Veto bargaining (Cameron)	Poder de agenda condicional (Tsebelis e Alemán)	Veto com apropriação no Brasil
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)

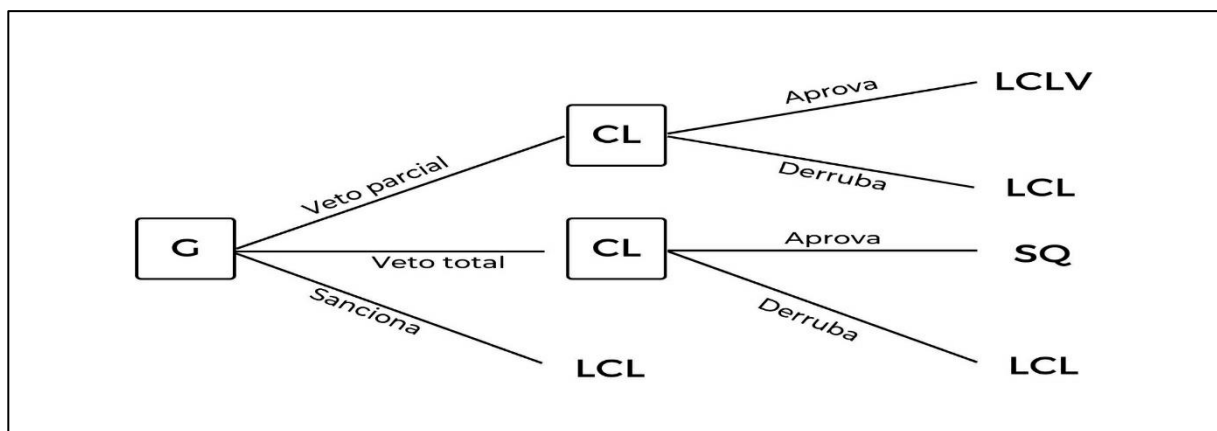
Tabela 1 - Visões sobre o instituto do veto¹⁵

Figura 1 - 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, este que tem por função atípica legislar em determinados assuntos. Não obstante, a possibilidade de apropriação por meio do veto possibilita aferir características

¹⁵ 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).

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 atraírem 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 Legislativo¹⁶ 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 LODF¹⁷, 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.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 525.

¹⁷ <https://conteudojuridico.com.br/consulta/leis%20a%20comentar/8195/lodf-art-71-das-leis>

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 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).

Tabela 2 - Projeto de lei para criação de parques urbanos

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 2021¹⁸, 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.

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.

¹⁸ https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/73e2b465219d4e5e83a8d22d2c63b496/Lei_6997_2021.html

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).

Tabela 3 - Projeto de lei para criação de parques urbanos

Neste caso também os parlamentares optaram por derrubar o veto do Poder Executivo, fato que ensejou a entrada em vigor da lei 6995 de 2021¹⁹, que cria o Parque Ecológico Mangueiral na Região Administrativa Jardim Botânico – RA XXVI.

É importante trazer ao estudo os diversos projetos que visam à criação de parques com iniciativa de parlamentar que tomaram vigência com o aval do chefe do Poder Executivo, quer seja pelo encaminhamento de novo projeto sanando o vício de iniciativa, quer seja pela regulamentação da Lei por meio de Decreto. Vejamos a lista abaixo:

Lei	Deputado Autor	Objeto	P. Lei	Observação
302/1992	EDIMAR PIRENEUS	Autoriza o Poder Executivo a criar e instalar o Parque Ecológico Veredinha, em	420/1992	Parque criado. Lei regulamentada

¹⁹https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/42cde85a375141c18eeec4c5d25a1e46/Lei_6995_09_12_2021.html

		Brazlândia, e dá outras providências.		pelo Decreto nº 16.052/1994.
556/1993	GERALDO MAGELA	Dispõe sobre a autorização de criação do Parque Olhos d'Água, em área que menciona, e outras providências.	1.021/1993	Parque Olhos d'Água, dentro da área que compreende a SQN 413, SQN 414 e SCLN 414 e SCLN 415. PARQUE INAUGURADO EM 1994.
576/1993	TADEU RORIZ	Cria o Parque Três Meninas na Região Administrativa de Samambaia – RA XII e dá outras providências.	641/1992	Parque criado. Possui área de 66,5374 hectares, definido na planta URB 65/92 e no memorial MDE 65/92. Foi recategorizado como Parque Ecológico Três Meninas pela Lei nº 6.414/2019.
871/1995	MARCO LIMA	Cria o Parque Recreativo do Setor O e dá outras providências.	287/1995	Parque criado. Inaugurado em 23/10/2018. Foi recategorizado, passando de Parque Recreativo do Setor “O” para Parque Urbano do Setor “O”, conforme o Decreto nº 41.293/2020.
923/1995	LÚCIA CARVALHO	Cria a Área de Relevante Interesse Ecológico denominada Parque Juscelino Kubitschek e dá outras providências.	1.014/1995	Parque criado. Recategorizado para Parque Ecológico da Vila Varjão, conforme a Lei nº 6.414/2019.
1.002/1996	JOÃO DE DEUS	Cria a Área de Relevante Interesse Ecológico denominada Parque	1.014/1995	Parque criado. Regulamentad

		Juscelino Kubitschek e dá outras providências.		a pelo Decreto nº 38.363/2017.
1.053/19 96	WASNY DE ROURE	Cria o Parque Ecológico e Vivencial da Vila Varjão, na RA XVIII – Região Administrativa do Lago Norte e dá outras providências.	1.194/19 93	Parque criado. Recategorizado para Parque Ecológico da Vila Varjão, conforme a Lei nº 6.414/2019.
1.188/19 96	JOÃO DE DEUS	Cria o Parque Ecológico e Vivencial do Recanto das Emas	450/1995	Parque criado. Recategorizado como Parque Distrital Recanto das Emas, conforme a Lei nº 6.414/2019.
1.202/19 96	ANTÔNIO JOSÉ - CAFÚ	Cria o Parque Ecológico e Vivencial da Ponte Alta do Gama em área que menciona e dá outras providências.	305/1995	Parque criado. O Parque Ecológico e Vivencial da Ponte Alta do Gama passou a ser classificado como Parque de Uso Múltiplo, conforme a Lei Complementar nº 720/2006.
1.262/19 96	LUIZ ESTEVÃO	Cria o Parque Ecológico e Vivencial Canjerana e dá outras providências.	814/1995	Parque criado. Esse parque foi criado pela Lei nº 1.262/1996, que posteriormente foi revogada pela Lei nº 4.506/2010, que manteve a sua criação e definiu a sua poligonal, e mais tarde foi recategorizado como Refúgio de Vida Silvestre Canjerana,

				conforme a Lei nº 6.414/2019.
1.299/19 96	DANIEL MARQUES	Cria o Parque Ecológico e Vivencial Cachoeira do Pípiripau e dá outras providências.	296/1995	Parque criado. Foi recategorizado como Área de Relevante Interesse Ecológico do Pípiripau, conforme a Lei nº 6.414/2019. Inclusive o aniversário desse parque é comemorando em 16/12, data da lei que o instituiu.
1.300/19 96	DANIEL MARQUES	Cria o Parque Ecológico e Vivencial de Candangolândia.	250/1995	Parque criado. Foi recategorizado como Parque Ecológico dos Pioneiros, conforme a Lei nº 6.414/2019.
1.318/19 96	DANIEL MARQUES	Cria o Parque Recreativo Sucupira na Região Administrativa de Planaltina – RA VI.	406/1995	Parque criado. Foi recategorizado como Parque Ecológico Sucupira, conforme a Lei nº 6.414/2019.
1.446/19 97	CLÁUDIO MONTEIRO	Dispõe sobre a criação do Parque Recreativo do Núcleo Bandeirante.	1.193/19 96	Parque criado. Foi recategorizado para parque urbano, conforme o Decreto nº 41.293/2020.
1.594/19 97	LUIZ ESTEVÃO	Dispõe sobre a criação do Parque Ecológico Garça Branca, na Região Administrativa XVI – Lago Sul.	815/1995	Parque criado. O projeto foi vetado e o veto rejeitado pela CLDF. Posteriormente

				o parque foi recategorizado como Refúgio de Vida Silvestre Garça Branca, conforme a Lei nº 6.414/2019
1.600/19 97	LUIZ ESTEVÃO	Dispõe sobre a criação do Parque das Copaíbas, na Região Administrativa XVI – Lago Sul e dá outras providências.	985/1995	Parque criado. O projeto foi vetado e o veto rejeitado pela CLDF. Posteriormente o parque foi recategorizado como Parque Distrital das Copaíbas, conforme a Lei nº 6.584/2020.
1.705/19 97	JOÃO DE DEUS	Cria o Parque Ecológico e Vivencial do Riacho Fundo em área que menciona e dá outras providências.	1.617/19 96	Parque criado. Foi recategorizado como Parque Ecológico do Riacho Fundo, conforme a Lei nº 6.414/2019.
1.826/19 98	ANTÔNIO JOSÉ - CAFÚ	Cria o Parque Ecológico Ezechias Heringer, na Região Administrativa do Guará – RA X.	298/1995	Parque criado. O Parque Ecológico Ezechias Heringer constitui-se em unidade de conservação ambiental, com área equivalente a 344,9508 hectares.
2.014/19 98	JOSÉ EDMAR	Transforma em Parque Ecológico e Vivencial Bosque dos Eucaliptos o Bosque dos Eucaliptos da Região Administrativa do Guará – RA X.	2.380/19 96	Parque criado. O projeto foi vetado e o veto rejeitado pela CLDF. O parque foi recategorizado para parque

				urbano, conforme o Decreto nº 41.293/2020.
2.044/1998	CÉSAR LACERDA	Dispõe sobre a criação do Parque Recreativo de Santa Maria, na Região Administrativa de Santa Maria – RA XIII.	251/1995	Parque criado. O projeto foi vetado e o veto rejeitado pela CLDF. Posteriormente o parque foi recategorizado como Parque Ecológico de Santa Maria, conforme a Lei nº 6.414/2019
2.355/1999	DANIEL MARQUES	Cria o Parque Ecológico e Vivencial do Retirinho.	1.832/1996	Parque criado. Foi recategorizado como Parque Distrital do Retirinho, conforme a Lei nº 6.414/2019.
2.279/1999	DANIEL MARQUES	Dispõe sobre a criação do Parque Ecológico dos Pequizeiros, na Região Administrativa de Planaltina – RA VI.	1.743/1996	Parque criado. Foi recategorizado como Parque Distrital dos Pequizeiros, conforme a Lei nº 6.414/2019.
2.360/1999	JOSÉ EDMAR	Cria o Parque Urbano Bosque do Sudoeste.	2.362/1996	Parque criado. Foi inaugurado e entregue a comunidade em 23/03/2013.

Tabela 4 - Leis Ordinárias de iniciativa parlamentar que criam parques no Distrito Federal

LC	Deputado Autor	Objeto	P. Lei	Observação
57/1998	ANTÔNIO JOSÉ CAFÚ	Cria o Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul, na Região Administrativa XVI.	281/1997	Parque criado. Foi recategorizado como Parque Ecológico do

				Anfiteatro Natural do Lago Sul, conforme a Lei Complementar nº 955/2019.
219/1999	LUIZ ESTEVÃO	Cria o Parque Ecológico Dom Bosco.	132/1997	Parque criado. Trata-se de uma unidade de conservação da natureza de uso sustentável, conforme dispõe a Lei Complementar nº 827/2010.
287/2000	CHICO FLORESTA	Cria o Parque Ecológico Águas Claras, na Região Administrativa de Taguatinga – RA III	432/1999	Parque Criado. O PLC foi vetado e o veto rejeitado pela CLDF.
614/2002	CHICO FLORESTA	Cria o Parque Ecológico da Cachoeirinha, na Região Administrativa do Paranoá – RA VII.	1.517/2001	Parque criado. “Cabe frisar que existe uma região considerável do Parque Cachoeirinha considerada Zona de Preservação da Vida Silvestre, com grande sensibilidade ambiental, vales encaixados, córregos, que merece proteção especial. Portanto, sugerimos a recategorização desta área como Refúgio de Vida Silvestre do

				Córrego Cachoeirinha.”
623/2002	DANIEL MARQUES	Cria o Parque Ecológico e Vivencial Estância, na Região Administrativa de Planaltina – RA VI, e dá outras providências.	1.797/2002	Parque criado. Foi recategorizado como Refúgio de Vida Silvestre Mestre D'Armas, conforme a Lei Complementar nº 955/2019.
630/2020	DANIEL MARQUES E EURIDES BRITO	Transforma a área que integra o Centro de Educação Profissional, Colégio Agrícola de Brasília, em Parque Ambiental	1.803/2002	Parque criado. A LC transformou em Parque Ambiental a área territorial ocupada pelo Centro de Educação Profissional - Colégio Agrícola de Brasília.
641/2002	CHICO FLORESTA	Cria o Parque de Uso Múltiplo do Morro do Careca, na Região Administrativa do Lago Norte – RA XVIII.	1.518/2001	Parque criado. PLC vetado e o veto rejeitado pela CLDF. O parque foi recategorizado como Refúgio de Vida Silvestre Morro do Careca, conforme a Lei Complementar nº 955/2019.

Tabela 5 - Leis Complementares de iniciativa parlamentar que criam parques no Distrito Federal

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).

1.2 A 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.

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 inexistente a probabilidade de apropriação da ideia pelo Poder Executivo, eis que este é 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 2011²⁰, 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:
 VI – requisição do Gabinete do Governador.

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

²⁰<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=840&txtAno=2011&txtTipo=4&txtParte>

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 orçamentárias²¹:

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 Federal²²:

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.

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 Nacional art. 165, pertencente ao Título VI – Da Tributação e do Orçamento da C.F	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

Tabela 6 - Programas de descentralização administrativas financeiras

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,

²¹ https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/const_fed.html

²² <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>.

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.

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.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF também é nesse sentido, como se pode verificar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.144 (ADI nº 1.144/RS)²³:

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

²³ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7100290>

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 RICLDF²⁴.

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 2017²⁵, 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,

²⁴ <https://www.cl.df.gov.br/documents/10162/3945302/Comiss%C3%A3o+de+Economia.pdf>

²⁵ https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb

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 estudantes²⁶”.

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 empenhados²⁷.

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 para o capítulo 2, que tem por encargo pronunciar as peculiaridades e características do Poder Legislativo do Distrito Federal.

2 DO PODER LEGISLATIVO DO DISTRITO FEDERAL E O CRIVO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS PROPOSIÇÕES

2.1 Do Poder Legislativo do Distrito Federal

Em 1º de janeiro de 1991, a Câmara Legislativa foi instalada no Distrito Federal, após anos de muita discussão política e econômica sobre como o distrito especial deveria ser administrado. Foi uma discussão paralela à campanha pelas eleições diretas para a Presidência da República²⁸.

²⁶<https://jornaldebrasil.com.br/brasil/recurso-do-pdaf-melhoram-escolas-de-taguatinga/>.

²⁷<https://www.educacao.df.gov.br/pdaf-39-superior-em-2020-e-o-maior-da-historia/>

²⁸<https://www.cl.df.gov.br/web/guest/sobre-a-cldf>

No ano de 2022, a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) completou 31 anos de idade. São mais de 3 décadas trabalhando em prol do Distrito Federal, na intenção de se tornar um canal de comunicação entre o Poder Legislativo e a sociedade, exprimindo um símbolo da luta pela construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Entre 1960 e 1990, o Distrito Federal não possuía autonomia política. Ou seja, o povo não tinha o direito de escolher seu Governador, nem representantes parlamentares responsáveis por discutir problemas e elaborar leis para melhorar a realidade local. Nesse período, o governador era nomeado diretamente pelo Presidente da República e a função legislativa era exercida pela Comissão do Distrito Federal, um colegiado criado no âmbito do Senado Federal e composto por sete membros²⁹.

A conquista da representação política do DF faz parte do mesmo processo de mudança social que culminou na redemocratização do Brasil e consequente realização das eleições gerais, em 1990. Nesse ano, a população foi às urnas para escolher os 24 Deputados Distritais, que passariam a constituir a CLDF – expressão máxima do Poder Legislativo do Distrito Federal e instituição responsável por promover o debate público direcionado ao desenvolvimento e prosperidade de toda a região³⁰.

No Brasil, o Poder Legislativo é bicameral no âmbito da União, sendo exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CF, art. 44, *caput*). Nos estados, no Distrito Federal e nos Municípios, o Poder Legislativo é unicameral, ou seja, exercido por uma única Casa Legislativa: Assembleia Legislativa, nos estados, Câmara Legislativa, no Distrito Federal, e Câmara Municipal, nos municípios (CF, arts. 27, *caput*, 29, *caput* e IV, e 32, *caput* e § 3º)³¹.

“No Distrito Federal, há os três Poderes. No entanto, apenas o Executivo e o Legislativo são organizados e mantidos pelo próprio DF; o Poder Judiciário é Organizado e mantido pela União” (WILLEMANN, 2017, p. 22).

²⁹ <https://www.cl.df.gov.br/web/cldf-30-anos/inicio>

³⁰ <https://www.cl.df.gov.br/web/cldf-30-anos/inicio>

³¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

A Constituição Federal adotou o modelo de repartição de competências entre os entes federativos e, de maneira singular, veda ao Distrito Federal sua divisão em municípios. Por consequência, atribui a esse ente federativo as competências legislativas reservadas aos estados e municípios (CF, art. 32, *caput* e § 1º)³².

Por sua vez, a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), em seu art. 54³³, estabelece que o Poder Legislativo é exercido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF).

A CLDF é órgão legislativo *sui generis* por acumular competências legislativas reservadas aos estados e municípios. Considerando que a doutrina equipara o Distrito Federal ao estado membro, o funcionamento da CLDF tende a se assemelhar bastante ao de uma Assembleia Legislativa. Porém, outra possibilidade seria sua peculiar forma de atuação legislativa, que inclui legislar sobre assunto de interesse local, refletir um misto de assembleia legislativa estadual e câmara municipal.

Devemos, nesta oportunidade, trazer ao texto os ditames da Constituição Federal, que confere ao Distrito Federal legislar de competências reservadas aos Estados e Municípios, senão vejamos o § 1º do art. 32, *verbis*³⁴:

Art. 32. 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.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios (BRASIL, CF, 1988).

O Congresso Nacional e suas Casas, o estatuto dos congressistas e o processo legislativo no âmbito Federal são temas de estudo cotidiano, sendo objeto de análises e comentários de renomados doutrinadores e entusiastas do mundo jurídico e da ciência política. Lado outro, quando o interesse recai sobre o Poder Legislativo no Distrito Federal, raras são as obras que discorrem sobre o tema.

³² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

³³ [http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=.](http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=)

³⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Esse vácuo literário sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal e a prática legislativa distrital, por um lado, me inquietou, pois tão relevante conhecimento tende a permanecer sob o domínio de pouquíssimos especialistas no assunto. Por outro lado, esse vazio de obras que divulguem e esclareçam o funcionamento do Poder Legislativo Distrital acendeu a chama do conhecimento e me instigou a, com modéstia, empreender os melhores esforços no estudo e, assim, democratizar um pouco mais o conhecimento sobre o Poder Legislativo Distrital.

O regimento interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal (RI-CLDF), em seu art. 1º, ratifica o disposto no art. 54 da LODF³⁵ de que o Poder Legislativo é exercido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, composta de deputados distritais, representantes do povo, eleitos e investidos na forma da legislação federal. Além disso, acrescenta que a CLDF atua “com a competência que lhe é atribuída pela Lei Orgânica e pela Constituição Federal”. Há várias informações nesse dispositivo que merecem esclarecimentos para sua melhor compreensão. Segue a o regramento disposto no Regimento interno da CLDF³⁶:

Art. 1º O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, composta de Deputados Distritais, representantes do povo, eleitos e investidos na forma da legislação federal, com a competência que lhe é atribuída pela Lei Orgânica e pela Constituição Federal.

Parágrafo único. O Poder Legislativo é representado por seu Presidente e, judicialmente, pela Procuradoria-Geral da Câmara Legislativa (CÂMARA LEGISLATIVA DF, s.d.).

Sobre o tema, como dito, o art. art. 54 da LODF ratifica a matéria, *verbis*³⁷:

Art. 54. O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Legislativa, composta de Deputados Distritais, representantes do povo, eleitos e investidos na forma da legislação federal.

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos, iniciando-se com a posse dos eleitos (LEI ORGÂNICA DO DF, s.d.).

Consta nos artigos acima que a CLDF é composta por deputados distritais, representantes do povo. De acordo com as regras constantes do art. 45 da CF³⁸

³⁵<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte>

³⁶ <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1622>

³⁷ <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1622>

³⁸ <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10635727/artigo-45-da-constituicao-federal-de-1988>

combinadas com o disposto na Lei Complementar nº 78, de 1993³⁹, da União, o eleitorado do Distrito Federal, em razão do tamanho da população⁴⁰, elege o mínimo de representantes do povo para a Câmara dos Deputados no Congresso Nacional: oito. Logo, aplicando-se as regras dos arts. 27, *caput*, e 32, § 3º, da CF⁴¹, a CLDF é composta por 24 deputados distritais, representantes do povo do Distrito Federal nessa Casa Legislativa, ou seja, o triplo da representação desse ente federativo na Câmara dos Deputados no Congresso Nacional (8 X 3 = 24).

Como o número mínimo de Deputados Federais é 8, o máximo é 70 (CF/1988, art. 45, § 1º)⁴² e o DF elege Deputados Distritais pelo mínimo, segue-se que o número de Deputados Distritais é 24, que corresponde ao triplo e 8. Se o DF passar a eleger 9 Deputados Federais, passará a ter 27 Deputados Distritais; se eleger 10 deputados Federais, passará a ter 30 Deputados Distritais; se eleger 12 Deputados Federais, passará a ter 36 Deputados Distritais; se eleger 13 Deputados Federais, passará a ter 37 Deputados Distritais; e assim por diante (WILLEMANN, 2017).

Representar o povo é função de grande relevância do Poder Legislativo. Segundo leciona Nery (2021, p. 406), “A atividade legislativa é a mais típica do parlamento atual, tanto que este pode ser também definido como Poder Legislativo”. Assim, os representantes políticos, apesar de agirem com independência e conforme sua consciência, devem exercer suas funções em favor dos representados e, enquanto órgão colegiado, espelhar a heterogeneidade de interesses manifestos na sociedade e buscar a construção de políticas públicas e soluções que contribuam para convivência em sociedade. dessa forma, além da função de representação do povo, cabe aos deputados distritais elaborar leis que disciplinem a vida em sociedade nesse ente federativo e fiscalizar o Poder Executivo Distrital.

Os deputados distritais são “eleitos e investidos na forma da Legislação Federal”. Essa previsão deve ser compreendida no contexto de que Direito Eleitoral é

³⁹ <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/leis-complementares/lei-complementar-nb0-78-de-30-de-dezembro-de-1993>

⁴⁰ Segundo Rabat e Cassiano (1997) *apud* Nicolau (1997) “o último cálculo para a definição do número de representantes de cada unidade da Federação na Câmara foi feito por intermédio da Resolução nº 12.855, de 1986”

⁴¹ <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10638296/paragrafo-3-artigo-27-da-constituicao-federal-de-1988>

⁴² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

matéria de competência da União (CF, art. 22, I)⁴³. Logo, Estados, DF e Municípios não têm competência para legislar sobre matéria eleitoral e, por consequência, não podem disciplinar a forma como serão eleitos e investidos os membros do respectivo Poder Legislativo. Por isso, tanto a LODF quanto RI-CLDF estabelecem que os Deputados Distritais são eleitos e investidos na forma da Legislação Federal. O Código Eleitoral, por exemplo, prevê que os candidatos são indicados por partidos políticos nacionais e que somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos (Lei nº 4.737/1965, arts. 84 e 87⁴⁴).

O *caput* do art. 1º do RI-CLDF⁴⁵, dispõe, ainda, que a CLDF exerce o Poder Legislativo distrital com a competência que lhe é atribuída pela Lei Orgânica e pela Constituição Federal.

O Poder Legislativo do Distrito Federal, que é exercido pela CLDF, em regra, é representado por seu Presidente. O Deputado Distrital eleito por seus pares como presidente da Mesa Diretora da CLDF, para mandato de dois anos, exerce a Presidência da Casa e, por conseguinte, a do Poder Legislativo Distrital durante um biênio. Uma vez que há possibilidade de uma única recondução subsequente ao cargo, por meio de nova eleição para o biênio seguinte, o exercício da presidência poderá ser estendido por mais dois anos, totalizando, no máximo, quatro anos no exercício do cargo (LODF, art. 66, II; e RI-CLDF, art. 9º, *caput*)⁴⁶.

O Presidente é o representante da Câmara Legislativa, quando ela houver de se enunciar coletivamente, o regulador dos seus trabalhos e o fiscal da sua ordem, na conformidade do Regimento (RI-CLDF, art. 41)⁴⁷.

Outra característica interessante do Poder Legislativo é a inexistência de lei delegada e medida provisória como instrumentos de atuação legislativa do Poder Executivo. A lei orgânica do Distrito federal além de não prever esses instrumentos, veda a delegação de competências entre os poderes.

⁴³ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

⁴⁴ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4737-15-julho-1965-356297-publicacaooriginal-1-pl.html>

⁴⁵ <https://www.cl.df.gov.br/web/cldf-30-anos/inicio>

⁴⁶ Idem

⁴⁷ <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1622>

Esses instrumentos, ambos de origem do Poder Executivo Federal, são suprimidos pela vontade do povo externada pelos parlamentares na casa de leis pois, o que é efetivamente urgente, conta com a resposta imediata do Poder legislativo do Distrito Federal.

No Brasil, a legislatura dura quatro anos nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. Especificamente no DF, a legislatura tem a duração de quatro anos e inicia-se com a posse dos deputados distritais no dia 1º de janeiro do ano seguinte às eleições gerais realizadas no mesmo período em todo o país para diferentes cargos nos Poderes Executivo e Legislativo nas esferas federal, estadual e distrital. Nessas eleições, o eleitorado do Distrito Federal, elege também os deputados distritais, que tomarão posse na data citada, dando início à uma nova legislatura distrital (RI-CLDF, art. 5º, I)⁴⁸.

Dessa forma, o mandato do Deputado Distrital começa a ser exercido com a posse do parlamentar em 1º de janeiro do ano seguinte à eleição e termina quatro anos depois em 31 de dezembro do ano previsto para novas eleições gerais. Logo, o mandato de Deputado Distrital corresponde à duração da legislatura para a qual foi eleito, ou seja, 4 anos. Assim, os marcos inicial e final da legislatura são a posse dos deputados distritais e o término dos respectivos mandatos.

A LODF diz que a legislatura se inicia “com a posse dos eleitos” e o RI-CLDF diz “com a posse dos deputados distritais” (LODF, art. 54, parágrafo único; e RI-CLDF, art. 3º, *caput*)⁴⁹. As expressões são equivalentes, uma vez que legislatura é termo próprio do Poder Legislativo. Logo, os eleitos são os Deputados Distritais. De qualquer forma, os eleitos no DF nas eleições gerais para os cargos de Governador, Vice-Governador e Deputados Distritais tomam posse no dia 1º de janeiro do ano seguinte às eleições gerais (LODF, arts. 66, *caput* e I, e 88, *caput*, c/c RI-CLDF, art. 5, *caput* e I)⁵⁰. Comparativamente, no âmbito federal, enquanto o Presidente da República e o Vice-Presidente da República tomam posse no dia 1º de janeiro do ano seguinte às eleições, os deputados federais assumem o mandato um mês depois no dia 1º de fevereiro (CF, art. 82; e RICD, art. 5º, *caput*)⁵¹.

⁴⁸ Idem

⁴⁹ Ibidem

⁵⁰ <https://www.cl.df.gov.br/documents/5840642/5840671/Processo+Legislativo+e+Funcionamento+da+C%C3%A2mara+Legislativa+do+DF>

⁵¹ <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1622>

Iniciada a Legislatura, para que as proposições legislativas possam tramitar e seguir sua marcha, é essencial a análise das matérias postas nas comissões. Essas Comissões Parlamentares são tradicionais no Processo Legislativo, quer seja ele Federal ou Distrital. Sua existência objetiva atender um princípio de organização parlamentar decorrente da diversidade de assuntos a serem tratados, e do número, geralmente grande das assembleias ou sessões legislativas.

Após esses esclarecimentos introdutórios, passamos a analisar a função da Comissão de Constituição e Justiça na CLDF.

1.2 Da função da Comissão de Constituição e Justiça

Nas Comissões, os parlamentares têm melhores condições de analisar os projetos, podendo adentrar aos detalhes técnicos, identificar questões de méritos e falhas, propondo as correções e aperfeiçoamentos que se façam necessários. O papel mais tradicional das comissões no processo legislativo é o de estudar previamente as proposições e emitir pareceres sobre elas, orientando a deliberação final que será tomada, posteriormente, pelo conjunto dos parlamentares em plenário.

As comissões parlamentares surgiram da necessidade de agilização e especialização dos parlamentos. A grande quantidade e membros limitava sobremaneira as discussões referentes aos mais diversos assuntos. Tornou-se, então, impossível discutir e aprovar determinado texto normativo em tempo razoável (ZANCAR, 2009).

Para a Dissertação em análise, convém dar destaque a Comissão de Constituição e Justiça. Isso porque a percepção da Constituição como norma jurídica suprema resulta na possibilidade de expulsar do ordenamento jurídico uma norma editada em contradição com a lei maior. O controle jurisdicional de constitucionalidade é o meio pertinente para tutelar a supremacia da Constituição. Nessa logicidade, explica José Afonso da Silva:

A constituição é algo que tem, como forma, um complexo de normas (escritas ou costumeiras); como conteúdo, a conduta humana motivada pelas relações sociais (econômicas, políticas religiosas, etc.); como fim, a realização dos valores que apontam para o existir da comunidade; e, finalmente, como causa criadora e recriadora, o poder que emana do povo (SILVA, 2015, p. 41).

A respeito do controle prévio, Canotilho ensina que:

O controle preventivo é um controle que **se aproxima do controle político**. Não se trata, por um lado, de um controle sobre normas válidas, mas sobre projetos de normas. (...) O tribunal ou órgão encarregado deste controle não declara a nulidade de uma lei; propõe a reabertura do processo legislativo a fim de eliminar quaisquer eventuais inconstitucionalidades.⁵²

Segundo Barroso, “O controle preventivo de constitucionalidade brasileiro é influenciado pelo modelo francês”, isso porque o controle preventivo é realizado por um órgão político⁵³.

A Constituição é a mais alta expressão jurídica da soberania popular e nacional. É o instrumento seguro para a manutenção do Estado de Direito. Daí este significar a submissão de todos os indivíduos e dos próprios órgãos do Estado ao Direito, à lei, remontando, em última instância, à submissão à Lei Magna (ZENI, 2002).

A superioridade da Constituição marca a atualidade, a que se subordinam todos os poderes por ela constituídos, eficaz por mecanismo de controle que garantem a constitucionalidade das leis.

No ordenamento jurídico pátrio, o controle preventivo de constitucionalidade é próprio do Processo Legislativo, na análise das proposições, na perspectiva da atividade precípua de Poder Legiferante. Não obstante, a análise preventiva da constitucionalidade não impede ao Judiciário a possibilidade de apreciar a matéria, no futuro.

O controle político é aquele exercido pelo próprio órgão criador da norma ou por outro ad hoc, o qual não detém garantias de independência, caracterizando-se como preventivo e discricionário (ZENI, 2002).

Em contrapartida, o controle jurisdicional é aquele exercido por órgãos detentores de garantias de independência, como o Poder Judiciário, os quais não participam da criação das leis, agindo por provocação ou *ex lege*, de forma definitiva e com pouca discricionariedade (ZENI, 2002).

⁵² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. 5. Ed. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 2002. p. 893.

⁵³ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. Op. cit. p. 67.

José Afonso da Silva esclarece sobre a distinção do controle exercido pelo próprio órgão criador da norma (controle preventivo ou político) e o controle jurisdicional, exercido pelo poder Judiciário:

O controle político é o que entrega a verificação da inconstitucionalidade a órgãos de natureza política, tais como: o próprio Poder Legislativo, solução predominante na Europa no século passado; ou um órgão especial, como o *Presidium* do Soviete Supremo da ex União Soviética (Constituição da URSS, art. 121, n.º 4) e o *Conseil Constitucional* da vigente Constituição francesa de 1958 (arts. 56 a 63). O controle jurisdicional, generalizado hoje em dia, denominado judicial *review* nos Estados Unidos da América do Norte, é a faculdade que as constituições outorgam ao Poder Judiciário de declarar a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder Público que contrariem, formal ou materialmente, preceitos ou princípios constitucionais (SILVA, 2015, p. 51.)

No caso Brasileiro de controle preventivo, a Carta Magna não dispõe expressamente dessa forma de controle de constitucionalidade, até porque o texto da Lei Maior privilegia a modalidade repressiva. Lado outro, quando o texto constitucional dispõe sobre parâmetros para o processo legislativo constitucional e regulamenta o poder de reforma, inexistente impedimento para tal modalidade. Diante da inexistência de regulação normativa para a competência indicada, “a jurisprudência do Tribunal assume papel de fonte jurídica primária do procedimento de controle preventivo pelo Judiciário” (SUNDFELD, 2010, p.21- 22).

Ensina Alexandre de Moraes que, “apesar de o Poder Legislativo outrora assinalar apenas a função legiferante, modernamente, além desta, os parlamentares modificam as Leis existentes ou as revogam, atuando como elo entre o povo e o Governo” (MORAES, 2001, p. 520).

Dentre as comissões, tratando-se de controle preventivo da Câmara Legislativa do Distrito Federal, cabe a CCJ o papel de examinar a admissibilidade das proposições em geral quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação. (RICD, art. 63, inciso I e § 1º)⁵⁴.

Art. 63º. Compete à Comissão de Constituição e Justiça:

I – examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto a constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação;

⁵⁴<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2035-2022.pdf>

Nesse sentido, controle preventivo constitui instrumento de defesa da Constituição contra violações primárias que justifiquem fiscalização *a priori*. Destarte, trata-se de controle que recai sobre a criação da norma, distintamente do controle repressivo, que incorre para eliminar uma norma já posta em vigor⁵⁵.

Ao disciplinar dessa forma, observamos que, consoante o art. 63 do Regimento Interno da CLDF⁵⁶, a CCJ constitui o primeiro crivo de constitucionalidade das proposições legislativas, a qual compete dar parecer de caráter terminativo das propostas. Trata-se de um controle de caráter preventivo da norma interna *corporis*, visto que a CCJ pode debater a viabilidade jurídica das proposições em geral. Entretanto, a CCJ também exerce função consultiva sobre as matérias postas ao seu juízo, ou seja, não precisa a proposta sequer tramitar na Comissão para ser auferida a sua viabilidade jurídica.

A análise da constitucionalidade da proposição circunda a conformidade da proposta com os princípios e normas da Lei Orgânica do Distrito Federal e da Carta Magna Constitucional. Analisa a coerência da norma com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica, legislação que possui prestígio de norma Constitucional no âmbito do Distrito Federal.

No aspecto da juridicidade, a CCJ analisa a viabilidade jurídica da proposta de acordo com os princípios que informam o Ordenamento Jurídico. Significa analisar a característica jurídica da proposta segundo o direito e à justiça.

Ao analisar a legalidade da proposição, a CCJ verifica se a proposição em trâmite coaduna com a Legislação Infraconstitucional Federal e Distrital sobre as Leis aplicáveis ao assunto.

Sob o aspecto da técnica legislativa e redação, fundamenta-se a CCJ na Lei Complementar n 13/96⁵⁷, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das Leis do Distrito Federal e também sobre a compatibilidade da redação da proposta com regras gramaticais da língua portuguesa.

Na forma do art. 63, I, do RICLDF⁵⁸, em sede de controle preventivo, compete

⁵⁵ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Poder constituinte do estado-membro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 285.

⁵⁶ <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1622>

⁵⁷ [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51842/Lei Complementar 13 03 09 1996.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51842/Lei%20Complementar%2013%2003%2009%201996.html)

⁵⁸ <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2035-2022.pdf>

à CCJ examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto a constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação. Segundo Anna Candida da Cunha Ferraz, o controle preventivo constitui instrumento de defesa da Constituição contra violações primárias que justifiquem fiscalização *a priori*. Destarte, trata-se de controle que recai sobre a criação da norma, distintamente do controle repressivo, que incorre para eliminar uma norma já posta em vigor (FERRAZ, 1999).

Sobre o tema, “No âmbito da legística material, uma das maiores preocupações com a qualidade da norma diz respeito a sua validade jurídica, isto é, a sua compatibilidade com o ordenamento jurídico” (TRINDADE, 2018, p. 34). Isso porque de nada adianta redigir uma norma tecnicamente clara, direta, escorreita, sintética e bem estruturada (requisitos da legística formal), mas que venha, por exemplo, a ser declarada inconstitucional pelas instâncias judiciais.

Dito isso, é incontroverso que as questões doutrinárias, jurisprudenciais e políticas, também se submetem a essa Comissão. Por conta disso, a verificação do fenômeno da apropriação da agenda se torna perceptível no trabalho da CCJ.

A Supremacia Constitucional é o pressuposto sobre o qual se assenta o próprio Direito Constitucional contemporâneo. Destarte, uma Lei em vigência, mas em desacordo com as premissas constitucionais, acarreta consequências substanciais à sociedade e pode abarrotar o sistema jurisdicional com um procedimento prolixo de controle de Constitucionalidade de Leis, cuja finalidade é declarar a invalidade e paralisar a eficácia de atos normativos incompatíveis com a Constituição (PEREIRA, 2020).

Nesse cenário, seria possível falar em influência do tribunal Constitucional mesmo na ausência de um ato formal de contestação no Judiciário; já seria possível observar uma política “judicializada” se os atores políticos levassem em consideração as preferências do Tribunal em suas interações, antecipando-se estrategicamente a possíveis decisões judiciais futuras, de modo a evitar que ocorram de fato (STONE SWEET, 2000).

No caso do Poder Legislativo do Distrito Federal, que é unicameral, após o debate e votação nas Comissões, a proposta é submetida a Plenário. Com a aprovação da proposição em dois turnos, a afirmativa, perfaz-se com a sanção do

texto da nova lei ou eventual veto, a cargo do chefe do Poder Executivo Distrital, que no caso é o governador do Distrito Federal. Em caso de veto, a matéria retorna para exame da Câmara Legislativa, que poderá manter ou derrubar o veto. Ao Poder Legislativo cabe a última palavra quanto a vetos.

Após a análise do papel da Comissão de Constituição e Justiça, passaremos a analisar as razões do uso político de inconstitucionalidades e constitucionalidades, com o fito de angariar ganho político. Além disso, o próximo item traça um panorama sobre o trabalho da CCJ no primeiro biênio dessa legislatura, com destaque para a prática legislativa.

1.3 O Uso político da inconstitucionalidade/ constitucionalidades

O Estado-Legislador comprometido na inovação Legislativa, em um sistema como o brasileiro, de presidencialismo de coalizão, figura como alvo de críticas, juízos e avaliações diversas, fato que nos leva a pensar na estabilidade do sistema político como um todo. Para elucidar o comentário, atualmente existe a figura de má reputação do legislador. Jeremy Waldron explica que a atividade Legislativa por vezes se apresenta como uma “negociata, troca de favores, manobras de assistência mútua, intriga de interesses e procedimentos eleitoreiros” (WALDRON, 2003. p.2).

Isso posto, com parlamentares inclinados a legislar para fins eleitoreiros, a quantidade de Leis Inconstitucionais torna-se uma consequência lógica da atividade legislativa, fato que sobrecarrega o Poder Judiciário e leva o Estado a uma crise de constitucionalidade. Logo, segundo Paulo Bonavides “o grande problema do momento constitucional brasileiro é como aplicar a Constituição” (BONAVIDES, 2019, p.389).

A aplicação do fenômeno da apropriação da agenda legislativa no âmbito legislativo do Distrito Federal, cerne do presente trabalho, apresenta um pontual debate sobre o processo legislativo do Distrito Federal aliado ao sistema de tripartição de poderes, ao explicar que, na prática, se forma um pensamento de que a Casa Legislativa não é obrigada a interpretar as Leis conforme o Poder Judiciário.

Isso porque “O processo legislativo se desenvolve de acordo com Casa Legislativa. Depois de ocorrer a iniciativa, os projetos de Lei vão para as comissões temáticas, para serem objeto de estudos e de emendas” (NERY, 2021, p. 406).

Na desobrigação de deflagrar o Processo Legislativo segundo as normas de competência, respeitada a tripartição dos poderes, eis que surge o vício de iniciativa das proposições.

Doutrinador Marcelo Novelino assevera que “O Processo Legislativo é deflagrado por meio de iniciativa, faculdade atribuída pela Constituição a certas autoridades e órgãos para apresentar Projetos de Lei” (NOVELINO, 2021, p. 706).

Por sua vez, Alexandre de Moraes apresenta iniciativa como “Iniciativa é a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar Projetos de Lei ao Legislativo, podendo ser parlamentar ou extraparlamentar e concorrente ou exclusiva” (MORAES, 2019, p. 709).

No mesmo sentido, Uadi Lammêgo Bulos leciona que “a fase introdutória do Procedimento Legislativo Ordinário corresponde à iniciativa de Lei, também chamada de Iniciativa Legislativa” (BULOS, 2018, s.p.).

João Jampaulo Júnior conclui que “Iniciativa Legislativa é um poder ou faculdade que se atribuía alguém, a algum órgão e após a Carta Fundamental de 1988, também à população para apresentar Projetos de Lei ao Poder Legislativo (JÚNIOR, 2008, p. 306).

De um ponto de vista analítico, se o controle preventivo de Constitucionalidade se sustenta em critérios políticos, não há que se falar em garantia de enquadramento jurídico da proposta aos textos legais vigentes.

Desta feita, a partir do momento em que um ordenamento formalmente Constitucional, ou aquele que se pretender atuar conforme as balizas Constitucionais, falhar em responder aos fins programáticos e não atender aos elementos de eficácia e juridicidade das regras Constitucionais propriamente ditas, dar-se-á lugar à Inconstitucionalidade e se desencadeará o desequilíbrio que impõe a inexecutabilidade da Constituição (BONAVIDES, 2019, Op. Cit. p.398).

As regras e os princípios Constitucionais tendem a perecer quando há um conjunto de contradições irresolúveis no Sistema Constitucional, a ponto de abater o dogma da unidade Constitucional de forma a conceder o ingresso da crise de inconstitucionalidade (BONAVIDES, 2019, Op. Cit. p.398).

Em um cenário de crise de inconstitucionalidade, as consequências são drásticas. Nesse aspecto, Bonavides esclarece:

“Provocada a inconstitucionalidade, fica a Constituição impotente e inutilizada para levar a cabo seus fins; exige-se demais da Lei Maior, de suas possibilidades formais, e ela, submersa numa formalização de conteúdos materiais de cunho meramente programático, se aparta dos domínios da realidade e das esferas do bom senso para entrar numa irremediável contradição consigo mesma”. (Grifo nosso) (BONAVIDES, 2019, Op. Cit. p.398)

Portanto, a consequência lógica de um Processo Legislativo viciado é a crise de Inconstitucionalidade, episódio que enseja ingovernabilidade, deprecia as instituições democráticas e traduz uma crise política, cujo resultado é a descrença no Poder Legislativo e nos valores da Constituição. Isso porque de nada adianta redigir uma norma tecnicamente clara, direta, escorreita, sintética e bem estruturada, mas que venha, no futuro, a ser declarada Inconstitucional pelas Instâncias Judiciais.

Segundo Bonavides, “a Inconstitucionalidade fere o cerne do Estado, proclama a ingovernabilidade e importa na atrofia dos princípios socializadores da convivência política”. A ingovernabilidade perturba os meios de exercício de poder, o desfecho de uma mazela da legalidade que torna o Executivo inapto para conter o caos e prevenir a desordem institucional (BONAVIDES, 2019. Op. Cit. p.399).

Sem impedimento, a Inconstitucionalidade vai muito além da ingovernabilidade. Isso porque a interpretação da Constituição por meio de Tribunais Constitucionais visa proteger direitos fundamentais. Nesse interim, quando o Tribunal se deparar com uma Lei que afronta o Texto Constitucional, competirá ao Judiciário declarar a nulidade.

Isso posto, considerando a existência de manifestação do guardião da Constituição sobre a Constitucionalidade ou Inconstitucionalidade de determinado assunto, não há que prosseguir a tramitação de determinada proposição legislativa, ao menos no que concerne à análise da Comissão de Constituição e Justiça, no seu mister de Controle Preventivo de Constitucionalidade.

Luís Roberto Barroso ensina que quanto à classificação Constitucional, ao manifestar jurisdição constitucional, cabe à Corte:

(i) **aplicar diretamente a Constituição** a situações nela contempladas, como faz, por exemplo, ao assegurar ao acusado em ação penal o direito à não autoincriminação; (ii) **declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos** (...) (iii) sanar lacunas do sistema jurídico ou omissões inconstitucionais dos Poderes. (Grifo nosso) (BARROSO, 2019. p. 438).

Destarte, há que se ressaltar que o Supremo Tribunal Federal possui

jurisdição em todo o território nacional. Sendo assim, diante de sua função primordial de assegurar o respeito à Constituição por meio de determinada série de mecanismos, além de ser o órgão de cúpula do Poder Judiciário, as Casas Legislativas submetem relevância às decisões do STF.

Conforme os dados da Comissão de Constituição e Justiça, biênio de 2019 a 2020, a CCJ analisou um quantitativo de 1538 (mil quinhentos e trinta e oito proposições). A esse respeito, dados revelam que no período foi realizada 43 reuniões, com 572 pareceres aprovados nas reuniões, 473 propostas analisadas em plenário, 12 projetos Rejeitados e 603 redações finais.

Efetivamente que dentre essas proposições compete a CCJ a análise da constitucionalidade sob o enfoque formal, que analisa a proposta quanto à competência legislativa, quanto a iniciativa para iniciar o processo legislativo e quanto à espécie legislativa designada.

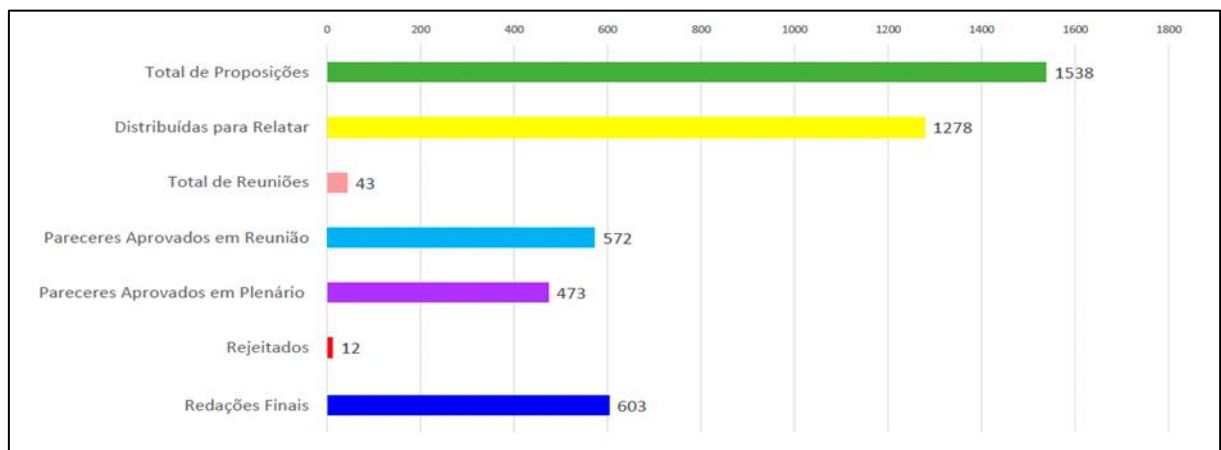


Figura 2 - Gráfico do Panorama Geral CCJ – Biênio – 2019-2020

Dos deputados distritais eleitos para o trabalho na CCJ, o deputado Reginaldo Veras relatou 278 proposições, o deputado Reginaldo Sardinha relatou 285, o deputado Martins Machado 279, o deputado Daniel Donizete 227, o Deputado Roosevelt Vilela 194 e a Deputada Kelly Bolsonaro 15, isso porque essa última deputada tomou posse por ser suplente em um período muito curto.

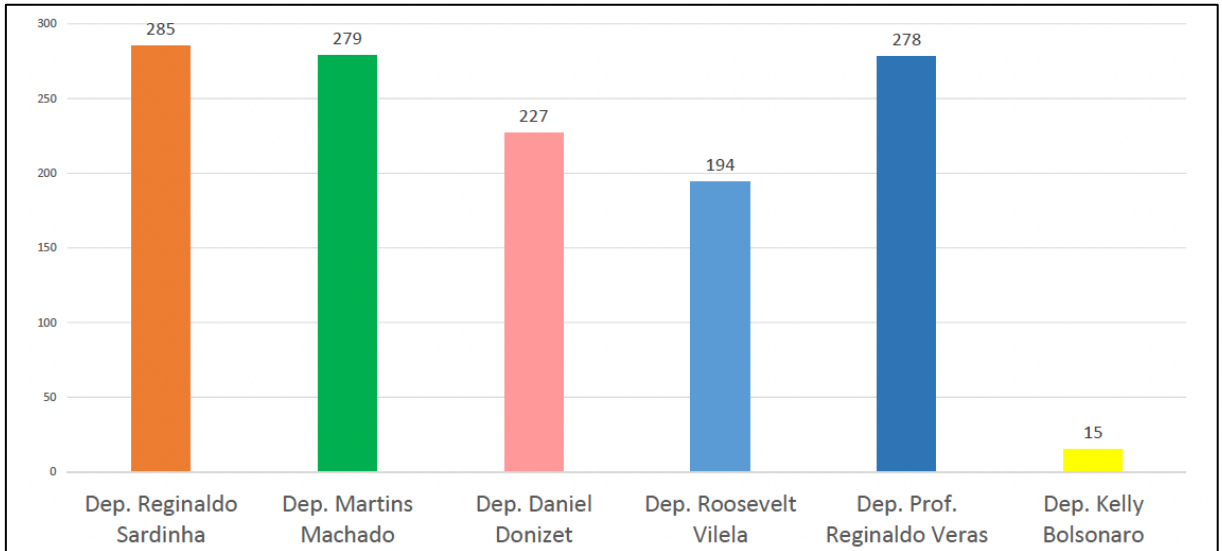


Figura 3 - Gráfico das propostas distribuídas por relator - Biênio – 2019-2020

Outrossim, dos 572 pareceres aprovados na Comissão de Constituição e Justiça, 415 pareceres foram pela admissibilidade, 147 pela inadmissibilidade e 10 pela prejudicialidade.

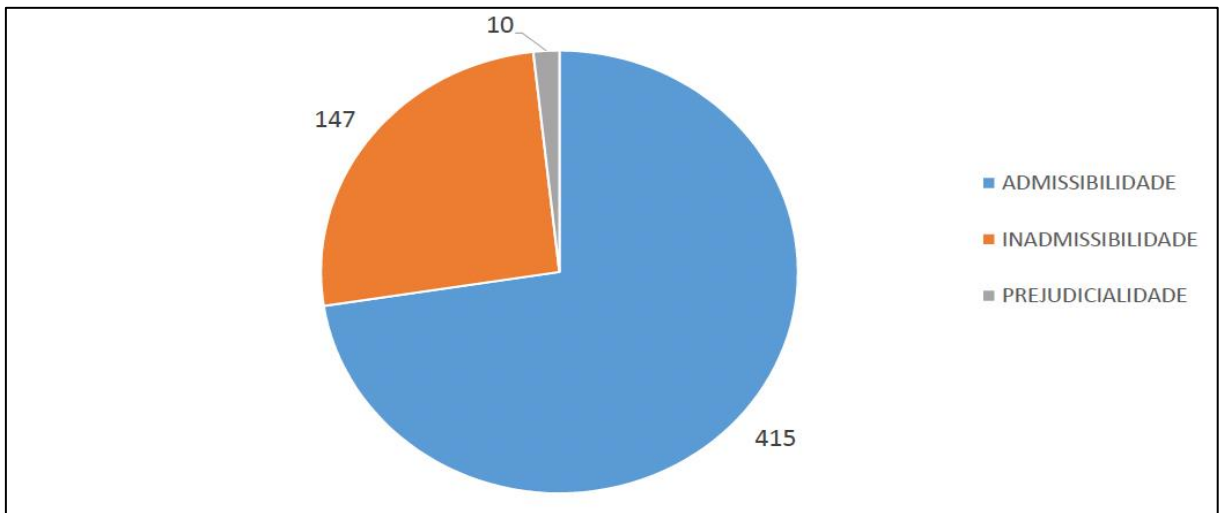


Figura 4 - Pareceres aprovados em reunião – Biênio 2019 – 2020

Os dados demonstram que no controle prévio de Constitucionalidade a Comissão negou prosseguimento de 27,43 % (vinte e sete vírgula quarenta e três por cento) por cento das propostas, sendo 25,69 % (vinte e cinco vírgula sessenta e nove por cento) por estarem em desacordo com a Constitucionalidade, Juridicidade, Legalidade, Regimentalidade, Técnica Legislativa e Redação (RICD, art. 63, inciso I e § 1º) e, 1,74 % (Um vírgula setenta e quatro por cento), por restarem prejudicadas diante de um protocolo preventivo de proposta similar.

A esse respeito, dados revelam que a inadmissibilidade no controle prévio de Constitucionalidade tem-se revelado expressivo, mas não necessariamente traduz se numa representação real e qualificada.

Inicialmente, a fim de trazer um viés prático sobre o uso político de inconstitucionalidade e constitucionalidade, fizemos uma análise de três casos que tramitaram na CLDF, cada um com um resultado diferente sobre a questão da Constitucionalidade. Ressaltamos que a pesquisa desses casos foi desenvolvida a partir de documentos coletados do site da Câmara Legislativa. A partir de tal análise, optamos por trabalhar apenas com dois projetos de autoria de Parlamentar e um de autoria do Poder Executivo.

O primeiro caso, do ano de 2021, é de autoria do deputado Reginaldo Sardinha, parlamentar que protocolou projeto de lei de nº 1709/2021, que “Institui o Programa de Descentralização de Ações do Sistema Penitenciário do Distrito Federal - PDASP - nas unidades do sistema penitenciário do Distrito Federal” (CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, 2019).

Seguindo o Regimento Interno da Casa Legislativa, a proposta do parlamentar seguiu pelo crivo de 3 (Três) comissões, sendo uma de mérito e as outras duas para análise de admissibilidade, quais sejam: a CSEG em análise de mérito (RICL, art. 69-A, I, “a” e “b”)⁵⁹ e, em análise de admissibilidade na CEOF (RICL, art. 64, II, “a”)⁶⁰ e CCJ (RICL, art. 63, I)⁶¹.

⁵⁹<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2035-2022.pdf>

⁶⁰ Idem

⁶¹ Ibidem

O Projeto foi aprovado na CSEG, tendo por fundamento simetria com legislação similar, mais especificamente a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017⁶², que “Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF e que dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal”. Vejamos excertos do parecer da comissão:

PARECER Nº, DE 2021

II – VOTO DO RELATOR

Incumbe a esta Comissão de Segurança manifestar-se sobre o mérito da proposição, em razão da sua temática, nos termos do artigo 69-A, I, “a” e “b”, do Regimento Interno desta Casa.

É cediço que a propositura em análise, ressalvadas os ajustes necessários ao Sistema Penitenciário, tem simetria com a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que “Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF e que dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal”.

Nesse diapasão, tem-se que a proposta visa trazer agilidade e maior eficiência, com responsabilidade e transparência, às ações do Sistema Penitenciário do DF, por meio de programa de descentralização financeira. Assim, é inequívoco que a é proposta é oportuna e conveniente.

Com efeito, ante tudo quanto exposto, no âmbito desta Comissão, somos pela APROVAÇÃO integral do Projeto de Lei n.º 1709 de 2021, que Institui o Programa de Descentralização de Ações do Sistema Penitenciário do Distrito Federal - PDASP - nas unidades do sistema penitenciário do Distrito Federal.

É o Voto

Sala das Comissões, em ...

DEPUTADO DELEGADO FERNANDO FERNANDES

Relator

Perceba que o parecer da CSEG ressalta que a proposição guarda simetria com a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017⁶³, que “Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF e que dispõe sobre sua aplicação

⁶²https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb

⁶³https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb

e execução nas Unidades Escolares e nas Regionais de Ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal”. No parecer de mérito, a comissão expõe que, ressalvados os ajustes necessários ao Sistema Penitenciário, a proposta deve prosperar.

Portanto, no caso em análise, na comissão de mérito a proposta foi aprovada com louvor, seguindo a tramitação para análise das Comissões de Admissibilidade, quais sejam: A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e a Comissão de Orçamento e Finanças (COEF). No tocante às funções das comissões, a CSEG ainda fez questão de afirmar que a proposta visa a trazer agilidade e maior eficiência, com responsabilidade e transparência, às ações do Sistema Penitenciário do DF, por meio de programa de descentralização financeira.

Após a aprovação da proposta na CSEG, o projeto seguiu para a COEF, comissão que concluiu pela admissibilidade sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira.

Vejamos o voto do parecer da COEF:

PARECER Nº, DE 2021

II – VOTO DO RELATOR

Compete à CEOF, entre outras atribuições, analisar e emitir parecer sobre a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e o mérito de proposições com adequação ou repercussão orçamentária ou financeira, e daquelas que disponham sobre matéria de natureza orçamentária e financeira, conforme art. 64, II, “a” e “c”, do RICLDF.

Pelo § 2º do dispositivo em comento, considera-se terminativo o parecer exarado pela CEOF quanto à adequação orçamentária e financeira das proposições, podendo ser interposto recurso ao Plenário, subscrito por, no mínimo, um oitavo dos Deputados.

No tocante à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a iniciativa que se coadune com o plano plurianual – PPA, com a lei de diretrizes orçamentárias – LDO, com a lei orçamentária anual – LOA e com as normas de finanças públicas.

As proposições que impliquem diminuição de receita ou aumento de despesa do Distrito Federal ou repercutam de qualquer modo sobre o seu orçamento devem, obrigatoriamente, ser submetidas ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira.

O PL nº 1.709/2021 visa instituir o Programa de Descentralização de Ações do Sistema Penitenciário do Distrito Federal – PDASP, definido como um mecanismo de descentralização financeira, de caráter complementar e suplementar, destinado a prover recursos aos seguintes órgãos de execução da SEAPE/DF:

- I - Centro de Detenção Provisória I – CDPI;*
- II - Centro de Detenção Provisória II – CDPII;*
- III - Centro de Internamento e Redução – CIR;*

IV - Penitenciária do Distrito Federal I – PDFI;
 V - Penitenciária do Distrito Federal II – PDFII;
 VI - Penitenciária Feminina do Distrito Federal – PFDF;
 VII - Centro de Progressão Penitenciária – CPP;
 VIII - Diretoria Especial de Operações Especiais – DPOE;
 IX - Escola Penitenciária – EPEN;
 X - Centro Integrado de Monitoração Eletrônica – CIME;
 XI - Diretoria de Inteligência Penitenciária – DIP.

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.

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.

Ainda assim, é cediço que a propositura em análise, guarda simetria com a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que “Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF e que dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal”.

Nesse diapasão, tem-se que a proposta visa trazer agilidade e maior eficiência, com responsabilidade e transparência, às ações do Sistema Penitenciário do DF, por meio de programa de descentralização financeira. Assim, é inequívoco que a proposta é oportuna e conveniente.

Com efeito, o projeto em epígrafe observou as normas orçamentárias constitucionais, devidamente reproduzidas na LODF, concluindo-se, portanto, por sua admissibilidade sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira.

Diante do exposto, vota-se, no âmbito da COEF, pela admissibilidade do PL nº 1.709/2021.

Sala das Comissões, em

DEPUTADO ROOSEVELT VILELA

Relator

O voto da Comissão de Orçamento e Finanças foi sintético e contundente:

“Diante do exposto, vota-se, no âmbito da COEF, pela admissibilidade do PL nº 1.709/2021”.

Após a aprovação na COEF, o projeto de lei prosseguiu para admissibilidade da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Ou seja, sob o aspecto de mérito a proposição restou aprovada na CSEG, sob o aspecto de admissibilidade orçamentária, a proposição restou aprovada na COEF, e, sobre o aspecto da Constitucionalidade, faltava o crivo da CCJ, que deliberou sobre a admissibilidade do Projeto de Lei. Vejamos o teor do voto do relator da Comissão de Constituição e Justiça:

PARECER Nº, DE 2021

II – VOTO DO RELATOR

Compete à CCJ, entre outras atribuições, analisar e emitir parecer das proposições em geral quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme art. 63, inciso I e § 1º, do RICLDF.

As proposições que impliquem na análise das hipóteses supracitadas devem, obrigatoriamente, ser submetidas ao exame da presente comissão.

O PL nº 1.709/2021 visa instituir o Programa de Descentralização de Ações do Sistema Penitenciário do Distrito Federal – PDASP, definido como um mecanismo de descentralização financeira, de caráter complementar e suplementar, destinado a prover recursos aos seguintes órgãos de execução da SEAPE/DF:

- I - Centro de Detenção Provisória I – CDPI;*
- II - Centro de Detenção Provisória II – CDPII;*
- III - Centro de Internamento e Redução – CIR;*
- IV - Penitenciária do Distrito Federal I – PDFI;*
- V - Penitenciária do Distrito Federal II – PDFII;*
- VI - Penitenciária Feminina do Distrito Federal – PFDF;*
- VII - Centro de Progressão Penitenciária – CPP;*
- VIII - Diretoria Especial de Operações Especiais – DPOE;*
- IX - Escola Penitenciária – EPEN;*
- X - Centro Integrado de Monitoração Eletrônica – CIME;*
- XI - Diretoria de Inteligência Penitenciária – DIP.*

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.

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.

Ainda assim, é cediço que a propositura em análise, guarda simetria com a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que “Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF e que dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal”.

Nesse diapasão, tem-se que a proposta visa trazer agilidade e maior eficiência, com responsabilidade e transparência, às ações do Sistema Penitenciário do DF, por meio de programa de descentralização financeira. Assim, é inequívoco que a proposta é Admissível, oportuna e conveniente. Sob uma ótica ainda mais ampla, a proposta prima pelo fortalecimento do Sistema Penitenciário do Distrito Federal.

Nesse sentido, dado se fundamentar em legislação precedente já aprovada por esta Comissão de Constituição e Justiça, o projeto encontra-se em consonância com a carta magna e com a Lei Orgânica também neste aspecto.

Quanto à regimentalidade, observamos que o projeto de lei atende aos requisitos de admissibilidade das proposições previstos no art. 130 do Regimento Interno da Câmara Legislativa.

No que se refere à redação, não há óbices para aprovação do texto da proposição. Quanto à técnica legislativa, o Projeto de Lei apresenta compatibilidade com as normas de sistematização estabelecidas pela Lei Complementar nº 13, de 03 de setembro de 1996, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal.

Diante do exposto, vota-se, no âmbito da CCJ, pela ADMISSIBILIDADE do PL nº 1.709/2021.

Sala das Comissões, em

DEPUTADO MARTINS MACHADO

Relator

Não analisaremos no presente trabalho os limites da função legiferante dos parlamentares, muito menos do controle que exerce o Poder Judiciário na seara Legislativa Distrital, por não ser o objetivo da dissertação em tela; entretanto, compete ao estudo analisar o comportamento dos políticos sobre o respeito à Constitucionalidade da proposta.

No caso em análise, a proposta, semelhante à do deputado Cristiano Araujo, foi aprovada pelas 3 comissões da casa de leis, sendo a última de Constituição e Justiça. Percebemos no presente caso uma flagrante tentativa de apropriação, similar ao caso citado no item 1.2 da dissertação de Mestrado em tela (PDAF).

Nesta primeira hipótese, seguindo Precedente Legislativo que trata de Projeto de Descentralização Orçamentária, com cristalino vício formal de Constitucionalidade, a CCJ aprovou o Projeto sob o argumento de que “a propositura em análise, guarda simetria com a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017⁶⁴, que “Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF e que dispõe sobre sua aplicação e execução nas Unidades Escolares e nas Regionais de Ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal”.

O segundo caso a ser analisado é de autoria do deputado Fabio Felix, do PSOL, projeto de lei n 975 de 2020, que” Dispõe sobre o respeito ao uso do nome

⁶⁴https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb

social nas lápides e atestados de óbito de travestis, mulheres transexuais, homens transexuais e demais pessoas trans, e dá outras providências”. Reiterando o explicitado no caso anterior, os próximos casos visam analisar o uso estratégico das Inconstitucionalidades e Constitucionalidades na CLDF.

Pelo que se observa, para justificar a propositura, o aludido parlamentar argumenta que o projeto coaduna com o entendimento do STF sobre o assunto, vez que o guardião da Carta Democrática, no julgamento da ADI nº 4275/DF, firmou em controle concentrado que: “o direito à retificação do prenome em sintonia com a identidade de gênero, independentemente da realização de procedimento cirúrgico de redesignação genital”. Vejamos excertos da justificação do Projeto de Lei:

JUSTIFICAÇÃO

A autodeterminação em termos culturais, sexuais e de gênero é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal em seu consagrado artigo 5º. Também o Supremo Tribunal Federal, intérprete por excelência e guardião da Carta Democrática de 1988 decidiu em controle concentrado, portanto com eficácia sobre todos, o direito à retificação do prenome em sintonia com a identidade de gênero, independentemente da realização de procedimento cirúrgico de redesignação genital. Essa é a tese fixada no Julgamento da ADI nº 4275/DF, que por sua vez vincula todo o Poder Judiciário.

A despeito da garantia constitucional de retificação do nome, há ainda muitas barreiras sociais e econômicas que dificultam o exercício desse direito. Esses obstáculos acabam por acarretar mora no processo de retificação, além do custo financeiro de se refazer todos os documentos oficiais em consequência da alteração. As barreiras sociais como a discriminação e a violência transfóbica são ainda mais significativas, em um contexto nacional de crescimento das agressões e assassinatos motivados pela intolerância.

Muitas vezes as pessoas trans e travestis não são respeitadas em sua autodeterminação de gênero sequer quando são sepultadas, o que fere seu direito à memória, por meio da exposição do nome de registro civil prévio à retificação em atestado de óbito e lápide, assim como pela ornamentação em vestes de gênero diverso ao qual se identificam.

Mesmo quando a família cerra fileiras em batalha judicial para o respeito póstumo à identidade de gênero de pessoas trans e travestis, esse direito não é assegurado a priori. É o caso da luta que têm sido empreendida por Alessandra Jugnet, mãe de Victória Jugnet, jovem trans de 18 anos que faleceu em meio ao seu processo de transição de gênero, e que teve uma alcunha civil masculina registrada no atestado de óbito.

Em que pese a jovem tenham exteriorizado amplamente que se identificava com o gênero feminino e tenha adotado em vida o nome social Victória, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ao se deparar com o primeiro pedido de reconhecimento de nome social póstumo, exagerou entendimento de que o direito ao nome seria personalíssimo e necessitaria de solicitação de retificação de Victória em vida. O que restou por negar o direito à memória e à autodeterminação de gênero de Victória.

Para compreensão dos diversos efeitos desta lei, utilizar-se-á as definições contidas nos Princípios de Yogyakarta por: a) identidade de gênero b) nome social c) pessoa trans ou travesti:

“Experiência interna, individual e profundamente sentida que cada pessoa tem em relação ao gênero, que pode, ou não, corresponder ao sexo atribuído

no nascimento, incluindo-se aí o sentimento pessoal do corpo (que pode envolver, por livre escolha, modificação da aparência ou função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de gênero, inclusive o modo de vestir-se, o modo de falar e maneirismos;”

O presente Projeto de Lei visa, portanto, assegurar o respeito à memória daquelas pessoas que manifestaram em vida o desejo de retificação do nome, mas que foram impedidas do exercício de tal direito em razão de obstáculos diversos. O respeito ao nome social no momento do óbito está relacionado ao respeito à direitos constitucionais que garantem ao indivíduo um nome que não o constranja e uma identidade construída livremente. Por esses motivos solicito o apoio dos nobres pares desta Casa de Leis para que o presente PL seja aprovado.

Sala das Sessões, em ...

Deputado FÁBIO FELIX PSOL

De acordo com o RICLDF, a proposta do parlamentar seguiu pelo crivo de 2 (duas) comissões, sendo uma de mérito e a outras para análise de admissibilidade, quais sejam: a CDDHCEDP em análise de mérito (RICL, art. 67, V) e, em análise de admissibilidade na CCJ (RICL, art. 63, I)⁶⁵.

O projeto foi aprovado na CDDHCEDP, tendo por fundamento o precedente julgado da 1ª Turma do STF, mais especificamente o ARE 809489 AgR/SP, de Relatoria da Min. Rosa Weber, julgado em 28/5/2019 (Info 942). Vejamos excertos do parecer da comissão da CDDHCEDP:

PARECER 01 CDDHCEDP

DEPUTADO LEANDRO GRASS (REDE. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, parecer ao Projeto de Lei nº 975/2020, de autoria do Deputado Fábio Felix, que “dispõe sobre o respeito ao uso do nome social nas lápides e atestados de óbito de travestis, mulheres transexuais, homens transexuais e demais pessoas trans, e dá outras providências”.

Sr. Presidente, o projeto de lei, de autoria do Deputado Fábio Felix, argumenta, na sua justificação, que a (ininteligível) determinação que tem por transexuais e de gênero é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal, no seu art. 5º.

Também o Supremo Tribunal Federal, interprete por excelência e guardião da Carta Democrática de 88, decidiu, em controle concentrado, portanto, com eficácia sobre todos, o direito à retificação do prenome em sintonia com a identidade de gênero, indiferentemente da realização de procedimento cirúrgico de redesignação genital. Essa é a tese fixada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275, que, por sua vez, vincula todo o Poder Judiciário.

Conforme o disposto no art. 67 do Regimento da Câmara, incumbe a esta comissão (ininteligível) parecer sobre o mérito da presente matéria. No âmbito distrital, há o Decreto nº 37.982, que permite o uso do nome social na vida social, razão pela qual não há qualquer óbice para que isso seja (ininteligível) do falecimento.

⁶⁵<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2035-2022.pdf>

Assim, na medida que busca dar dignidade à lei (ininteligível), manifestamo-nos, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 975/2020, com acolhimento da Emenda Aditiva nº 1 no âmbito desta Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar.

Deputado LEANDRO GRASS

Perceba que o parecer da CDDHCEDP guarda pertinência com a tese decidida no Supremo em sede de controle concentrado de Constitucionalidade, mais especificamente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275. No parecer de mérito, a Comissão expõe ainda que, há o Decreto nº 37.982, que permite o uso do nome social na vida social, razão pela qual não há qualquer óbice para que isso seja (ininteligível) do falecimento.

Portanto, no caso em análise, na comissão de mérito a proposta foi aprovada com louvor com base no precedente do Supremo, seguindo a tramitação para análise da comissão de Constituição e Justiça, qual seja, a CCJ.

Após a aprovação da Proposta na CDDHCEDP, o Projeto seguiu para a CCJ, esta que concluiu pela admissibilidade sob o ponto de vista da adequação Constitucional.

A CCJ admitiu o Projeto de Lei em parecer breve, vejamos:

Sr. Presidente, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, considerando aspectos referentes à juridicidade, legalidade, técnica legislativa e regimentalidade, o projeto está em consonância com a normativa jurídica brasileira, fundamentada ainda mais, como já citado na comissão anterior, pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275, em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu tal direito, e também tal procedimento de âmbito social é reconhecido no âmbito distrital por decreto do Poder Executivo. Dessa forma, Sr. Presidente, por estar tudo de acordo com a normativa jurídica brasileira, o parecer deste Relator é pela aprovação e admissibilidade.

DEPUTADO PROF. REGINALDO VERAS
Relator

Dessa forma, a CCJ votou pela admissibilidade do projeto de lei, autorizando o prosseguimento da marcha legislativa, dada a análise se fundamentar em precedente do STF em controle concentrado de Constitucionalidade. No caso em análise, o parlamentar usou de forma política o precedente do Supremo para justificar a aprovação constitucional de sua proposição.

Com a aprovação da proposta nas Comissões, o Projeto foi encaminhado para votação em Plenário. Votado pela aprovação dos parlamentares a proposta seguiu para sanção do governador e se tornou a Lei Distrital 6804 de 2021⁶⁶.

O exemplo citado foi somente para demonstrar o uso político da constitucionalidade. Isso porque a Casa Legislativa Distrital aprovou o projeto, sem maiores deliberações sobre o assunto, por entender que o projeto se encontra em consonância com a Constituição e o entendimento do STF sobre o tema.

Ou seja, mesmo o Deputado autor sendo de oposição e líder da minoria, a proposta foi aprovada sem maiores debates, por estar amparada em precedente Judicial decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

Diante dos exemplos que demonstram que o Legislativo Distrital por vezes segue ou desvia da orientação no que concerne a Constitucionalidade da proposta, indaga-se se esse fato não prejudicaria a qualidade da norma. Notadamente, quem sofre com a qualidade e adequação Jurídica da norma é o próprio povo, que espera do Poder Legislativo uma prestação de serviço digna e de qualidade. Lado outro, na defesa das bandeiras, ideias e ideais dos parlamentares vale a iniciativa com vício de forma para uma futura negociação com o Poder Executivo, com fito na apropriação da Agenda Legislativa.

Após tecer análise de dois projetos de autoria de parlamentar, o terceiro exemplo a ser citado é o projeto de Lei nº 2560 de 2022, de autoria do Poder Executivo, que extingue a carreira de resíduos sólidos do Distrito Federal. A proposta se converteu na lei nº 7088 de 2022⁶⁷ e está em pleno vigor no Distrito Federal, mesmo com antecedente de Legislação similar declarada Inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Antes de adentrar ao tema, faz-se necessário tecer alguns comentários acerca da citada carreira, criada, na origem, pela Lei nº 3.752 de 2006⁶⁸.

O histórico Legislativo sobre esse caso se inicia no ano de 2006, marco temporal que reestruturou a Carreira Administração Pública do quadro de pessoal do

⁶⁶https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d5f61dad7ca448f38f005187e50332d5/Lei_6804_28_01_2021.html

⁶⁷https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=cda6733183564b7d86083a9e79a5a22c

⁶⁸ <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?tipo=ficha&p=lei-3752-de-25-de-janeiro-de-2006>

serviço de conservação de monumentos públicos e limpeza urbana do Distrito Federal, composta dos cargos de Analista, Técnico e Auxiliar de Administração Pública, onde passou a denominar-se Carreira de Conservação e Limpeza Pública, *Verbis*:

Art. 1º A Carreira Administração Pública do Quadro de Pessoal do Serviço de Conservação de Monumentos Públicos e Limpeza Urbana do Distrito Federal, composta dos Cargos de Analista de Administração Pública, Técnico de Administração Pública e Auxiliar de Administração Pública, de nível superior, médio e básico, respectivamente, fica reestruturada nos termos desta Lei.

Art. 2º A Carreira de que trata o artigo anterior passa a denominar-se Carreira de Conservação e Limpeza Pública, e seus cargos têm suas nomenclaturas alteradas para Analista de Atividades de Limpeza Pública, Técnico de Atividades de Limpeza Pública e Auxiliar de Atividades de Limpeza Pública, de nível superior, médio e básico, respectivamente, mantidas as demais prerrogativas inerentes à Carreira.

Destaca-se que a Lei n.º 3.752 de 2006⁶⁹ sofreu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, sendo julgada improcedente. Portanto, proclamada a constitucionalidade.

Processo: 2006002004621-7; Reg. Acórdão: 256136; Relator Des.: NATANAEL CAETANO; Requerente: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS; Requerido: PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL; Procurador da CLDF: FERNANDO AUGUSTO MIRANDA NAZARÉ; Requerido: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL; Procuradora do DF: ROBERTA FRAGOSO MENEZES KAUFMANN; Curador: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL; Procurador do DF: MARCOS SOUSA E SILVA; Origem: ARTIGOS 1º, 2º e 8º DA LEI DISTRITAL 3.752, DE 25 DE JANEIRO DE 2006. Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.752, DE 25 DE JANEIRO DE 2006 - REESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO QUADRO DE PESSOAL DO SERVIÇO DE CONSERVAÇÃO DE MONUMENTOS PÚBLICOS E LIMPEZA URBANA DO DISTRITO FEDERAL - PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL - NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA - INEXISTÊNCIA - REJEIÇÃO - MÉRITO: ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - TRANPOSIÇÃO DE CARGOS - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO - INOCORRÊNCIA. I - O exame da adequação de uma lei frente à Lei Orgânica do Distrito Federal, portanto a aferição da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei, prescinde, em absoluto, de dilação probatória. Ainda que necessária, a sua ausência não ensejaria o indeferimento da inicial, eis que não se enquadra dentre as hipóteses do parágrafo único do artº 295 do CPC. II - A mera alteração na nomenclatura da carreira, bem assim nos cargos que a compõem, com a manutenção dos critérios para a admissão, o padrão remuneratório e as atribuições funcionais, não configuram forma de provimento derivado a acarretar violação ao art. 19, inc. II, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Decisão: REJEITADA A PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA POR MAIORIA. REJEITADA A PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA POR UNANIMIDADE. NO MÉRITO, JULGOUSE IMPROCEDENTE O PEDIDO FORMULADO NA AÇÃO NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR. DECISÃO UNÂNIME.

⁶⁹ <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?tipo=ficha&p=lei-3752-de-25-de-janeiro-de-2006>

Essa foi a primeira interpelação judicial do caso, processo que aferiu a Constitucionalidade da Norma sobre o aspecto da reestruturação e mudança de nomenclatura. Passados os anos, com a entrada em vigor da Lei nº 4492 de 2010⁷⁰, a Carreira passa denominar-se Carreira de Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos composta dos cargos de Analista, Assistente e Agente de Gestão de Resíduos Sólidos, nível superior, médio e fundamental, respectivamente. Vejamos o artigo primeiro da citada lei Distrital:

Art. 1º A Carreira Conservação e Limpeza Pública do Quadro de Pessoal do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, criada na forma do art. 2º da Lei nº 51, de 13 de novembro de 1989, passa a denominar-se Carreira de Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos. Parágrafo único. Os cargos de Analista de Atividade de Limpeza Pública, Técnico de Atividade de Limpeza Pública e Auxiliar de Atividade de Limpeza Pública passam a denominar-se, respectivamente, Analista de Gestão de Resíduos Sólidos, Assistente de Gestão de Resíduos Sólidos e Agente de Gestão de Resíduos Sólidos, mantidas as atuais áreas de atuação e atribuições correspondentes. (Lei n.º 4492/2010).

Com o passar de 3 anos e com o advento da Lei n.º 5.276/2013⁷¹, a Carreira de Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos foi extinta e os integrantes passaram a integrar a carreira de Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal. Nesta feita, o TJDF, nos autos da ADI 2014.00.2.004230-4, em decisão transitada em julgado, julgou inconstitucional a referida lei e os servidores retornam a Carreira Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos, por meio do Decreto Distrital n.º 36.308 de 2015.

Neste sentido, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal:

(...) Não é possível o aproveitamento de ocupante de determinado cargo extinto em carreira já existente, para a qual e exigido requisito diverso (nível de escolaridade mais avançado).

5. A Lei Distrital no 5.276/2013 incorreu em vício material de Inconstitucionalidade (ofensa manifesta ao art. 19, caput, e incisos II e VIII da Lei Orgânica do DF) diante da configuração de 'provimento derivado', ante a inobservância: i) da afinidade de atribuições; ii) da compatibilidade remuneratória; e iii) da equivalência dos requisitos exigidos em lei. 6. Pedido julgado procedente. Declaração da Inconstitucionalidade da Lei Distrital no 5.276/2013. Eficácia erga omnes e efeitos ex-funcionário." (...) (RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 879.169).

⁷⁰ https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/64114/Lei_4492_2010.html

⁷¹ <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2015/fevereiro/tjdft-declara-inconstitucional-lei-que-muda-carreira-do-slu>

Em 2018, por meio da Lei nº 6.129 de 2018⁷², define-se as atribuições gerais dos cargos de Analista, Assistente e Agente da referida carreira.

Art. 1º São atribuições gerais do cargo de Analista de Gestão de Resíduos Sólidos da carreira de que trata esta Lei: formular, planejar, coordenar, supervisionar e avaliar atividades relacionadas ao gerenciamento dos serviços de limpeza pública e à gestão de resíduos sólidos; executar outras atividades de mesma natureza e nível de complexidade determinadas em legislação específica, observadas as peculiaridades da especialidade do cargo.

Art. 2º São atribuições gerais do cargo de Assistente de Gestão de Resíduos Sólidos da carreira de que trata esta Lei: desenvolver atividades relacionadas ao gerenciamento dos serviços de limpeza pública e à gestão de resíduos sólidos; executar outras atividades da mesma natureza e nível de complexidade determinadas em legislação específica, observadas as peculiaridades da especialidade do cargo.

Art. 3º São atribuições gerais do cargo de Agente de Gestão de Resíduos Sólidos da carreira de que trata esta Lei: executar atividades de apoio administrativo e operacional relacionadas ao gerenciamento dos serviços de limpeza pública e à gestão de resíduos sólidos, sob orientação e supervisão; executar outras atividades da mesma natureza e nível de complexidade determinadas em legislação específica, observadas as peculiaridades da especialidade do cargo.

E em seguida, as atribuições específicas dos cargos foram definidas por meio da Portaria n.º 428 de 06 de setembro de 2018, publicada no DODF n.º 173 de 11 de setembro de 2018.

CARGO: ANALISTA DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DO CARGO: realizar atividades específicas que demandem conhecimentos próprios do cargo/especialidade ou atividades da mesma natureza e nível de complexidade que envolvam conteúdos relativos à área de atuação ou de interesse da área e inerentes à Autarquia, observadas as peculiaridades da especialidade do cargo, determinadas em legislação; emitir parecer e prestar assessoramento técnico às unidades, em assuntos específicos do cargo/especialidade; elaborar laudos, pareceres técnicos, relatórios periódicos e atestados relativos à sua área de atuação; elaborar e revisar projetos da sua área de especialidade; observar as normas de higiene e segurança do trabalho; participar de programas de desenvolvimento que envolvam conteúdos relativos à área de atuação ou neles atuar; zelar pela guarda, conservação e manutenção de materiais e equipamentos; atuar com responsabilidade social e ambiental; agir em conformidade com o Código de Ética dos Servidores e Empregados Públicos Civis do Poder Executivo do Distrito Federal, e código de ética da profissão, quando houver. **CARGO: ASSISTENTE DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DO CARGO** Executar atividades de apoio técnico administrativo às atividades da gestão pública vinculadas ao gerenciamento dos serviços de limpeza pública e à gestão de resíduos sólidos; executar atividades específicas que demandem conhecimentos próprios do cargo e especialidade e/ou atividades que envolvam conteúdos relativos à área de atuação ou de interesse da área e inerentes à Autarquia. **CARGO: AGENTE DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DO CARGO** Executar atividades administrativas e operacionais vinculadas aos serviços de limpeza pública e à gestão de resíduos sólidos; executar atividades específicas que demandem

⁷²https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/4be8842bc4cf4d2baa35d917ac1c63bf/Lei_6129_07_03_2018.html

conhecimentos próprios do cargo e/ou atividades que envolvam conteúdos relativos à área de atuação ou de interesse da área e inerentes à Autarquia.

A nomenclatura da Carreira Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos foi alterada para Carreira Gestão de Resíduos Sólidos, quando da edição da Lei nº 6.720 de 2020⁷³ e os cargos de Analista de Gestão de Resíduos Sólidos, Assistente de Gestão de Resíduos Sólidos e Agente de Gestão de Resíduos Sólidos, passam a denominar-se Gestor de Resíduos Sólidos, nível superior, Analista de Resíduos Sólidos, nível superior e Técnico de Resíduos Sólidos, nível médio.

No caso em tela, compete à carreira Gestão de Resíduos Sólidos desenvolver as atribuições advindas das competências do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU e suas alterações, observado sempre o nível de qualificação e aperfeiçoamento para a atuação de cada nível da carreira, em atuação que compõe a estrutura, competindo à carreira formular, implementar, acompanhar, difundir, avaliar e executar as políticas, diretrizes, procedimentos e ações referentes a questão e orientação para cumprimento das Políticas Públicas de Resíduos Sólidos no âmbito de sua competência.

A par dessa compreensão, no ano de 2022, foi protocolizado novo Projeto de Lei sobre a citada carreira, o PL nº 2560 de 2022, de autoria do poder executivo, cuja finalidade era extinguir a carreira de gestão de Resíduos Sólidos e dar outras providências. O artigo 1º do projeto extingue a carreira e o artigo 2º integra esses servidores novamente a carreira de Políticas Públicas do Distrito Federal, disciplinando demais peculiaridades nos incisos e parágrafos seguintes.

A nova proposta do Poder Executivo é muito semelhante à da Lei 5.276 de 24 de dezembro de 2013⁷⁴, declarada inconstitucional pelo TJDF no julgamento da ação direta de Inconstitucionalidade 2014.00.2.004230-4, pois trata da extinção da mesma carreira e integração desses servidores na carreira de Políticas Públicas do Distrito Federal.

Vejamos a tabela abaixo que compara a lei nº 5.276, de 24 de dezembro de 2013 declarada inconstitucional pelo TJDF, com o projeto de lei 2560 de 2022.

⁷³https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/75073f3ea3fb4da19dc6a21f3a2bf7b0/Lei_6720_18_11_2020.html

⁷⁴ https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/76013/Lei_5276_24_12_2013.html

<p>LEI N^o 5.276, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2013 Autoria: Poder Executivo (Esta Lei foi declarada inconstitucional: ADI n^o 2014 00 2 004230-4 -TJDFT, Diário de Justiça de 10/11/2014 e de 7/8/2015.)</p>	<p>Projeto de Lei n^o 2560/2022 Autoria: Poder Executivo</p>
<p>Art. 1^o 2^o A carreira Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos fica extinta a partir de 1^o 2^o de janeiro de 2014, na forma desta Lei</p>	<p>Art. 1^o 2^o A Carreira Gestão de Resíduos Sólidos fica extinta, na forma desta Lei.</p>
<p>Art. 3^o 2^o Os atuais integrantes da carreira Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos passam a integrar, a partir de 1^o 2^o de janeiro de 2014, a carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, na mesma classe e padrão correspondentes ao da tabela em que atualmente se encontram, na forma que se segue:</p>	<p>Art. 2^o Os atuais integrantes da Carreira Gestão de Resíduos Sólidos passam, a partir da vigência desta Lei, a integrar a Carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, na forma que segue:</p>
<p>I — de Analista de Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos para Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental;</p>	<p>I - de Gestor de Resíduos Sólidos para Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental;</p>
<p>II — de Assistente de Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos para Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental;</p>	<p>II - de Analista de Resíduos Sólidos para Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental;</p>
<p>III — de Agente de Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos para Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental.</p>	<p>III - de Técnico de Resíduos Sólidos para Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental.</p>
	<p>S 1^o 2^o 0 enquadramento de que trata o caput dar-se-á na mesma classe e padrão correspondentes ao da tabela em que o servidor se encontra atualmente.</p>
<p>S 1^o 2^o Os servidores atingidos por este artigo seguem as regras estabelecidas para a carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, inclusive no que tange à composição</p>	<p>S 2^o Os servidores atingidos por esta Lei seguem as regras estabelecidas para a Carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, inclusive no que tange à composição remuneratória e às regras de mobilidade.</p>

remuneratória e às regras de mobilidade.	
S 2 ² Em noventa dias, os servidores de que trata esta Lei, observadas as regras a serem estabelecidas pelo órgão central de gestão de pessoas, podem ter lotação e exercício em qualquer dos órgãos, autarquias ou fundações da Administração Pública.	S 5 ² Os servidores de que trata esta Lei devem permanecer lotados e em efetivo exercício no Serviço de Limpeza Urbana SLU ou cedidos para os diversos órgãos da Administração Pública, por um período mínimo de dezoito meses, contados a partir da vigência desta Lei.
Art. 4 ² O quantitativo de cargos da carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental passa a ser o descrito abaixo:	Art. 3 ² O quantitativo de cargos da Carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental passa a ser o descrito abaixo:
I - Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental: dois mil e quatrocentos e trinta e cinco cargos;	I — Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental: dois mil e trezentos cargos;
II — Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: quatro mil e quinhentos cargos;	II - Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: quatro mil e trezentos e setenta e nove cargos;
IV — Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental: três mil e duzentos cargos.	III - Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental: dois mil e quinhentos e sessenta e oito cargos.

Tabela 7 - Comparativos entre Lei 5.276/13 e Projeto de Lei 2560/22

A título de informação, ressalta-se que tanto o Governo como os parlamentares tinham consciência da anterior declaração de Inconstitucionalidade. No Plenário, apenas um parlamentar se absteve de votar a matéria, o Deputado Reginaldo Sardinha, que em seus fundamentos, justificou sua abstenção por entender que a referida norma era inconstitucional conforme fundamentou o Tribunal local ao julgar a ADI nº 2014 00 2 004230-4, publicada no Diário de Justiça em 10/11/2014.

Não obstante os esclarecimentos do Parlamentar que se absteve de votar o Projeto, a proposta foi aprovada em Plenário e, com seu prosseguimento, o Governador sancionou a Lei Distrital 7.088, de 31 de março de 2022⁷⁵. Conseqüentemente, a recente Lei foi impugnada no que tange a sua Constitucionalidade e resta pendente de julgamento pelo TJDF, nos autos de nº 0711594-32.2022.07.0000.

⁷⁵<https://www.tjdft.jus.br/institucional/relacoes-institucionais/arquivos/lei-no-7-088-de-31-de-marco-de-2022.pdf>

Nesse sentido, considera-se necessário fazer uma análise política do momento de aprovação da referida norma acerca das implicações e consequências relativas ao enquadramento em tela, especialmente quanto a futura impugnação por ação direta de Inconstitucionalidade.

Em ano eleitoral, o Governo (Poder Executivo) e a CLDF (Poder Legislativo), preferiram ultrapassar impedimentos legais e tramitar a matéria, a fim de contentar, mesmo que temporariamente, esses servidores, do que negar a aprovação da iniciativa diante uma possível Inconstitucionalidade.

Por fim, nesse primeiro momento, mesmo diante do precedente do Tribunal local sobre assunto muito similar, qual seja, a extinção da Carreira de Gestão e Resíduos Sólidos e sua integração na Carreira de Política Pública e Gestão Governamental do Distrito Federal, a proposta ganhou vigência no ordenamento jurídico.

Após a análise dos argumentos e dos casos em destaque, passamos a esclarecer sobre o método de seleção de casos, os dados estatísticos do veto e da apropriação, bem como o resultado do estudo.

3 APROPRIAÇÃO: PROCESSO DE SELEÇÃO DE CASOS

3.1 Do método de detecção de casos.

O presente estudo tem como objetivo averiguar a incidência do Fenômeno da apropriação da agenda no Poder Legislativo do Distrito Federal com enfoque na apropriação por veto. Expõe-se, a seguir, a metodologia utilizada sobre o tema para a presente Legislatura.

As estimativas de incidência de apropriação da agenda para o quadriênio 2019-2022 foram elaboradas com base em dois sistemas de uso da CLDF, considerando os parâmetros obtidos no Poder Legislativo do Distrito Federal.

Na busca de proposições para os anos de 2019 e 2020, utilizou-se o sistema Legis, momento em que o Processo Legislativo ainda se configurava de forma física. Para as propostas dos anos de 2021 e 2022, utilizou-se o sistema PJE (Processo Legislativo Eletrônico), momento em que o Processo Legislativo se tornou eletrônico. O filtro utilizado para verificar a apropriação por veto se consubstancia nos projetos de lei de autoria de parlamentar vetados pelo Poder Executivo por vício de iniciativa.

A utilização de dois sistemas se deve ao fato da transição do Processo Legislativo físico para o digital, fato consolidado a partir da publicação do ato do Vice-Presidente da CLDF nº 07/2020, que determina a implantação do novo Sistema do Processo Legislativo da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Sobre o assunto, segue manifestação dos deputados Delmasso (Republicanos) e Jaqueline Silva (PTB), Vice-Presidente e 3ª Secretária da CLDF, respectivamente, no instante da implantação do novo sistema digital.

“Além da facilidade no acompanhamento, os cidadãos vão poder cadastrar e receber, no celular, por exemplo, informações sobre a tramitação de projetos de seu interesse particular ou de sua comunidade, assim como poderão expressar sua opinião”, explicou Delmasso. “A partir de agora, da proposição de uma matéria à sanção do governador tudo se concentrará em na mesma plataforma”, complementou o distrital. O processo de implantação estará totalmente definido a partir de 1º de janeiro de 2021, quando o atual sistema – Legis – deixará de ser utilizado. “Até lá, acompanharemos a migração dos arquivos para a base nova”, contou. Por sua vez, Jaqueline Silva, que está à frente da área responsável pelo processo legislativo da Casa, observou que a medida inaugurada nesta data “contribuirá para otimizar a gestão dos procedimentos relativos à tramitação de proposições, totalmente em ambiente virtual, ampliando os horizontes do Legislativo do Distrito Federal”. A parlamentar reconheceu os avanços na inclusão da CLDF ao universo digital. E ainda agradeceu a todos os envolvidos na formulação e execução do Processo Legislativo Eletrônico, como também o fez Delmasso⁷⁶.

Após essa breve introdução, apresentamos a seguir as metodologias utilizadas para as proposições dos anos de 2019 e 2022. Cumpre ressaltar que o presente relatório foi elaborado de acordo com os vetos a projetos de autoria de parlamentar insertes na ordem do dia que consta no site oficial da Câmara Legislativa do Distrito Federal, a qual reitera determinação no seguinte sentido:

Projetos e outras proposições até 2020
Espécie
Número
Ano
Autoria
Deputado
Órgão Legislativo
Pesquisa Textual

Tabela 8 - Metodologia de Pesquisa

⁷⁶<https://www.cl.df.gov.br/-/a-c3-a7-c3-b5es-da-cldf-ganham-mais-agilidade-com-processo-legislativo-eletr-c3-b4nico>

Assim, as estimativas da pesquisa sobre o fenômeno correspondem a dados concretos extraídos do site da Câmara Legislativa, mais especificamente da aba Atividade Legislativa, no campo Projetos, onde se pode definir parâmetros de busca para os “Projetos e outras Proposições a partir de 2021” e, ainda, “Projetos e outras proposições até 2020”, respectivamente⁷⁷.

3.2 Dados coletados

As projeções dos dados de apropriação da Agenda são realizadas com base na ordem do dia que consta no site da Câmara Legislativa do Distrito Federal, que demonstra as fases de busca segundo o andamento da proposta que toma por base o Regimento Interno da CLDF, tendo em vista que a Secretaria Legislativa assumiu as atribuições de alimentar o sistema com esses dados.

Assim, propõe-se que a estimativa de incidência do fenômeno da apropriação por veto se configura a partir do veto do Poder Executivo e o encaminhamento de nova Proposta Legislativa, desta vez, pelo poder competente.

O desgaste temporal entre a aprovação da proposta pelo Poder Legislativo e vigência da norma é um dos pontos a ser destacado. As relações Jurídicas que foram concebidas na negociação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo apontam para uma coalizão entre os poderes em que o interesse do Parlamentar, do Governador e da Sociedade se encontra.

Em 2019, o Poder Executivo vetou 89 de propostas. Dos 89 vetos questionados, 79 foram fundamentados em dissenso com a Constituição e a Lei Orgânica do DF. Dentre esses fatores de Inconstitucionalidade, a maior parte dos casos é do vício de iniciativa. Porém, a incidência do fenômeno da apropriação de deu em um único caso.

Tabela 1 – Análise de vetos em 2019		
Projetos	Quantidade	
Vetos	89	100%
Vetos Vício de In.	79	88,76%
Apropriação	1	0,89%
TOTAL	89	100%

Figura 5 - Projeção de incidência de Apropriação 2019⁷⁸

⁷⁷ <https://www.cl.df.gov.br/pt/web/guest/projetos>

⁷⁸ Fonte: Site da CLDF.

Entre os vetos que repercutiram ao longo de 2019, os por vício de iniciativa correspondem a 88,76 % (Por cento), com apenas uma apropriação por veto para o período.

Prosseguindo para observação dos anos posteriores, no ano de 2020 o Governador analisou e vetou o quantitativo de 102 de propostas. Dos 102 vetos, 92 foram por iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo com fundamento no art. 71, §1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Percebe-se novamente que a razão da maioria dos vetos analisados foi por dissenso com a Constituição e a Lei Orgânica do DF. Porém, a incidência do fenômeno da apropriação por veto se deu em 2 casos.

Tabela 2 – Análise de vetos em 2020		
Projetos	Quantidade	
Vetos	102	100%
Vetos Vício de In.	92	90,19%
Apropriação	2	1,96%
TOTAL	102	100%

Figura 6 - Projeção de incidência de Apropriação 2020⁷⁹

Dos vetos analisados em 2020, a maior parte possuía vícios de iniciativa, devido ao fato de o dispositivo questionado ser de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Para o ano de 2020 a incidência da apropriação se deu em 2 casos.

No ano de 2021, o quantitativo de vetos foi diferente dos anos anteriores, a proporção vetos analisados pelo Poder Executivo foi de 57, quantidade bem inferior aos demais anos, com redução exponencial. No cenário de 57 vetos analisados, 51 foram por ser de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo. Entre as principais razões de motivação do veto, mais uma vez, a Inconstitucionalidade por vício de iniciativa prevaleceu. Em 89,47 % das razões de veto foi por estar reconhecida a afronta ao art. 71, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, em virtude de a reserva de iniciativa ser do Governador. O fenômeno da apropriação por veto não incidiu no ano de 2021:

⁷⁹ Fonte: Site da CLDF.

Tabela 3 – Análise de vetos em 2021		
Projetos	%	Quantidade
Vetos	57	100%
Vetos Vício de In.		51 89,47%
Apropriação	0	0%
TOTAL	57	100%

Figura 7 - Projeção de incidência de Apropriação 2021⁸⁰

Para o ano de 2022, o Poder Executivo analisou e vetou 20 propostas, destas, 12 por ser de iniciativa reservada ao Governador. Vejamos o Diagrama abaixo:

Tabela 4 – Análise de vetos em 2022		
Projetos	%	Quantidade
Vetos	20	100%
Vetos Vício de In.	12	60%
Apropriação	0	0%
TOTAL	20	100%

Figura 8 - Projeção de incidência de Apropriação 2022⁸¹

Sobre essa temática, conclui-se que no corrente mandato a maior motivação de veto é o vício de iniciativa. Desses, 3 foram apropriados pelo Poder Executivo.

Não obstante a leitura dos vetos no Plenário, a não apreciação dos vetos não costuma sobrestar as pautas da ordem do dia, até porque as indicações dos assuntos a serem deliberados pela CLDF devem se dar de forma anterior na reunião de líderes. A reunião de líderes é disposta pelos agentes políticos para deliberar sobre a indicação de projetos e vetos para ordem do dia.

Os quadros 7, 8,9 e 10 registram o número de todos os vetos dispostos na ordem do dia para o período de 2019 a 2022 e a incidência da apropriação da agenda por veto.

Após a análise dos dados em destaque, passamos a apreciar o resultado do estudo.

3.3 Resultado do estudo sobre o Fenômeno da Apropriação

⁸⁰ Fonte: Site da CLDF.

⁸¹ Fonte: Site da CLDF.

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.

A representação de dados estatísticos da Câmara Legislativa do Distrito Federal quanto ao percentual de vetos apreciados e apropriados pelo Poder Executivo nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022 – suscita afigurar prova da existência e incidência do fenômeno da apropriação da agenda no poder Legislativo do Distrito Federal.

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 governo⁸².”

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 atualização das proposições vetadas por vício de iniciativa de autoria de parlamentar e protocoladas pelo Governador com o intuito de saneamento do vício e de dar validade na proposta.

A incidência do fenômeno justifica-se pela negociação e sensibilidade do Poder Executivo em ver a Legislação vetada por vício de iniciativa entrar em vigor nos

⁸² ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Educ/Fapesp/Idesp, 1997. p. 204.

exercícios seguintes, assim como pela contribuição que o dado do passado mais recente oferece para a formulação da expectativa sobre o comportamento futuro sobre a necessidade da proposta. Neste caso, são considerados uma série de variáveis, tais como, previsão orçamentária, pertinência da matéria, acordo entre os poderes e etc.

Na impossibilidade de apropriação de todas as propostas iniciadas com vício formal, a coleta informa uma incidência pequena de apropriação por veto, na forma dos dados coletados. Cabe ressaltar que, acaso implementado alta incidência de apropriação, o benefício de ganho político do Parlamentar pode estimular a incidência de proposições com vício de competência, fato que prejudica a produção Legislativa da Casa de Leis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação 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.

Cabe registrar que grande parte das dificuldades da pesquisa permearam no campo da investigação de casos de Apropriação no sistema da CLDF. Para isso, a pesquisa foi dividida em 3 etapas: (i) rastreamento dos vetos na ordem dia no interregno de 2019 a 2022; (ii) identificação de todos os vetos a projetos de autoria de parlamentar e, destes, os quais constam como razões de veto o vício de iniciativa; (iii) busca no sistema para averiguar quais desses vetos foram objeto de Apropriação pelo Poder Executivo.

A representação de dados estatísticos da Câmara Legislativa quanto ao percentual expressivo de proposições vetadas por vício de iniciativa em recentes últimos anos - vistos 2018, 2019, 2020 e 2021 - refletem demandas da sociedade levadas ao parlamento e, de certa forma, indicam ação legiferante desses agentes políticos. Outra contribuição do estudo foi mapear casos de Apropriação dentre os vetos analisados.

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?

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 e aplicado o procedimento de detecção dos casos de apropriação, levando-se em conta as iniciativas de parlamentar com inconstitucionalidades propositais com razões de veto justificadas pelo vício de iniciativa.

Desse modo, foram identificados 268 projetos de autoria de parlamentar com veto do Poder Executivo por vício de iniciativa, destes, 3 projetos foram apropriados pelo Governador. Esta constatação demonstra a relevância e existência do fenômeno e a necessidade do seu estudo.

Ainda assim, no decorrer da dissertação foram selecionados casos de apropriação de agenda e de inconstitucionalidades propositais, em áreas de que retratam a utilização de espaço público do Distrito Federal e, ainda, na seara orçamentária.

Discorreu-se sobre o trabalho da Comissão de Constituição e Justiça e sobre o uso político de inconstitucionalidades e constitucionalidades. Nessa esteira, o segundo capítulo da pesquisa também buscou demonstrar características do poder Legislativo do Distrito Federal e da função da Comissão de Constituição e Justiça.

O terceiro capítulo expôs o resultado do estudo com ênfase nos dados coletados e no método de detecção dos casos. Diante do pressuposto que a qualidade da produção legislativa é um fator elementar nas sociedades democráticas, identificamos que as maiores razões de vetos residem no vício de iniciativa.

Por sua vez, a apropriação por veto demonstra o encerramento do jogo legislativo pelo Poder Executivo no momento do veto e, em seguida, o processo legislativo é reiniciado com a proposição do parlamentar outrora vetada, desta feita, nos moldes do Poder Executivo.

Nesses moldes, a presente dissertação pretende abordar tema inédito no Poder Legislativo do Distrito Federal e contribuir 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 BIBLIOGRÁFICAS

ALEMÁN; Eduardo; TSEBELIS, George. The origins of presidential conditional agenda setting power in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 40, n. 2, p. 3 – 26, 2005.

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

ARAÚJO and SILVA, 2012; SILVA and ARAÚJO, 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/188904>

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

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. Op. cit. p. 67

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999, pag. 46.

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

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

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

BRASÍLIA, R. J. DE. **Recursos do Pdaf melhoram escolas de Taguatinga**. Disponível em: <<https://jornaldebrasil.com.br/brasil/recurso-do-pdaf-melhoram-escolas-de-taguatinga/>>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BULOS, Uadi Lamêgo. **Direito Constitucional**. Editora Saraiva Jur, 11ª Edição –ano 2018, Pag. 300.

CANOTILHO, José Jaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Vev. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 649.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 92.

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

Conteúdo Jurídico. Disponível em:

<<https://conteudojuridico.com.br/consulta/leis%20a%20comentar/8195/lodf-art-71-das-leis>>. Acesso em: 7 dez. 2022.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/const_fed.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Lei 6023 de 18/12/2017**. Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb>. Acesso em: 7 dez. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Lei 6995 de 09/12/2021**. Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/42cde85a375141c18eeec4c5d25a1e46/Lei_6995_09_12_2021.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

EDUCAÇÃO, S. DE E. DE. Pdaf, 39% superior em 2020, é o maior da história. Disponível em: <<https://www.educacao.df.gov.br/pdaf-39-superior-em-2020-e-o-maior-da-historia/>>. Acesso em: 7 dez. 2022.

Ementa e Acórdão. [s.l: s.n.]. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7100290>>. Acesso em: 7 dez. 2022

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

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **Poder constituinte do estado-membro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 285.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **Notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade**. Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/491/r142-22.PDF?sequence=4>

Ficha Técnica da Norma Jurídica -. Disponível em:

<<https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-215>>. Acesso em: 7 dez. 2022.

GDF libera mais de R\$ 2,5 milhões de emendas parlamentares a escolas de 12 cidades do DF | MaisBrasil.news MaisBrasil.news. Disponível em: <<https://maisbrasil.news/2022/03/08/gdf-libera-mais-de-r-25-milhoes-de-emendas-parlamentares-a-escolas-de-12-cidades-do-df/>>. Acesso em: 7 dez. 2022.

Informativo STF :: STF - Supremo Tribunal Federal. Disponível em:

<<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo942.htm>>. Acesso em: 7 dez. 2022.

Informativo STF :: STF - Supremo Tribunal Federal. Disponível em:

<<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo942.htm>>. Acesso em: 7 dez. 2022.

JÚNIOR, João Jampaulo. **O processo legislativo sanção e vício de iniciativa.** Editora Malheiros, 2008.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito.** Tradução de João Baptista Machado. 4. ed. Coimbra: Arménio Amado Ed. 1979. p. 310.

LEI Nº 3.752, DE 25 DE JANEIRO DE 2006... Disponível em:

<<https://dflegis.df.gov.br/ato.php?tipo=ficha&p=lei-3752-de-25-de-janeiro-de-2006>>. Acesso em: 7 dez. 2022.

Lei 4492 de 15/07/2010. Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/64114/Lei_4492_2010.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

Lei 6023 de 18/12/2017. Disponível em:

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

Lei 6804 de 28/01/2021. Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d5f61dad7ca448f38f005187e50332d5/Lei_6804_28_01_2021.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

Lei 5276 de 24/12/2013. Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/76013/Lei_5276_24_12_2013.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

Lei 6023 de 18/12/2017. Disponível em:

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

Lei 6129 de 07/03/2018. Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/4be8842bc4cf4d2baa35d917ac1c63bf/Lei_6129_07_03_2018.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

Lei 6720 de 18/11/2020. Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/75073f3ea3fb4da19dc6a21f3a2bf7b0/Lei_6720_18_11_2020.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

Lei 6995 de 09/12/2021. Disponível em:

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

Lei 6997 de 09/12/2021. Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/73e2b465219d4e5e83a8d22d2c63b496/Lei_6997_2021.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

Lei 7088 de 31/03/2022. Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=cda6733183564b7d86083a9e79a5a22c>. Acesso em: 7 dez. 2022.

Lei Complementar 13 de 03/09/1996. Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51842/Lei_Complementar_13_03_09_1996.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

Lei Complementar 840-11 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do DF. Disponível em:

<[>. Acesso em: 7 dez. 2022.](http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=840&txtAno=2011&txtTipo=4&txtParte=.)

Lei Orgânica do DF - Texto Integral. Disponível em:

<[>. Acesso em: 7 dez. 2022.](http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=.)

Lei Orgânica do DF - Texto Integral. Disponível em:

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

LEGISLATIVA, D. F. (BRASIL) C. Regimento interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal - texto atualizado até 19/12/2018. **biblioteca.cl.df.gov.br**, 2018.

MONTESQUIEU, Charles de Scondat. **O Espírito das Leis.** Fernando Henrique Cardoso (Trad.). 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 520.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional.** Editora Atlas, 36ª Edição – Revista atualizada ampliada, ano 2019, Pag. 709.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional.** 27 edição, Editora método, 2017, p. 639.

NERY, Nelson Costa. **Direito Constitucional Brasileiro.** Editora GZ, Rio de Janeiro, 2021, Pag. 406.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional.** Editora Jus PoDIVM, 16ª Edição – revista atualizada ampliada, ano 2021, Pag. 706.

NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Jus podvm, 2021 p. 711.

ORLANDI, Áurea Helena. Processo legislativo e funcionamento da Câmara Legislativa / Áurea Helena Orlandi, Jane Faulstich Diniz Reis, Orivaldo Simão de Melo. -- 4.ed. -- Brasília : Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2017. 144 p.

Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4737-15-julho-1965-356297-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/612/A-Supremacia-da-Constituicao-e-o-Controle-de-Constitucionalidade>

Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4737-15-julho-1965-356297-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

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

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NETO, Miguel Gerônimo da Nobrega; CARNEIROM, André de Sá. **Curso de regimento comum nacional**. 3ª edição, Brasília: Edições Câmara, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Cortez, 2015, p. 41.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 525 e 526.

SILVA, Rafael Silveira e. **Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda**. Brasília: UnB e Senado Federal, 2014.

SILVEIRA e SILVA. **A apropriação da Agenda Legislativa como terceira via para o poder de veto Presidencial**, 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. *et al.* **Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes**. Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2010. p.21- 22.

TJDFT declara inconstitucional lei que muda carreira do SLU. Disponível em:

<<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2015/fevereiro/tjdft-declara-inconstitucional-lei-que-muda-carreira-do-slu>>. Acesso em: 7 dez. 2022.

TRINDADE, João. **Controle preventivo de constitucionalidade e de legística pelas comissões de constituição e justiça: Importância, perspectivas e desafios**. Obra coordenada pelo ministro Gilmar Mendes, no XXI congresso internacional de Direito Constitucional aqui do IDP, 2018.

VITALI, A. et al. Secretaria do Tesouro Nacional -Relatório Fiscal do Tesouro Nacional 2017
1 Ministro da Fazenda Henrique de Campos Meirelles Secretário-Executivo Eduardo Refinetti
Guardia Secretária do Tesouro Nacional Coordenação-Geral das Relações e Análise
Financeira dos Estados e Municípios. [s.l: s.n.]. Disponível em:
<<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/RFTN-28mar18.pdf>>.
Acesso em: 7 dez. 2022.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo:
Martins Fontes, 2003. p.2

WILLIMANN, José. **Regimento Interno da Câmara legislativa do Distrito Federal
interpretado e comentado**. Edição do Autor, 2017.

ZANCANER, Gabriela. **Coleção temas de direito administrativo: as competências do poder
legislativo e as comissões parlamentares**. Malheiros Editores, 2009.

ZENI, Laisla Fernanda. **A supremacia da constituição e o controle da constitucionalidade**.

ANEXOS

ANEXO 1

Iniciativas parlamentares sujeitas ao fenômeno da Apropriação;

Observa-se na Casa Legislativa do Distrito Federal iniciativas de parlamentares com o intuito de atraírem 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 a grande quantidade de vetos do Poder Executivo por vício de iniciativa. Um caso já citado no item 2.3 da dissertação em estudo, foi o Projeto de Lei 1262 de 2020, de autoria do Deputado Reginaldo Sardinha que “Dispõe sobre a criação do Parque Urbano Octogonal na Região Administrativa do Sudoeste/Octogonal e dá outras providências”.

Na época, o Governo do Distrito Federal comunicou à Presidência da Câmara Legislativa do Distrito Federal as razões do veto total oposto ao projeto de Lei nº 1.262, de 2020, sob o fundamento de afronta art. 71, § 1º, VI e VII, da LODF, segundo as quais compete ao Governador a iniciativa de Leis que disponham sobre uso e ocupação do solo ou alteração de bens imóveis distritais.

O Chefe do Poder Executivo assevera que o Tribunal local (TJDFT), 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.

A Casa de Leis derrubou o veto do Governador. Em consequência disso, a lei 6997 de 2021, que cria o Parque Urbano Octogonal e dá outras providências, passou a ter vigência. Neste caso, a iniciativa do Parlamentar ainda não foi apropriada pelo Poder Executivo.

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.

Na mesma dinâmica, 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 diagrama 1, qual seja, vício de iniciativa.

Neste caso também os parlamentares optaram por derrubar o veto do Poder Executivo, fato que ensejou a entrada em vigor da Lei 6995 de 2021⁸³, que cria o Parque Ecológico Mangueiral na Região Administrativa Jardim Botânico – RA XXVI.

Os dois casos acima demonstram tentativa de apropriação legislativa, vez que a iniciativa posta é do Poder Executivo.

Outro caso também citado no ensaio foi o dos Projetos de Descentralização Orçamentária, que conforme explicados no item 1.1, carecem de Inconstitucionalidade formal quando a proposta é iniciada por Parlamentar em exercício.

Após a experiência bem-sucedida do Deputado Cristiano Araújo, que resultou na lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, de autoria do citado Parlamentar e do Poder Executivo, diversos parlamentares iniciaram propostas de Descentralização Orçamentária na tentativa de ver uma possível apropriação de sua ideia pelo Poder Executivo.

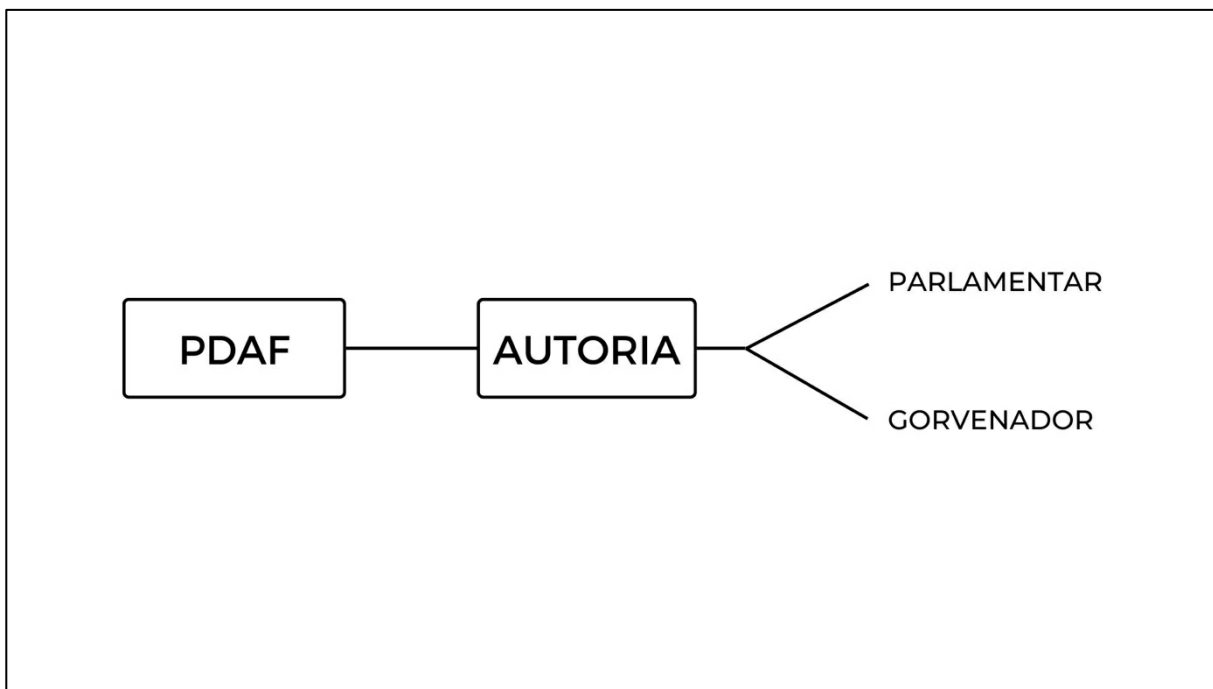


Figura 9 - PDAF e sua autoria conjunta

⁸³https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/42cde85a375141c18eeec4c5d25a1e46/Lei_6995_09_12_2021.html

Pelo visto, a experiência bem-sucedida do PDAF encorajou diversos Parlamentares, fato que resultou em propostas com “Inconstitucionalidades Propositais” na tentativa de ver a proposta apropriada pelo Poder Executivo, senão vejamos a dinâmica do protagonismo do PDAF frente as demais tentativas de apropriação:

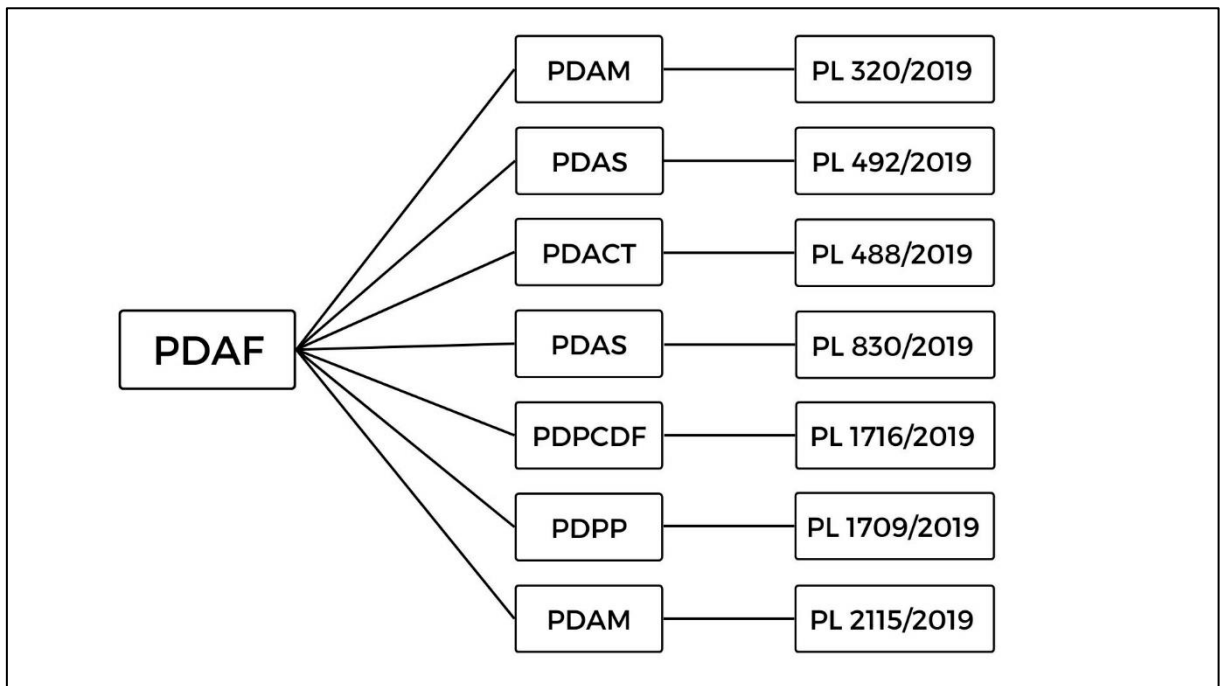


Figura 10 - PDAF e suas consequências legiferantes

Vejamos o detalhamento dos casos indicados na figura acima e iniciados após a entrada em vigor da lei Nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, de autoria do Parlamentar Cristiano Araújo e do Poder Executivo (PDAF):

Caso 1: PL nº 320/2019 - Institui o Programa de Descentralização de Ações Militares PDAM-DF.

Em 09 de abril de 2019, o Deputado Hermeto protocolou proposta com o fito de instituir um Programa de Descentralização de Ações Militares PDAM-DF. O parlamentar argumenta na justificativa que, em 2017, “foi aprovada a Lei no 6.023 de 18 de dezembro 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".

Hermeto anuncia que a legislação do PDAF gerou uma “verdadeira revolução na educação pública do Distrito Federal, por meio de execução descentralizada”.

Ressalta o agente político que a proposta visa trazer o modelo da área da educação para a seara da segurança pública do DF, fato que traduz agilidade com responsabilidade e transparência.

O projeto do Parlamentar recebeu parecer de mérito pela aprovação na Comissão de Segurança (CSEG) e de admissibilidade na Comissão de Orçamento e Finanças (COEF) e de Constituição e Justiça (CCJ).

A proposta foi aprovada na CLDF e seguiu para sanção ou veto do Governador. Neste caso, o Governador vetou a iniciativa por violação de competência do Governador (Art. 100 e 71, § 1º, IV e V da Lei Orgânica do Distrito Federal) e por usurpar Competência Legislativa da União, tanto para organizar e manter a Polícia Militar do Distrito Federal (art. 21, XVI e art. 32, § 4 da Constituição Federal de 1988) quanto para editar normas gerais em matéria de licitação e contratos (Art. 22, XXVII, CF/88).

Caso 2: PL 492/2019 – Institui o Programa Progressivo de Descentralização de Ações de Atendimento Sociais – PDAS na secretaria de desenvolvimento social do Distrito Federal.

Em 13 de junho de 2019, o Deputado Eduardo Pedrosa protocolou proposta com o fito de instituir um Programa Progressivo de Descentralização de Ações de Atendimento Sociais – PDAS.

Na justificação da proposta o agente político informa que “a proposição ora apresentada visa replicar o modelo proposto na área da educação - PDAF, promovendo maior agilidade na contratação pelo gestor público, com responsabilidade, transparência e efetividade”.

O Parlamentar destaca que “nesta legislatura foi aprovado o Projeto de Lei 320/2019, de autoria do deputado Hermeto, que institui o Programa de Descentralização de Ações Militares PDAM-DF.

Informa que “se trata de medidas positivas ao fortalecimento da autonomia gerencial dos Centros de Referência de Convivência, Acolhimento e Atendimento; Unidades e Núcleos de Atendimento e Assistência Social, vinculados a Secretaria de

Desenvolvimento Social do Distrito Federal – SEDE”, por conta disso roga apoio dos pares para a aprovação da proposta.

A proposta do parlamentar vai tramitar, em análise de mérito na CAS (RICL, art. 64, § 1º, II) e, em análise de mérito e admissibilidade, na CEOF (RICL, art. 64, II, § 1º) e, em análise de admissibilidade na CCJ (RICL, art. 63, I).

O projeto do Parlamentar não recebeu parecer de mérito nas comissões e encontra-se em tramitação na casa de leis.

Caso 3: PL 488/2019 – Institui o Programa Progressivo de Descentralização de Ações de Atendimento aos Conselhos Tutelares - PDACT, vinculado administrativamente à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS.

Em 13 de junho de 2019, o Deputado Eduardo Pedrosa protocolou proposta com o fito de instituir um Programa Progressivo de Descentralização de Ações de Atendimento aos Conselhos Tutelares – PDACT.

Na justificação da proposta o agente político informa que “O Programa de Transferência de Recursos Financeiros é um dos instrumentos que o Poder Público adota para dar concretude a organicidade orçamentária, imprimindo maior agilidade na contratação, além da responsabilidade, transparência e efetividade”.

O Parlamentar defende que a Carta Magna de 1988 garante o princípio da descentralização administrativa e, ainda, que os artigos 204 e 227 asseguram a participação da população, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa. O Projeto pretende possibilitar a elaboração e gestão de programas e projetos nos Conselhos Tutelares.

A justificativa oficial para o ato é “replicar o modelo proposto na área da educação - PDAF, promovendo maior agilidade na contratação pelo gestor público, com responsabilidade, transparência e efetividade”.

Ao final da justificativa da proposta o parlamentar argumenta que na corrente legislatura fora aprovado o Projeto de Lei nº 320/2019, de autoria do deputado Hermeto, que institui o Programa de Descentralização de Ações Militares PDAM-DF. Convicto da importância da proposta para os Conselhos Tutelares, o Deputado Eduardo Pedrosa pede apoio aos demais parlamentares pela aprovação da proposição.

O projeto do parlamentar recebeu parecer de mérito pela aprovação na Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar (CDDHCEDP). A proposta não recebeu parecer das demais comissões e encontra-se em tramitação na casa de leis.

Caso 4: PL 830/2019 – Institui o programa de descentralização administrativa e financeira do Sistema Socioeducativo – PDAS e dispõe sobre sua execução nas unidades socioeducativas do Distrito Federal.

Em 10 de dezembro de 2019, o parlamentar Fábio Félix, que é servidor da carreira socioeducativa do Distrito Federal, direcionou esforços com vista a aprovação de um programa de descentralização administrativa e financeira para o Sistema Socioeducativo.

Na justificação da proposta o agente político ressalta a importância do Sistema Socioeducativo para a sociedade, cujo objetivo é a aplicação da lei nº 12.594/2012. Argumenta o parlamentar que “é fundamental que o Sistema Socioeducativo encontre no estado os recursos necessários para o alcance de seus objetivos de ressocialização e de restabelecimento da cidadania e dos direitos fundamentais dos infratores e da sociedade em geral”.

É nessa linha de ideias que o parlamentar justifica o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira do Sistema Socioeducativo, asseverando que o objetivo da proposta é de encaminhar e destinar recursos para um sistema que é de relevante importância para o governo do Distrito Federal.

O projeto do parlamentar não recebeu parecer das comissões e encontra-se no gabinete do autor para manifestação.

Caso 5: PL 1716/2021 = Projeto de lei que institui o programa de descentralização administrativa para Polícia Civil do DF.

Em 05 de fevereiro de 2021, o parlamentar Reginaldo Sardinha, que é servidor policial civil de custódia do Distrito Federal, direcionou esforços com vista a aprovação de um programa de descentralização administrativa e financeira para a Polícia Civil do Distrito Federal.

Na justificação da proposta o agente político informa que “A Proposição ora apresentada visa a trazer o modelo proposto na área da educação também para a Polícia Civil do Distrito Federal, promovendo maior agilidade na contratação pelo gestor público, com responsabilidade e transparência, uma vez que a área carece de atenção e de recursos para se estruturar e atender a população com qualidade e eficiência”.

A proposta do parlamentar vai tramitar, em análise de mérito na CAS (RICL, art. 64, § 1º, II) e, em análise de mérito e admissibilidade, na CEOF (RICL, art. 64, II, § 1º) e, em análise de admissibilidade CCJ (RICL, art. 63, I).

O projeto do Parlamentar não recebeu parecer de mérito nas comissões.

Caso 6: PL 1709/2021 (Deputado Reginaldo S. -PL) – Projeto de lei que institui o programa de descentralização administrativa para o Sistema Penitenciário do DF.

Em 02 de fevereiro de 2021, o parlamentar Reginaldo Sardinha, que é servidor policial civil de custódia do Distrito Federal e já trabalhou no Sistema Penitenciário do Distrito Federal, direcionou esforços com vista a aprovação de um programa de descentralização administrativa e financeira para o Sistema Penitenciário do DF.

Na justificação da proposta o agente político informa que “A Proposição ora apresentada visa a trazer o modelo proposto na área da educação também para o Sistema Penal do DF, promovendo maior agilidade na contratação pelo gestor público, com responsabilidade e transparência, uma vez que a área carece de atenção e de recursos para se estruturar e atender a população com qualidade e eficiência”.

A proposta do parlamentar foi aprovada em todas as comissões, quais sejam, em análise de mérito, na CSEG (RICL, art. 69-A, I, “a” e “b”) e, em análise de admissibilidade na CEOF (RICL, art. 64, II, “a”) e CCJ (RICL, art. 63, I).

O projeto do Parlamentar aguarda inclusão na ordem do dia.

Caso 7: PL 2115/2021 (Deputado Hermeto - MDB) – Projeto de lei que institui o programa de descentralização administrativa para ações militares no DF. (PDAM).

Em 09 de agosto de 2021, o Deputado Hermeto, que é parlamentar oriundo da Polícia Militar do Distrito Federal, protocolou proposta com o fito de instituir um Programa de Descentralização de Ações Militares PDAM-DF.

O parlamentar argumenta na justificativa que, em 2017, “A Proposição ora apresentada visa a trazer o modelo proposto na área da educação também para a segurança pública do DF, promovendo maior agilidade na contratação pelo gestor público, com responsabilidade e transparência”.

Assevera que “O PDAM, da mesma forma que PDAF, não é iniciativa que tenha impacto direto no gasto público. É inovação na forma de execução da despesa pública”.

Ressalta o agente político que “O PDAM não é aumento de despesa, mas sim criação de forma alternativa de gasto público. O impacto vai ser quando o orçamento dotar os respectivos programas de trabalho”.

O projeto do Parlamentar não recebeu parecer nas comissões, informando que a matéria tramitará, em análise de mérito na CSEG (RICL, art. 69-A, I, “a”) e CAS (RICL, art. 64, § 1º, II) e, em análise de mérito e admissibilidade, na CEOF (RICL, art. 64, II, § 1º) e, em análise de admissibilidade CCJ (RICL, art. 63, I)

Percebemos que após a tentativa até então frustrada de apropriação no PL 320 de 2019, o primeiro caso citado no anexo1, o parlamentar insiste novamente em trazer para o debate uma proposição de similar teor, que institui o programa de descentralização administrativa para ações militares no DF. (PDAM).

Pelo visto, a iniciativa “Inconstitucional” positiva do Deputado Cristiano Araújo repercutiu para diversos parlamentares, que tentam uma iniciativa do Executivo de sanar o vício das propostas afim de beneficiar categorias funcionais que o mandato de cada Parlamentar defende. Ou seja, cada Parlamentar vai barganhar a iniciativa do Poder Executivo para ver sua proposta gerar efeitos no Ordenamento Jurídico.

Em linhas gerais, como a apropriação configura a expertise do Poder Executivo em tomar para si as iniciativas legiferantes do seu interesse iniciadas por Parlamentares, os Deputados protocolarem Projetos com vício de iniciativa para a intervenção do Poder Executivo no tramitar da proposta. Esse fenômeno relevante, até o presente momento, nunca foi objeto de estudo no âmbito da política do Distrito federal.

Isso porquê, no âmbito do Poder Legislativo da União, exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CF, art. 44, *caput*), o fenômeno foi objeto de estudo de diversos Doutrinadores e entusiastas do Direito e da Ciência Política. Nos estados, no Distrito Federal e nos Municípios, locais onde o Poder Legislativo é unicameral, ou seja, exercido por uma

única Casa Legislativa: Assembleia Legislativa, nos Estados, Câmara Legislativa, no Distrito Federal, e Câmara Municipal, nos Municípios (CF, arts. 27, *caput*, 29, *caput* e IV, e 32, *caput* e § 3º), inexistente literatura sobre o assunto.