

Recebido em: 31/08/2023
Aprovado em: 02/10/2023

INCONSTITUCIONALIDADES INTENCIONAIS: RACIONALIDADE E DINÂMICA POLÍTICA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

*INTENTIONAL UNCONSTITUTIONALITIES:
RATIONALITY AND POLITICAL DYNAMICS OF
THE LEGISLATIVE CHAMBER OF THE FEDERAL
DISTRICT*

*Rafael Silveira e Vieira¹
Gilson Aires de Menezes Júnior²*

SUMÁRIO: Introdução. 1. Inconstitucionalidade Intencional: Motivação Parlamentar, Conexão Eleitoral e Tolerância Institucional. 2. Apropriação da Agenda.

¹ Doutorado e Mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e do Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU). Consultor legislativo do Senado Federal.

² Graduação em Direito pela Universidade UNIEURO. Especialista em Direito Administrativo FACIBRA e em Direito de Família DAMÁSIO. Mestrando do Instituto de Direito Público. Assessor Parlamentar da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

3. Apropriação da Agenda como instrumento de Saneamento Constitucional. Conclusão. Referências

RESUMO: No exercício da função típica do Poder Legislativo, na ânsia de defender ideias e pautas, em muitas ocasiões os parlamentares partem, de forma proposital, para a iniciativa de proposições que facilmente seriam consideradas inconstitucionais, por flagrante vício de iniciativa. Essas “inconstitucionalidades intencionais”, ou seja, iniciativas parlamentares eivadas de vício de iniciativa, mas com plena consciência quanto sua inconsistência, e que são respaldadas tanto pelo estabelecimento de uma conexão com os eleitores, quanto, indiretamente, como pelo movimento estratégico para atrair a atenção do Poder Executivo para se associar à pauta de interesses, incentivando-o a sanear a inconstitucionalidade e atingir seus propósitos. O artigo procura explicar a estratégia política que caracteriza as “inconstitucionalidades intencionais”, introduzindo uma forma pouco percebida de saneamento constitucional: a realização da Apropriação da agenda do Legislativo por meio do veto no panorama legislativo do Distrito Federal. Tais inconstitucionalidades por vício formal refletem um fenômeno específico, contrariando o senso comum de que leis que assumem tais características seriam meramente traço de irresponsabilidade por falta de rigor técnico ou *expertise* das casas legislativas.

PALAVRAS-CHAVE: Apropriação da agenda. Conexão Eleitoral. Inconstitucionalidades intencionais. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Remédios Constitucionais.

ABSTRACT: In the exercise of the typical function of the Legislative Branch, in the eagerness to defend ideas and agendas, on many occasions, parliamentarians deliberately take the initiative of propositions that would easily be considered unconstitutional, due to a flagrant lack of initiative. These “intentional unconstitutionality”, that is, parliamentary initiatives riddled with vice of initiative, but with full awareness of their inconsistency, and which are supported both by establishing a connection with voters, and indirectly, such as by the strategic movement to attract the vote. attention of the Executive Branch to join the agenda of interests, encouraging it to remedy the unconstitutionality and achieve its purposes. The article seeks to explain the political strategy that characterizes the “intentional unconstitutionality”, introducing a little perceived form of constitutional sanitation: the realization of the Appropriation of the Legislative agenda through the veto in the legislative panorama of the Federal District. Such unconstitutionality due to formal defect reflect a specific phenomenon,

contrary to the common sense that laws that assume such characteristics would merely be a trait of irresponsibility due to lack of technical rigor or expertise of the legislative houses.

KEYWORDS: Appropriation of the Agenda. Electoral Connection. Intentional Unconstitutionality. Legislative Chamber of the Federal District. Constitutional Remedies.

INTRODUÇÃO

Como um dos defensores mais tenazes da supremacia constitucional, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso destaca que o Estado fundado nas bases constitucionais apresenta três ordens de limitação do poder, mantendo a tradição originada na filosofia política de que é necessário coibir as arbitrariedades. Além da preservação dos direitos fundamentais, outras duas ordens são destacadas pelo Ministro: (i) “as funções de legislar, administrar e julgar devem ser atribuídas a órgãos distintos e independentes, mas que ao mesmo tempo, se controlem reciprocamente”; e (ii) “os órgãos do poder devem agir não apenas com fundamento na lei, mas também observando o devido processo legal” (BARROSO, 2015, p. 29-30).

Nesse sentido, 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, não obstante o constitucionalismo brasileiro consignar, para alguns temas, iniciativas privativas de lei para os chefes do Poder Executivo.

Ocorre que, no exercício da função típica do Poder Legislativo, na ânsia de defender ideias e pautas, os parlamentares partem, de forma proposital, para a iniciativa de proposições que facilmente seriam consideradas inconstitucionais, por flagrante vício de iniciativa. A conjuntura política brasileira tem sido marcada por iniciativas legislativas com vício dessa natureza, invadindo a competência dos poderes constituídos. Tomio et al (2015) exploraram esse cenário, em que a Constituição Federal previu a possibilidade de que atos normativos estaduais e municipais, conforme cada Constituição Estadual, pudessem ser controlados pelos Tribunais de Justiça. No levantamento que realizaram, os citados autores apontaram que a jurisprudência das ADIs estaduais (20 mil ADIs em 26 Tribunais de Justiça) apontou que esse controle é efetivo e recai principalmente sobre

vícios formais (70%). Percebe-se que a supremacia judicial no exercício do controle dos atos se aplica de forma também bastante significativa na esfera estadual e municipal, pois todo o regramento infraconstitucional retira seu fundamento de validade do texto da constituição, exatamente para harmonizar o sistema e trazer unidade (Barroso, 2012).

Nesse contexto, a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) não tem sido uma exceção. A CLDF é uma casa legislativa com alta incidência de projetos declarados inconstitucionais. Do ano de 2010 a 2017, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) e o STF confirmaram a inconstitucionalidade de 77% das leis aprovadas pela CLDF questionadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). A inconstitucionalidade por vício de iniciativa abarca em cerca de 90% delas (Almeida e Rodrigues, 2017). No ano de 2021, segundo levantamento do TJDFT, foram julgadas inconstitucionais 23 leis elaboradas e aprovadas no Distrito Federal, também a maioria incidindo em vício de iniciativa (TJDFT, 2021).

Inconstitucionalidades dessa natureza produzem consequências na credibilidade da atuação do Poder Legislativo, especialmente quanto ao fundamento de validade da norma. As lições Kelsen (1979) sobre o escalonamento de normas por meio de uma estrutura formal, colocam-se como 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.)

Complementando esse entendimento, outro requisito fundamental para a validade de norma que consiste no procedimento ou processo legislativo. O sentido formal da validação de qualquer outra norma é dado na Constituição, especialmente quando se refere ao conjunto de regras do processo legislativo. Num primeiro momento, diferentemente da acepção material, a formalização dos ritos de validação não se atém na compreensão da realidade comportamental da sociedade; visa tão só à decisão sobre um texto conforme regras e a soberania estatal (BASTOS, 1999, p. 46). Por fim, a questão da iniciativa de lei cumpre o último

elemento da validação que é a autoridade investida pela Constituição para essa função.

Importante ressaltar que no âmbito do Poder Legislativo do Distrito Federal, nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do Regimento interno da CLDF, 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. Significa dizer que no Poder Legislativo Distrital, institucionalmente falando, vigoraria a tese da supremacia constitucional. Mas a dinâmica política do Distrito Federal, em alguns casos, tem desafiado duas das ordens de limitação de poder de que tradou Barroso (2015).

Desse modo, remanescem escolhas com vícios propositais que não se desguarnecem, a posteriori, da eficácia do veto pelo Poder Executivo ou da possibilidade de reexame por parte do Poder Judiciário, dado que este não pode agir de ofício, justamente para garantir sua imparcialidade e independência. São iniciativas que passam pelos filtros dos freios e contrapesos, seja por tolerância do Executivo, ou por desinteresse dos legitimados a provocar o Judiciário para realizar o controle de constitucionalidade.

Categorizaremos essas situações como “inconstitucionalidades intencionais”, ou seja, as iniciativas dos parlamentares eivadas de vício de iniciativa, ao ponto de poder presumir a clara estratégia do agente político ao perceber a menor probabilidade de que sua iniciativa sofra controle de constitucionalidade para que possa atingir um propósito político específico.

Tais estratégias acabam sendo especificamente avaliadas por parlamentares na medida em que apresentam uma importância relativa ou menor saliência. Importante destacar a visão de Batista (2020, p. 1) sobre a relevância de temas na política:

Corriqueiramente classificamos os temas de acordo com sua importância, visibilidade ou grau de prioridade. Dizemos que algumas decisões são mais importantes do que outras, ou que determinadas políticas são mais visíveis ou são prioridade. Além das diferenças entre os temas, também podemos observar diferenças de percepção entre os atores. Por exemplo, esperamos que políticas que se referem ao meio ambiente sejam mais importantes para membros de um partido verde, que partidos de direita defendam uma agenda conservadora ou, ainda, que parlamentares ligados a um grupo de interesse específico se preocupem especialmente com o tema desse grupo.

Fica evidente que “alguns temas são mais salientes do que outros, e alguns, mais salientes para um determinado ator político do que para outro”

(Batista, p.1) e tal perspectiva abre justamente uma janela de oportunidade para fugir dos controles de constitucionalidade.

Tais “inconstitucionalidades intencionais”, ao contrário do senso comum, passam longe da falta de rigor técnico ou da *expertise* das casas legislativas. São casos em que o agente político conhece a inconstitucionalidade e, a despeito disso, apresenta o projeto. Tal quadro é menos isolado do que parece, pois, em tais circunstâncias, a casa legislativa não apenas discute, mas aprova a proposição, deixando para os demais poderes exercerem o controle de constitucionalidade, seja pelo veto do chefe do Executivo, seja por meio de judicialização.

Propomos neste artigo apresentar e desenvolver duas explicações desse fenômeno.

A primeira relaciona-se ao permanente desafio do trabalho do parlamentar para vincular seu exercício de representação ao eleitorado, exigindo-lhe a realização de múltiplas estratégias. Nesse sentido, tem-se observado algumas práticas que, inclusive, se contrapõem aos ditames constitucionais. Nesse sentido, os parlamentares apresentam propostas inconstitucionais por vício de forma como tentativa de obter ganho político junto ao seu eleitorado, procurando construir seu exercício representativo como proativo e condizente com a confiança recebida das urnas. Ademais, podem ocorrer situações em que mesmo quando o chefe do Executivo exerce seu poder de controle sem sucesso, ou seja, veta a proposição e o veto é rejeitado pela casa legislativa, ainda assim não há esforço adicional em levar adiante sua contrariedade, por exemplo, buscando recorrer ao Judiciário. Chega-se inclusive ao ponto de regulamentar a lei resultante desse processo legislativo, indicando uma tolerância que possivelmente não chega a ferir seus interesses governamentais.

A outra explicação, um pouco mais complexa do ponto de vista do processo, diz respeito ao poder de agenda dos chefes do Poder Executivo relativamente ao parlamento (ainda que na esfera estadual seja menor do que na federal). Dividir o espaço de iniciativas não é trivial do ponto de vista dos interesses políticos, tendo em vista a ideia de que as relações entre o Estado e a sociedade necessitam se configurar de acordo com algumas pautas de prioridades, particularmente em decorrência das funções precípuas de cada Poder, bem como do Estado Democrático. Assim, na ânsia de buscar valorização política, parlamentares ultrapassam aspectos formais e praticam essas “inconstitucionalidades intencionais”, buscando estrategicamente provocar a interferência do Poder Executivo para sanar o vício formal da norma. Surge, desse modo, a estratégia de barganha e apropriação da matéria pelo Poder Executivo.

Portanto, a manobra ousada de deliberar algo em desacordo com o texto constitucional, no que tange à competência, também pode ser uma estratégia para, em momento posterior, colocar-se em negociação com o Poder

Executivo para sanar o vício da iniciativa. De que modo isso acontece? Nosso argumento é que esse mecanismo ocorre por meio da Apropriação da agenda do Legislativo realizada a partir do veto do chefe do Executivo (Silva, 2018).

Nesse contexto, o artigo tem o intuito de descrever e avaliar casos de inconstitucionalidade intencional, buscando também mapear a existência da estratégia da Apropriação da agenda Legislativa no âmbito do Distrito Federal, como fator de barganha entre os poderes Executivo e Legislativo para sanear iniciativas com flagrantes vícios formais. A escolha local busca reservar espaço relevante não apenas para o fenômeno das citadas inconstitucionalidades, mas, também, de observar o alcance da Apropriação em âmbito local.

A Apropriação da agenda permeará uma visão crítica, com vistas a demonstrar que inconstitucionalidades intencionais podem existir como busca do saneamento do vício pelo poder competente, respeitada a discricionariedade e a competência típica e, simultaneamente, trazendo benefícios de ordem política tanto a parlamentares, quanto ao Chefe do Poder Executivo.

Em que pese a existência da Apropriação e das inconstitucionalidades intencionais, o resultado, a Lei, não é um unívoco. Na visão de Clève (2000, p. 61-62),

[...] 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 jurídica.

Dessa maneira, o filtro de seleção dos casos que serão analisados são os projetos de iniciativa de parlamentar com vício de competência e com veto do Poder Executivo. Elegemos como ferramenta de análise a Constituição, a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) e o Regimento Interno da Câmara Legislativa (RICL).

1. INCONSTITUCIONALIDADE INTENCIONAL: MOTIVAÇÃO POLÍTICA, CONEXÃO ELEITORAL E TOLERÂNCIA INSTITUCIONAL

Desde Mayhew (1974) temos como um dos principais pressupostos o de que a atuação de parlamentares tem como objetivo primordial a busca de sua reeleição, com ênfase maior no alto grau de personalismo em detrimento do papel exercido pelo partido. Desse modo, a conexão eleitoral seria firmada muito mais por vínculos entre eleitores e políticos (voto pessoal), ao invés de eleitores com partidos.

No que concerne às atividades legislativas, Mayhew (1974, p. 54) identifica três tipos. A primeira delas o autor chama de *advertising*, que seria a atitude do político voltada para construir sua imagem para os eleitores, firmando uma identidade específica ligada à experiência, ao conhecimento, a virtudes pessoais como honestidade, ética e responsabilidade. A segunda atividade, designada *position taking* do candidato, remete à divulgação pública de suas ações durante o mandato, como o apoio ao presidente ou o voto sob uma matéria de certo interesse. A terceira atividade, denominada *credit claiming*, caracteriza-se por estabelecer relação entre a atuação do parlamentar e benefícios distribuídos a indivíduos, grupos de interesse e eleitores em geral de determinado distrito. No *credit claiming*, destacam-se os benefícios distribuídos por meio das atividades de *pork barrel*³ inclusas nas medidas legislativas.

Cain, Ferejohn e Fiorina (1987), propõem que o ajuste das decisões para satisfazerem o eleitor passa por aspectos diversos, dos quais ressaltamos a *policy responsiveness*, ou seja, a dimensão relativa ao resultado das políticas públicas propostas. Para os autores a relação individualizada com o eleitorado exige que a proposição de leis não seja um processo autoreferenciado, mas que haja a percepção nítida do seu impacto e, além disso, a expectativa de que ela será não apenas aprovada, mas implementada.

Centrando atenção nos parlamentares brasileiros, ainda que suas atividades no campo legiferante enfrentem constrangimentos institucionais, um olhar atento sobre o Legislativo permite identificar uma realidade heterogênea. Enquanto muitos parlamentares apresentam projetos de leis, mas nem todos se esforçam para vê-los aprovados, outros assumem papéis relevantes em várias matérias que tramitam no Congresso Nacional, destacando-se na articulação da agenda em debate e na tradução dessa articulação em textos legais que garantem consistência política e, também, técnica (Silva e Araújo, 2013).

A existência de parlamentares com esse perfil permite verificar que, por mais generalistas que sejam os projetos de leis, o político tenta capitalizar seus esforços para transformá-los em ganhos políticos, convertendo-se em opção favorável para a renovação do seu papel representativo. Nesse caso, aplica-se perfeitamente a perspectiva de *advertising* e *position taking* dos parlamentares, na ótica de Mayhew (1974), especialmente quanto à visibilidade de suas ações, e do *policy responsiveness*, de Cain, Ferjohn e Fiorina (1987), quanto ao aspecto substantivo da proposta legislativa.

Sobre a relação dos congressistas com a sociedade, é interessante notar que a percepção da contribuição do parlamentar sobre determinadas políticas, sua “rastreadibilidade” (Arnold, 1991), seja por meio de autoria, relatoria de projetos ou votações, muitas vezes é indecifrável para o eleitor individual, algo que não acontece com a maioria dos grupos organizados. A vantagem

3 Repasse de recursos públicos para projetos que servem a interesse de um pequeno grupo de parlamentares, comumente vinculados a (pequenos) distritos que fazem parte do seu eleitorado, em detrimento de interesses sociais mais amplos.

dos grupos manifesta-se pela sua capacidade de monitoramento durante o mandato sobre a ação dos políticos maior do que a de um conjunto de indivíduos (Lohmann, 1998). As pressões e cobranças vindas dos grupos são mais eficazes e manifestam-se de maneira mais contínua se comparadas com as que provêm dos eleitores individuais.

Nesse sentido, muitos grupos não apenas sabem observar e avaliar o impacto, por exemplo, de uma lei em termos de custos/benefícios, mas podem intervir diretamente durante o processo decisório de modo a influenciar o conteúdo da norma. Dessa forma, *advertising, position taking e policy responsiveness* são aspectos permanentemente monitorados pelos grupos de interesse, geralmente usando-os como moeda de troca para o apoio às demandas levadas ao Congresso.

Voltando ao parlamentar, essas questões podem ser reunidas numa espécie de “manual” de sobrevivência e evolução política do parlamentar sob o prisma da visibilidade de seus atos no Legislativo, da capacidade de rastreamento de suas ações por parte dos interessados e dos resultados da política.

Todas essas diferentes naturezas da atividade legislativa explicam as várias estratégias empregadas pelos parlamentares em descobrir nichos atrativos de conexão eleitoral e que simultaneamente não apresentam saliência para quem é legitimado a provocar o Judiciário ou mesmo para o governador. Observa-se na CLDF iniciativas de parlamentares com o intuito de atrair o Executivo para o debate de propostas, a fim de demonstrar à população que o governador está se omitindo em legislar naquela demanda específica, fator diretamente ligado à grande quantidade de vetos na ordem do dia.

Um tema chama a atenção por consolidar essas características: criação de parques ecológicos e parques urbanos. Segundo a LODF, no art. 71, § 1º, incisos VI e VII:

Art. 71

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

VI – plano diretor de ordenamento territorial, lei de uso e ocupação do solo, plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e planos de desenvolvimento local;

VII – afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal.

Justamente na criação dos referidos parques recai a competência privativa do governador. No entanto, historicamente, a criação desses espaços é sistematicamente objeto de iniciativa parlamentar.

Dentro dessa dinâmica do veto mais recente, no ano de 2020, dois projetos podem ser utilizados como exemplo:

- Projeto de Lei nº 1262, de 2020, do Deputado Reginaldo Sardinha, que dispõe “sobre a criação do Parque Urbano Octogonal na Região Administrativa do Sudoeste/Octogonal e dá outras providências”;
- Projeto de Lei nº 983 de 2020, do Deputado João Cardoso, que cria o Parque Ecológico Mangueiral na Região Administrava Jardim Botânico.

Na época dos referidos projetos de lei, o Governo do Distrito Federal comunicou à Presidência da CLDF os motivos do veto total oposto ao projeto. Em suas exposições de motivos, o governador asseverou que as proposições incorriam em vício formal de inconstitucionalidade, pois desrespeitaria o art. 71, § 1º, VI e VII, da LODF. O chefe do Executivo local ainda aduziu 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 invadiam competência privativa do Governo do DF.

Quadro 1: Projetos de lei para criação de parques urbanos – inconstitucionalidades intencionais

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	<ul style="list-style-type: none"> • Distrital arts. 71, § 1º, VI e VII da LODF arts. 3, XI, 52 e 100, VI e 321 da LODF 	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto de Lei nº 983, de 2020. (Dep. João Cardoso) • Projeto de Lei nº 1262, de 2020. (Dep. Reginaldo Sardinha) • Vetos do Poder Executivo (Vício de iniciativa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rejeição de ambos os vetos pela CLDF • Lei 6.995, de 2021 (em vigor) • Lei 6.997, de 2021 (em vigor)

Fonte: elaboração própria.

A CLDF e o Governador não tiveram entendimento e acordo sobre a proposta vetada. A Câmara Legislativa não se sensibilizou com os argumentos e optou por cassar o veto do Governador, insistindo politicamente nas suas iniciativas, não obstante o vício de iniciativa, fato que resultou na entrada em vigor das Leis nº 6.995 e 6.997, de 2021.

Uma amostra levantada entre 1993 e 2002, indica que, dos 29 casos observados⁴, em cinco deles o governador vetou as proposições, mas todos os vetos foram cassados, sem que houvesse mais questionamentos direcionados ao Judiciário; os demais 24 casos resultaram em aprovação de lei sem qualquer questionamento judicial. Nem mesmo circunstâncias que opuseram Executivo contra o Legislativo conseguiram classificar essa agenda como saliente⁵.

No entanto, pode haver casos em que o governador pode entrar no jogo do processo de aprovação das leis para sanear a inconstitucionalidade, evitando aberturas para o Judiciário se pronunciar e demonstrando que a agenda foi cooperativa com o Legislativo. Nessas situações, a incidência de inconstitucionalidade intencional gera ação do Poder Executivo para saneamento do vício por meio do recomeço do jogo legislativo. Em vias de regra, o veto sinaliza a finalização de um processo legislativo. Mas com a existência da Apropriação do Legislativo (Silva e Araújo, 2010; Silva, 2014; Silva, 2018), o veto pode significar um recomeço, um ato preparatório para reiniciar a discussão de determinada matéria vetada. Nas próximas seções a Apropriação será explicada, com seus desdobramentos a partir do veto para se compreender este tipo de ação saneadora da inconstitucionalidade.

2. APROPRIAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA

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.

Segundo Silva e Araújo (2010, p. 1):

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

⁴ Os casos mapeados encontram-se no Anexo ao artigo.

⁵ Em 21 desses casos, houve apresentação de novos projetos de lei sanando os vícios de iniciativa por meio de recategorizações dos parques. Mas em todos, isso aconteceu em legislaturas muito posteriores, ou seja, quando os governadores despertaram para a agenda de reorganização dos parques. No entanto, o Governo do DF, entre essas iniciativas, sistematicamente praticou problema posteriormente consolidado pelo STF de que sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. Mesmo que o chefe do Executivo sancione o projeto de lei, tal iniciativa não é suficiente para sanar o vício da inconstitucionalidade.

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.

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 a Apropriação da agenda.

Essa estratégia identifica a possibilidade encontrada pelo Poder Executivo de articular e barganhar proposições de iniciativa de parlamentares para formar sua própria agenda. Silva (2014, p. 96) detalha:

[...] quando o Executivo se baseia em projetos de lei em andamento no Congresso, bem como no conteúdo dos debates e demais subprodutos do processo legislativo em andamento, para elaborar e apresentar proposições próprias, incorporando elementos adicionais à agenda legislativa, e em alguns casos impedindo o desenvolvimento da agenda em debate no Parlamento.

A apropriação pode ser realizada por propostas de iniciativa do Executivo que digam respeito ao mesmo núcleo temático e objetivo dos projetos já em tramitação dos parlamentares, podendo até mesmo ser idênticas. O eixo estruturante é o interesse demonstrado pelo Poder Executivo sobre uma agenda já apresentada pelo Legislativo.

Na hipótese em que se configura a Apropriação, o Executivo não apenas se interessa pela agenda do Legislativo, como também decide apresentar projeto de sua autoria, somando-se e concorrendo com as demais proposições dos parlamentares. Com isso, o Governador pode se converter em ator político protagonista de determinada agenda, especialmente se gozar de uma forte coalizão de apoio, por meio da qual articula e negocia.

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. No âmbito federal, Silva (2014, p.107) destaca que:

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.

Portanto, a Apropriação é uma estratégia com o intuito de articular com o Poder Legislativo e persuadi-lo. Ao se apropriar de projetos da base, o Executivo fortalece o governo na Casa Legislativa, pois soma interesses com a base. Por outro lado, ao se apropriar de projetos de oposição, o Executivo mitiga críticas e ataques, pois a proposta ganha grande impulso de aprovação, mesmo tendo perdido o protagonismo da ideia.

Na compreensão de Araújo e Silva (2012, p.59),

[...] 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.

Observar essa ação na esfera do Poder Legislativo do Distrito Federal poderá trazer mais robustez à segunda explicação para as “inconstitucionalidades intencionais”. Interessante evidenciar que ainda não se tem estudos estruturados sobre Apropriação e a realidade estadual ou local. Nesse sentido, será importante observar as medidas necessários para ganho político perante os parlamentares, que pleiteiam os projetos de lei “apropriados” para fazer política em prol de suas defesas, bandeiras e interesses.

Ainda assim, o estudo da apropriação esclarece a interposição de “inconstitucionalidades intencionais” seja na busca de agendas promissoras ou no intuito de chamar atenção de determinada demanda que deveria ser iniciada pelo Poder Executivo. Assim, elas se justificam, quer seja pela possibilidade de apropriação do Poder Executivo, quer seja para forçar uma ação legislativa de competência de Governo.

Não obstante, a Apropriação da proposta pode se dar no momento do veto, a partir do qual o Executivo pode ensejar o saneamento do vício de iniciativa.

O veto se inscreve como prerrogativa atribuída ao Poder Executivo como participante da elaboração Legislativa, mas do ponto de vista do controle da legislação. Silva (2017, p. 223-224) discorre sobre o exercício do veto:

[...] 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.

Na concepção de Cunha Junior (2019), 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” (Cunha Junior, 2019, p. 967). No entanto, observando a realidade das “inconstitucionalidades intencionais”, abusos e excessos podem ser também visualizados pelo Executivo como oportunidades.

No entanto, o veto pode ser associado ao poder de iniciativa de leis. Segundo Silva (2017), “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”. Relativamente ao objeto de atenção deste artigo, o veto como mecanismo da Apropriação é realizado a partir do interesse do governador em sanar o vício de iniciativa ao encaminhar, logo após o veto, 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 conseqüente recomeço do jogo político.

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

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

Quadro 2: Visões sobre o instituto do veto

	<i>Veto bargaining</i> (Cameron)	Veto com apropriação
Instrumentos Formais	Veto	Veto + Apresentação de nova proposição (“fusão circunstancial”)
Negociação	Negociação prévia ao veto (o reinício do jogo legislativo ocorre por iniciativa dos parlamentares)	Negociação após o veto (reinício do jogo legislativo por iniciativa do Executivo)

Fonte: Silva (2018)

Cameron (2000), denominou de veto *bargaining* o exercício da prerrogativa do veto como meio do chefe do Executivo conseguir influenciar os resultados legislativos. O autor começa seu estudo com uma análise empírica de 434 vetos emitidos por presidentes dos EUA e, em sua análise, focaliza sua atenção em como as taxas de veto são afetados por governos que fazem maioria parlamentar no Legislativo. O autor descobre que os vetos são raros sob governos com maioria fortes e consolidadas. No entanto, quando o governo não está nesta condição e a legislação em discussão é considerada importante, o autor indica que os vetos não são eventos raros e que muitas vezes ocorrem sob a forma de um processo de barganha sequencial entre os poderes. Cameron também observou que os presidentes rotineiramente usam com sucesso o instrumento do veto para extrair concessões políticas.

Seguindo esse raciocínio, a Apropriação originada pelo veto também encontra motivações em mecanismos causais não formalmente estabelecidos em lei ou em regras, mas estabelecidos pela lógica do sistema político brasileiro, com base nos fundamentos da formação de coalizão partidárias de sustentação ao governo, bem como pelas características substantivas das propostas, as quais têm a capacidade de chamar a atenção do Executivo. Nesse sentido, a Apropriação se aproximaria da visão de Cameron (2000), na medida em que o veto brasileiro relacionado ao fenômeno aqui estudado estaria eivado de ações estratégicas e instituições informais, ambas operando sobre um arcabouço institucional formal.

Com base no procedimento de veto do Poder Legislativo do Distrito Federal, buscaremos observar momentos em que o Governador pode se

utilizar do veto para traçar estratégias a seu favor e que também podem beneficiar os parlamentares⁶.

3. APROPRIAÇÃO DA AGENDA COMO INSTRUMENTO DE SANEAMENTO CONSTITUCIONAL

Polinsky e Shavell (2008) ressaltam quatro as escolhas públicas normalmente tomadas quanto à repressão dos que transgridam 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 pelos autores 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.

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 2011, 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:

6 Interessante observar, tal como vimos na seção anterior, que na realidade do Distrito Federal, ainda que tenha forte domínio sobre a Câmara Legislativa, o Governador é frequentemente desafiado e vencido nos seus vetos, não obstante se tratar de um assunto que não mobiliza o chefe do Executivo a buscar recuperar a rejeição do seu veto no âmbito judicial.

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.

O ponto principal é que, na justificativa da proposição, o Poder Executivo argumenta que as citadas alterações foram declaradas inconstitucionais pelo Tribunal local, uma vez que se originam de Emendas de Parlamentares e não por iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Segue Excertos da justificativa do projeto:

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

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

No caso em análise, após uma inconstitucionalidade intencional 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 nº 260, 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 apresenta plausibilidade, 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 do art. 165 da Constituição Federal, compete ao Poder Executivo a iniciativa das peças orçamentárias. A 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. Assim, a proposição sob exame, de iniciativa parlamentar, ao deliberar de matéria orçamentária e de respectivas regras acerca do valor a ser destinado, violou a iniciativa privativa do governador estabelecida nos dispositivos supracitados, uma vez que, se aprovada, obrigaria o Poder Executivo a incluir dotações orçamentárias destinadas ao programa em referência.

Quadro 3: Programas de descentralização administrativas financeiras

Competência privativa do Governador	Correspondência de Legislação	Atribuições de iniciativa do Poder Executivo	
Plano plurianual, Orçamento Anual e Diretrizes Orçamentárias	Distrital arts. 71, § 1º, V, 100, XVI e 149 da LODF Nacional art. 165 da CF	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

Fonte: elaboração própria

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

Existe jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também é nesse sentido, como se pode verificar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.144 (ADI nº 1.144/RS), tratando exatamente de vício de iniciativa provocado pela apresentação de projeto de lei por parlamentar em situações de matéria típica de Administração, ao cercear a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária. No julgamento da ADI supracitada, o relator, Ministro Eros Grau, aduz em seu voto que a instituição de Programa Estadual de Iluminação Pública constituído por dotações orçamentárias próprias, pela Lei de iniciativa parlamentar, de forma similar ao que versa o Projeto de Lei em análise, colide com o disposto no art. 165, inciso III, da Constituição Federal, que atribui ao Poder Executivo a iniciativa do Projeto de Lei Orçamentária Anual. Ou seja, se a proposta tramitasse apenas por iniciativa do parlamentar autor, ela seria inadmissível tanto pela COEF, art. 64, II e § 2º, do RICLDF, bem como na CCJ, nos termos do art. 63, I do RICLDF.

Para não incorrer no mesmo tipo de vício e, ao contrário, para saná-lo, em 2017, o Poder Executivo apresentou 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 2017, 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 alinham as demandas dos atores 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 (Jornal de Brasília, 2021). Segundo a Secretaria de Educação (2021), no ano de 2020, foi reservado um valor de R\$ 210 milhões de reais para destinação de recurso de PDAF:

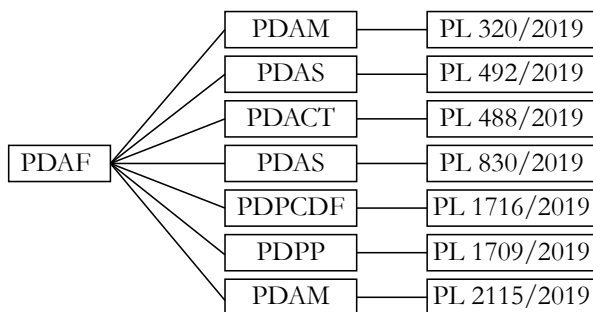
Mais de R\$ 210 milhões transformaram, para melhor, as estruturas de colégios públicos do Distrito Federal em 2020. O montante é a soma das verbas de emendas parlamentares e do caixa da Secretaria de Educação destinados ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (Pdaf).

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 empenhados.

Esses eventos refletiram um típico caso de Apropriação de agenda, por meio da qual o Poder Executivo sana a “inconstitucionalidade intencional”, para dar viabilidade técnica, jurídica e política a norma, obtendo, conjuntamente com o parlamentar autor da matéria original, ganho de capital político pela característica de uma agenda positiva perante a população.

Importante registrar que a experiência bem-sucedida do PDAF gerou um precedente relevante, a ponto de provocar um efeito cascata observado por uma elevação de inconstitucionalidades intencionais com base no instrumento da descentralização orçamentária, justamente buscando provocar uma possível Apropriação de sua ideia pelo Poder Executivo. Na figura 1, a seguir, apresenta-se um esquema simplificado nas proposições subsequentes à lei do PDAF:

Figura 1: Proposições que foram apresentadas a partir do precedente do PDAF⁷



Fonte: elaboração própria

⁷ PL 320/2019 - Institui o Programa de Descentralização de Ações Militares PDAM-DF; PL 492/2019 – Institui o Programa Progressivo de Descentralização de Ações de Atendimento Sociais – PDAS; PL 488/2019 – Institui o Programa Progressivo de Descentralização de Ações de Atendimento aos Conselhos Tutelares - PDACT; 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; PL 1716/2021 - Projeto de lei que institui o programa de descentralização administrativa para Polícia Civil do DF; PL 1709/2021 – Projeto de lei que institui o programa de descentralização administrativa para o Sistema Penitenciário do DF; PL 2115/2021 – Projeto de lei que institui o programa de descentralização administrativa para ações militares no DF (PDAM).

Entre todas as proposições, apenas o PL 320/2019, que instituiu o Programa de Descentralização de Ações Militares PDAM-DF, tramitou completamente, embora não tenha obtido os mesmos resultados do PDAF, uma vez que foi vetado sem que ocorresse Apropriação pelo governador. Nesse caso, infere-se que o veto ocorreu não apenas pela violação de competência privativa do Governador (Art. 100 e 71, § 1º, IV e V da Lei Orgânica do Distrito Federal), mas também por invadir 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). Apenas para fechar esse caso, mesmo com a tentativa frustrada do PL 320, de 2019, o mesmo parlamentar autor da proposta continuou insistindo em trazer para o debate uma proposição de similar teor PL (PL 2115, de 2019).

Os demais projetos ainda estão tramitando na CLDF. Portanto, merecem ser observados para avaliar seus desdobramentos.

CONCLUSÃO

Como resultado do estudo, percebeu-se que iniciativas inconstitucionais intencionais usam prerrogativas de outros poderes para fortalecer sua conexão eleitoral. Para serem bem-sucedidos, os parlamentares avaliam a saliência de determinados temas, buscando aprovar na casa legislativa suas propostas sem ferir suscetibilidades do chefe do Executivo, escapando de um controle de constitucionalidade forte, pelo veto ou pela judicialização. Nesses casos, o cálculo decorre predominantemente de um efeito aprendizagem e, claro, de uma visão arguta do contexto político.

O artigo também tratou da possibilidade de sucesso de iniciativas inconstitucionais intencionais quando ocorre a Apropriação da agenda pelo Executivo por meio do veto, com a rápida apresentação de iniciativa governamental no Legislativo, reestabelecendo a ordem constitucional. Nesse caso, os parlamentares buscam barganhar com o governo a realização dessa estratégia, numa ação cooperativa de saneamento da inconstitucionalidade, com claros benefícios para ambos os lados.

O fato é que o sucesso das iniciativas que se encaixam na categoria de “inconstitucionalidade intencional” depende do (i) do grau de saliência da matéria, (ii) do quadro de negociações com o Governo, tanto em termos de tolerância e não ameaça de levar o questionamento constitucional aos tribunais, quando em termos de saneamento por Apropriação da agenda. Nesse ínterim, a CLDF continua oferecendo fortes incentivos para tais tipos de projetos.

O artigo também abordou tema ainda pouco explorado no campo da relação entre os poderes do Distrito Federal. Importante registrar que

no decorrer da pesquisa, o estudo da Apropriação oportunizou um olhar mais atento 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. Tal estratégia, que corre paralelamente para fugir da supremacia judicial, mostra a complexidade das ações que envolvem a atividade de representação em nível subnacional, indicando fonte de inovação no trato da relação entre os poderes.

Ademais, além de expor e propor a categoria conceitual das “inconstitucionalidades intencionais”, o artigo avançou na aplicação da Apropriação da agenda em cenários locais. Nesses moldes, o estudo aborda tema inédito no Poder Legislativo do Distrito Federal e contribui na discussão de uma agenda de pesquisas indicativas de comportamentos estratégicos que driblar os controles constitucionais.

Longe de mitigar a importância, o tema desta pesquisa acaba por reforçar a supremacia constitucional e o papel preponderante do Judiciário, na medida do seu papel integrador do nosso sistema e no controle de arbítrios. As estratégias aqui explanadas servem de contraponto para novas reflexões e ponderações, de modo a tornar o sistema não apenas de elevado poder de representatividade democrática, mas sem abrir mão de sua tecitura constitucional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Kelly; RODRIGUES, Larissa. *Justiça derruba 77% de leis aprovadas pela CLDF e questionadas pelo MP*: Para o procurador-geral do DF, isso representa um gasto desnecessário de recursos físicos e humanos, o que não é bom para a sociedade. Metrôpolis, Brasília, 14 mar. 2017. Disponível em: < <https://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/justica-derruba-77-de-leis-aprovadas-pela-cldf-e-questionadas-pelo-mp>>. Acesso em: 13 jul. 2023.

ARNOLD, Douglas R. *The Logical of Congressional Action*. New Haven, Yale University Press, 1991.

ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, v. 2, n. 1, p. 58-74, out. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/riel/article/view/5847/4546>.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. *RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, v. 0, n. 21, 6 jul. 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

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

CAIN, Bruce E.; FERREJOHN, John; FIORINA, Morris. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Service*. Cambridge, Harvard University Press, 1987.

CAMERON, Charles M. *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge University Press, 2000.

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

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

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. *Regimento Interno*, 2018.

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

JORNAL DE BRASÍLIA. *Recursos do Pdaf melhoram escolas de Taguatinga*: Secretário de Educação visitou obras de seis escolas da região. 10 jan. 2021. Disponível em: < <https://jornaldebrasil.com.br/brasil/recursos-do-pdaf-melhoram-escolas-de-taguatinga/>>. Acesso em: 15 jul. 2023.

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

LOHMANN, Susanne. *An Information Rational for the Power of Special Interests*. *American Political Science Review*, v. 92, n. 4, p. 809-827, 1998.

BATISTA, M.. Quais Políticas Importam? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 104, 2020.

MAYHEW, David R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

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

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

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz G. de. *Apropriação da agenda do legislativo: como aferir este fenômeno?* Centro de Estudos da Consultoria do Senado – Textos para discussão 76, Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/188904/TD76.pdf?sequence=7&isAllowed=y>

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz G. de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 19–50, dez. 2013.

SILVA, Rafael Silveira e. Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 3, p. 98–135, set. 2014.

SILVA, Rafael Silveira e. A apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 217, p. 1333, jan./mar. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p13.

TOMIO, F. R. de L.; ROBL Filho, I. N.; KANAYAMA, R. L. Constitucionalismo Estadual e Controle Abstrato e Concentrado de Constitucionalidade nos Tribunais De Justiça: Efeitos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adi) Estaduais na Federação Brasileira. *Revista De Direito Brasileira*, v. 12, n. 5, p. 87, Dez. 2015.

TJDFT declara inconstitucionalidade de 23 normas distritais em 2021. *TJDFT*. 10 jan. 2021. Disponível em: < <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2022/janeiro>>. Acesso em: 13 jul. 2023.

TSEBELIS, George; ALEMAN, Eduardo. *Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America*. *World Politics*, v. 57, n. 3, p. 396-420, 2005.

ANEXO

Leis ordinárias e complementares de Iniciativa parlamentar caracterizadas como “inconstitucionalidades intencionais” - criação de parques no DF

Lei	Autor	Objeto	Projeto	Observações
Lei nº 302, de 1992	Edimar Pirineus	Autoriza o Poder Executivo a criar e instalar o Parque Ecológico Veredinha, em Brazlândia.	420, de 1992	Parque criado. Lei regulamentada pelo Decreto nº 16.052/1994.
Lei nº 556, de 1993	Geraldo Magela	Dispõe sobre a autorização de criação do Parque Olhos d'Água, em área que menciona, e outras providências.	1021, de 1993	Parque Olhos d'Água, dentro da área que compreende a SQN 413, SQN 414 e SCLN 414 e SCLN 415.
Lei nº 576, de 1993	Tadeu Roriz	Cria o Parque Três Meninas na Região Administrativa de Samambaia – RA XII e dá outras providências.	641, de 1992	Parque criado. Foi recategorizado como Parque Ecológico Três Meninas pela Lei nº 6.414/2019.
Lei nº 871, de 1995	Marco Lima	Cria o Parque Recreativo do Setor “O”.	287, de 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.

Lei	Autor	Objeto	Projeto	Observações
Lei nº 923, de 1995	Lúcia Carvalho	Cria a Área de Relevante Interesse Ecológico denominada Parque Juscelino Kubitschek.	1014, de 1995	Parque criado. Recategorizado para Parque Ecológico da Vila Varjão, conforme a Lei nº 6.414/2019.
Lei nº 1.053, de 1996	Wasny de Roure	Cria o Parque Ecológico e Vivencial da Vila Varjão, na RA XVIII – Região Administrativa do Lago Norte e dá outras providências.	1194, de 1993	Parque criado. Recategorizado para Parque Ecológico da Vila Varjão, conforme a Lei nº 6.414/2019.
Lei nº 1.188, de 1996	João de Deus	Cria o Parque Ecológico e Vivencial do Recanto das Emas	450, de 1995	Parque criado. Recategorizado como Parque Distrital Recanto das Emas, conforme a Lei nº 6.414/2019.
Lei nº 1.202, de 1996	Antônio José (Cafú)	Cria o Parque Ecológico e Vivencial da Ponte Alta do Gama em área que menciona e dá outras providências.	305, de 1995	Parque criado. O Parque passou a ser classificado como Parque de Uso Múltiplo, conforme a Lei Complementar nº 720/2006.
Lei nº 1.262, de 1996	Luiz Estêvão	Cria o Parque Ecológico e Vivencial Canjerana e dá outras providências.	814, de 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.

Lei	Autor	Objeto	Projeto	Observações
Lei nº 1.299, de 1996	Daniel Marques	Cria o Parque Ecológico e Vivencial Cachoeira do Pipiripau e dá outras providências.	296, de 1995	Parque criado. Foi recategorizado como Área de Relevante Interesse Ecológico Cachoeira do Pipiripau, conforme a Lei nº 6.414/2019.
Lei nº 1.300, de 1996	Daniel Marques	Cria o Parque Ecológico e Vivencial de Candangolândia.	250, de 1995	Parque criado. Foi recategorizado como Parque Ecológico dos Pioneiros, conforme a Lei nº 6.414/2019.
Lei nº 1.318, de 1996	Daniel Marques	Cria o Parque Recreativo Sucupira na Região Administrativa de Planaltina – RA VI.	406, de 1995	Parque criado. Foi recategorizado como Parque Ecológico Sucupira, conforme a Lei nº 6.414/2019.
Lei nº 1.446, de 1997	Cláudio Monteiro	Dispõe sobre a criação do Parque Recreativo do Núcleo Bandeirante.	1193, de 1996	Parque criado. Foi recategorizado para parque urbano, conforme o Decreto nº 41.293/2020.
Lei nº 1.594, de 1997	Luiz Estêvão	Dispõe sobre a criação do Parque Ecológico Garça Branca, na Região Administrativa XVI – Lago Sul.	815, de 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

Lei	Autor	Objeto	Projeto	Observações
Lei nº 1.600, de 1997	Luiz Estêvão	Dispõe sobre a criação do Parque das Copaíbas, na Região Administrativa XVI – Lago Sul e dá outras providências.	985, de 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.
Lei nº 1.705, de 1997	João de Deus	Cria o Parque Ecológico e Vivencial do Riacho Fundo em área que menciona e dá outras providências.	1617, de 1996	Parque criado. Foi recategorizado como Parque Ecológico do Riacho Fundo, conforme a Lei nº 6.414/2019.
LC nº 57, de 1998	Antônio José (Cafú)	Cria o Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul, na Região Administrativa XVI.	281, de 1997	Parque criado. Foi recategorizado como Parque Ecológico do Anfiteatro Natural do Lago Sul, conforme a Lei Complementar nº 955/2019.
Lei nº 1.826, de 1998	Antônio José (Cafú)	Cria o Parque Ecológico Ezechias Heringer, na Região Administrativa do Guará – RA X.	298, de 1995	Parque criado. O Parque Ecológico Ezechias Heringer constitui-se em unidade de conservação ambiental, com área equivalente a 344,9508 hectares.
Lei nº 2.014, de 1998	José Edmar	Transforma em Parque Ecológico e Vivencial o Bosque dos Eucaliptos da Região Administrativa do Guará – RA X.	2380, de 1996	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.

Lei	Autor	Objeto	Projeto	Observações
Lei nº 2.044, de 1998	César Lacerda	Dispõe sobre a criação do Parque Recreativo de Santa Maria, na Região Administrativa de Santa Maria – RA XIII.	251, de 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
LC nº 219, de 1999	Luiz Estêvão	Cria o Parque Ecológico Dom Bosco.	132, de 1997	Parque criado. Trata-se de uma unidade de conservação da natureza de uso sustentável, conforme dispõe a Lei Complementar nº 827/2010.
Lei nº 2.355, de 1999	Daniel Marques	Cria o Parque Ecológico e Vivencial do Retirinho.	1832, de 1996	Parque criado. Foi recategorizado como Parque Distrital do Retirinho, conforme a Lei nº 6.414/2019.
Lei nº 2.279, de 1999	Daniel Marques	Dispõe sobre a criação do Parque Ecológico dos Pequizeiros, na Região Administrativa de Planaltina – RA VI.	1743, de 1996	Parque criado. Foi recategorizado como Parque Distrital dos Pequizeiros, conforme a Lei nº 6.414/2019.
Lei nº 2.360, de 1999	José Edmar	Cria o Parque Urbano Bosque do Sudoeste.	2362, de 1996	Parque criado. Foi inaugurado e entregue a comunidade em 23/03/2013.
LC nº 287, de 2000	Chico Floresta	Cria o Parque Ecológico Águas Claras, na Região Administrativa de Taguatinga – RA III	432, de 1999	Parque Criado. O PLC foi vetado e o veto rejeitado pela CLDF.

Lei	Autor	Objeto	Projeto	Observações
LC n° 614, de 2002	Chico Floresta	Cria o Parque Ecológico da Cachoeirinha, na Região Administrativa do Paranoá – RA VII.	1517, de 2001	Parque criado. Passível de recategorização, tendo em vista que existe uma região considerável do Parque considerada Zona de Preservação da Vida Silvestre, com grande sensibilidade ambiental especial.
LC n° 623, de 2002	Daniel Marques	Cria o Parque Ecológico e Vivencial Estância, na Região Administrativa de Planaltina – RA VI, e dá outras providências.	1797, de 2002	Parque criado. Foi recategorizado como Refúgio de Vida Silvestre Mestre D’Armas, conforme a Lei Complementar n° 955/2019.
LC n° 630, de 2002	Daniel Marques e Eurides Brito	Transforma a área que integra o Centro de Educação Profissional, Colégio Agrícola de Brasília, em Parque Ambiental	1803, de 2002	Parque criado. A LC transformou em Parque Ambiental a área territorial ocupada pelo Centro de Educação Profissional - Colégio Agrícola de Brasília.
LC n° 641, de 2002	Chico Floresta	Cria o Parque de Uso Múltiplo do Morro do Careca, na Região Administrativa do Lago Norte – RA XVIII.	1518, de 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 n° 955/2019.