

**A LEI Nº 6.023 DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017 E SUAS CONSEQUÊNCIAS
LEGISLATIVAS: INCONSTITUCIONALIDADES INTENCIONAIS EM MATÉRIA
ORÇAMENTÁRIA**

**LAW No. 6,023 OF DECEMBER 18, 2017 AND ITS LEGISLATIVE CONSEQUENCES:
INTENTIONAL UNCONSTITUTIONALITIES IN BUDGETARY MATTER**

**LEY Nº 6.023 DE 18 DE DICIEMBRE DE 2017 Y SUS CONSECUENCIAS LEGISLATIVAS:
INCONSTITUCIONALIDADES INTENCIONALES EN MATERIA PRESUPUESTARIA**



10.56238/revgeov16n4-008

Gilson Aires de Menezes Júnior

Doutorando em Direito Constitucional

Instituição: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

E-mail: gilsonmjr.adv@gmail.com

RESUMO

O fenômeno da apropriação da agenda pode trazer grandes consequências quanto à efetividade dos direitos dos cidadãos, ao atingir a eficácia e a credibilidade da atuação legislativa. Nesse diapasão, a articulação entre os poderes Legislativo e Executivo parece dar sinais de convalidação de proposições com flagrante vício de inconstitucionalidade, quer seja na fase da tramitação da proposta ou no momento do veto do poder Executivo. Este artigo, elaborado com o intuito de analisar as consequências legislativas da proposta com vício de iniciativa no caso da lei nº 6.023 de 18 de dezembro de 2017. Para fins desse artigo, definimos como “inconstitucionalidades intencionais” as proposições que facilmente seriam consideradas inconstitucionais, por flagrante vício de iniciativa. Não se pretende exaurir o tema, todavia, por meio do trabalho, busca-se ampliar o espaço de debate acerca da problemática.

Palavras-chave: Apropriação da Agenda. Direito. Poderes. Legislativo. Executivo. Inconstitucionalidade.

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 context, the articulation between the Legislative and Executive powers seems to show signs of validation of propositions with flagrant unconstitutionality defects, whether during the proposal's processing phase or at the time of the Executive branch's veto. This article, prepared with the aim of analyzing the legislative consequences of the proposal with initiative defects in the case of law nº 6,023 of December 18, 2017. For the purposes of this article, we define as “intentional unconstitutionality” the propositions that would easily be considered unconstitutional, for blatant lack of initiative. It is not intended to exhaust the topic, however, through the work, we seek to expand the space for debate about the issue.



Keywords: Appropriation of the Agenda. Right. Powers. Legislative. Executive. Unconstitutionality.

RESUMEN

El fenómeno del acaparamiento de agenda puede tener consecuencias significativas para la efectividad de los derechos ciudadanos, al socavar la eficacia y la credibilidad de la acción legislativa. En este sentido, la coordinación entre los poderes legislativo y ejecutivo parece estar dando señales de validar propuestas con flagrante inconstitucionalidad, ya sea durante la tramitación del proyecto de ley o al momento del veto del poder ejecutivo. Este artículo analiza las consecuencias legislativas de una propuesta con una iniciativa viciada, en el caso de la Ley N.º 6.023 del 18 de diciembre de 2017. A los efectos de este artículo, definimos "inconstitucionalidades intencionales" como propuestas que podrían fácilmente considerarse inconstitucionales debido a una iniciativa viciada. Este artículo no pretende agotar el tema; sin embargo, busca ampliar el debate sobre la cuestión.

Palabras clave: Acaparamiento de Agenda. Ley. Poderes. Legislativo. Ejecutivo. Inconstitucionalidad.



1 INTRODUÇÃO

O processo legislativo desenvolve-se amparado nas funções e limites de cada Poder. Nesse interim, vislumbra-se a análise de funções típicas e atípicas, sendo a função de legislar inerente ao Poder Legislativo. A Câmara Legislativa (CLDF) é uma instituição política que exerce a função de legislar de forma típica. Sendo assim, a atividade legislativa conta com limitadores das possibilidades legislativas do agente político em exercício. E quando o parlamentar, agente político do Poder Legislativo, ultrapassa sua competência de maneira intencional, ou seja, com plena consciência de que sua proposta é inerente a outro Poder. Esse fato poderia ser classificado como uma anomalia jurídica que, no futuro, teria o poder de majorar a chamada “crise do Direito”?

Para conceituar “crise do Direito”, trago ao ensaio excerto do texto do Desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios Roberto Freitas Filho: “Estruturas da ordem jurídica são ultrapassadas e a própria técnica jurídica é alterada. Há instabilidade no Direito Positivo em razão da já aludida inflação legislativa. Paira a insegurança jurídica acarretada pela perda de confiança nas soluções normativas; o Estado se ausenta das suas funções para parcela considerável da população; o aumento de poder dos instrumentos de controle social como a manipulação dos instrumentos de comunicação de massa, a baixa implementação dos direitos individuais e sociais consagrados constitucionalmente, tudo isso faz o perfil de uma crise do Direito a qual nos referimos”. (FILHO, 2013).

Pelo visto, o vício intencional de iniciativa faz relação com a aludida inflação legislativa, nomenclatura de autoria do jurista Carnelutti, uma vez que “até certo ponto, essa multiplicação das leis é um fenômeno fisiológico: as leis se multiplicam como utensílios de que nos servimos em nossas casas, [...] as leis apresentam algo que se assemelha à obstrução das ruas de nossas cidades pelo excesso de veículos. [...] o que não posso omitir é que os inconvenientes da inflação legislativa não são menores que os devidos à inflação monetária. (CARNELUTTI, 2015).

Para fins desse artigo, Inconstitucionalidades intencionais são as iniciativas dos parlamentares, eivadas de flagrante vício de forma, por caminhar na contramão constitucional, ao ponto de poder presumir que o agente político sabia da inconstitucionalidade e mesmo assim propôs o projeto.

Dentre as matérias cujo vício de iniciativa intencional se apresenta, consta a matéria orçamentária. Na visão de Bezerra Filho, o orçamento tem grande importância no âmbito do setor público, por se tratar de valioso instrumento de planejamento que visa, de modo geral, prever receitas (ingressos) e despesas (dispêndios) em um dado período, com a prerrogativa de determinar a alocação de recursos segundo os objetivos e metas estabelecidos para entidade (BEZERRA FILHO, 2013).

No entanto, no caso da Lei Distrital nº 6.023 de 18 de dezembro de 2017, que trata de matéria orçamentária, mais especificamente da descentralização administrativa e financeira nas escolas da rede pública de ensino, o chamado PDAF, o processo legislativo foi afetado pela iniciativa do Poder



Executivo, este que enviou um projeto de lei para a Casa Legislativa Distrital para sanar o vício de iniciativa da proposta de parlamentar em exercício no decorrer do processo legislativo.

Com o propósito de elucidar o assunto, descentralização administrativa e financeira na rede pública de ensino do Distrito Federal é um processo que busca transferir responsabilidades e recursos do governo central para as unidades escolares. Essa abordagem é considerada uma forma efetiva de aumentar a eficiência e a efetividade das políticas públicas, além de promover uma maior participação da população na tomada de decisões locais e desburocratizar o uso de verbas parlamentares nas unidades escolares.

O estudo da dinâmica política da aprovação do PL nº 260, de 2015, que resultou na lei nº 6.023 de 18 de dezembro de 2017, se justifica, em primeiro lugar, devido à importância da produção de estudos sobre o processo legislativo do Distrito Federal, mais especificamente sobre as razões que motivam a quantidade de matérias vetadas sob o aspecto do vício formal de constitucionalidade. Há um grande vazio literário sobre esse aspecto, quer seja no âmbito do Poder Legislativo do Distrito Federal, quer seja no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Sobre a matéria, o último estudo foi feito pelo TJDFT, produto dos julgados que declaram inconstitucionais normas provenientes da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para os anos de 2010 até 22 de março de 2013.

O estudo supracitado foi solicitado pelo então Presidente da própria CLDF, justificado o pedido sob o enfoque de uma produção legislativa de maior controle de inconstitucionalidades e, assim, causar uma redução na quantidade de ADIs. Tal fato demonstra a relevância e incidência do assunto no âmbito dos Poderes.

Não é por menos que em 07 de março do ano de 2024, o Poder Executivo noticiou em seu site oficial que “entrará com Adin para derrubar leis promulgadas pela Câmara Legislativa”¹. A matéria ressalta que “a ação do governo visa questionar a aprovação de projetos inconstitucionais por serem de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo, conforme a Lei Orgânica do DF”.

Em entrevista, afirma o secretário – chefe da Casa Civil. “[Nós entendemos que todos os projetos são inconstitucionais, razão pela qual haviam sido vetados, por invadir competência exclusiva do Poder Executivo. Há projetos que criam despesas sem previsão de receita, como a ampliação do Passe Livre”. Diante de todo o exposto, esta pesquisa tem como pretensão identificar a existência e consequências legislativas das inconstitucionalidades intencionais e a legitimidade do parlamentar no que concerne ao vício de iniciativa sob o prisma da experiência do PL nº 260, de 2015, que resultou na lei nº 6.023 de 18 de dezembro de 2017, bem como qual é o do papel do poder legislativo na violação da constituição.

¹ <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2024/03/07/gdf-entrara-com-adin-para-derrubar-leis-promulgadas-pela-camara-legislativa/>



Nesse contexto, o filtro de seleção dos casos que serão analisados são os projetos de iniciativa parlamentar com vício de competência em matéria orçamentária, mais especificamente as matérias que tratam sobre descentralização administrativa financeira. Designo como ferramenta de análise a Constituição, a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) e o Regimento Interno da Câmara Legislativa (RICL).

2 O DIREITO E SEUS LIMITES DE EFICÁCIA

Herbert Hart (2004), em sua obra "The Concept of Law", apresentou uma abordagem inovadora e detalhada sobre o conceito de direito, destacando-se como uma figura central na filosofia jurídica do século XX. Seu objetivo foi entender o direito como um sistema de regras distintamente separado de outros sistemas normativos, como a moral e os costumes. Hart propôs que o direito pode ser compreendido através da análise das regras que compõem o sistema jurídico, dividindo-as em regras primárias e secundárias.

As regras primárias são aquelas que impõem obrigações e deveres diretos aos indivíduos, regulando a conduta de maneira explícita. Elas prescrevem ações específicas que devem ser realizadas ou evitadas pelos membros da sociedade. Por exemplo, a proibição do roubo é uma regra primária, pois estabelece um comportamento proibido que deve ser seguido por todos.

Por outro lado, as regras secundárias são regras sobre as regras primárias. Elas estabelecem a estrutura e o funcionamento do sistema jurídico, permitindo a criação, modificação e extinção das regras primárias. Hart (2004) identificou três tipos principais de regras secundárias: regras de reconhecimento, regras de mudança e regras de adjudicação. As regras de reconhecimento fornecem critérios para identificar quais normas são válidas dentro de um sistema jurídico específico, permitindo que se distingam normas jurídicas de outras normas sociais. As regras de mudança permitem que as normas jurídicas sejam alteradas ou revogadas de maneira ordenada e previsível. As regras de adjudicação estabelecem procedimentos para resolver disputas e determinar quando uma regra foi violada.

Essa distinção entre regras primárias e secundárias é crucial para a compreensão do direito segundo Hart (2004), pois ela revela a complexidade e a estrutura organizacional do sistema jurídico. A regra de reconhecimento, em particular, desempenha um papel fundamental, pois é através dela que se identifica quais normas são válidas e, portanto, quais regras devem ser seguidas.

Além disso, Hart (2004) enfatizou a importância do aspecto social do direito. Para ele, o direito não é apenas um conjunto de normas impostas coercitivamente, mas também envolve a aceitação dessas normas por parte da sociedade. O conceito de "ponto de vista interno" é central em sua teoria, referindo-se à perspectiva daqueles que aceitam e seguem as regras jurídicas não apenas por medo de sanções, mas porque reconhecem sua autoridade e legitimidade.



Assim, Herbert Hart (2004) contribuiu significativamente para a teoria do direito ao oferecer uma análise clara e detalhada do sistema jurídico como um conjunto de regras inter-relacionadas, destacando a importância da aceitação social das normas e a distinção fundamental entre regras primárias e secundárias. Essa estrutura analítica permite uma compreensão mais profunda e sistemática do funcionamento do direito em qualquer sociedade.

Herbert Hart (2004) também dedicou considerável atenção ao problema da validade jurídica, um tema central em sua teoria do direito. A validade jurídica, na visão de Hart, refere-se à questão de quais normas podem ser consideradas parte integrante de um sistema jurídico e, portanto, vinculativas para aqueles a quem se destinam.

Hart (2004) introduz o conceito de "regra de reconhecimento" para abordar o problema da validade jurídica. A regra de reconhecimento é uma regra secundária fundamental que estabelece os critérios para identificar quais normas são válidas dentro de um determinado sistema jurídico. Em outras palavras, é a regra que permite aos membros de uma sociedade distinguir entre normas jurídicas e outras normas sociais, como a moral ou os costumes.

A forma mais simples de solução para a incerteza própria de um regime de regras primárias é introdução de algo que chamaremos de "regra de reconhecimento". Essa norma especifica as características que, se estiverem presentes numa determinada norma, serão consideradas como indicação conclusiva que se trata de uma norma do grupo, a ser apoiada pela pressão social que exerce. A existência dessa norma de reconhecimento pode assumir qualquer uma dentre uma imensa variedade de formas, simples ou complexas. (HART, 2004, p. 122).

A regra de reconhecimento é aceita pela maioria dos oficiais jurídicos (como juízes e legisladores) e, através dela, outras regras são validadas. Por exemplo, em muitos sistemas jurídicos modernos, a regra de reconhecimento pode incluir critérios como a promulgação por um órgão legislativo autorizado, a conformidade com a constituição, ou a decisão de um tribunal supremo. Dessa forma, a regra de reconhecimento funciona como um ponto de referência central para determinar a validade das normas dentro do sistema jurídico.

Um aspecto importante da regra de reconhecimento é seu caráter social. Para Hart (2004), a validade jurídica não é apenas uma questão de conformidade formal com determinados critérios, mas também envolve a aceitação e prática dessas normas pela comunidade jurídica. Isso significa que a validade de uma norma jurídica depende, em última análise, da aceitação social de seus critérios de validade. Quando os oficiais jurídicos e, em menor grau, os membros da sociedade reconhecem e seguem a regra de reconhecimento, as normas validadas por ela são consideradas juridicamente válidas.

Hart (2004) também contrasta sua visão da validade jurídica com a de outras teorias do direito, como o positivismo jurídico de John Austin, que enfatizava o comando soberano e a ameaça de sanções



como fundamentos da validade jurídica. Diferentemente de Austin, Hart argumenta que a validade jurídica é uma questão de aceitação social e reconhecimento institucional, e não meramente de coerção.

Perspectiva parecida é elaborada por Jeremy Waldron (2003), que defende que a legislação é uma expressão fundamental da vontade coletiva e da dignidade democrática. Segundo Waldron, o processo legislativo é essencial para a realização da dignidade humana, pois é através da legislação que os membros de uma sociedade democrática participam na criação das normas que governam suas vidas. Ele argumenta que a legislação, ao contrário de ser vista como um exercício de poder arbitrário ou um mero mecanismo técnico, deve ser valorizada como uma prática que encarna a deliberação coletiva e o respeito pelos indivíduos como agentes capazes de influenciar as regras que lhes são impostas.

Waldron (2003) destaca que o processo legislativo envolve debate, deliberação e a consideração de diferentes pontos de vista, o que contribui para a legitimidade das leis promulgadas. Através desse processo inclusivo e democrático, a legislação reflete a diversidade de opiniões e interesses dentro da sociedade, promovendo um senso de propriedade e responsabilidade coletiva sobre as normas legais. Para Waldron, a dignidade da legislação reside precisamente na sua capacidade de representar a vontade do povo, garantindo que as leis não sejam impostas de cima para baixo, mas sim resultem de um processo participativo.

Outro autor que fala sobre o tema é Jacques Derrida (2007) que, embora de uma perspectiva desconstrutivista, também reconhece que o direito é uma construção que adquire força e autoridade através de práticas e instituições sociais. No entanto, Derrida vai além ao questionar a legitimidade e a origem dessas práticas, sugerindo que toda aplicação do direito envolve uma violência inerente e uma decisão que nunca pode ser totalmente justa:

Há, primeiramente, a distinção entre duas violências do direito, duas violências relativas ao direito: a violência fundadora, aquela que institui e instaura o direito (die rechtsetzende Gewalt) e a violência conservadora, aquela que mantém, confirma, assegura a permanência e a aplicabilidade do direito (die rechtserhaltende Gewalt) (Derrida, 2007, p. 73).

Derrida (2007) argumenta que o ato de aplicar a lei é sempre uma interpretação e, portanto, nunca pode ser totalmente neutro ou objetivo. Esse processo interpretativo é o que ele chama de "desconstrução", onde cada aplicação do direito revela suas próprias contradições e limitações. Hart, por sua vez, reconhece que a interpretação das regras jurídicas é necessária, mas ele vê isso como parte da funcionalidade normal do sistema jurídico, onde as regras secundárias, especialmente as de adjudicação, fornecem os mecanismos para resolver disputas sobre a interpretação e aplicação das regras primárias.

Herbert Hart (2004) e Jacques Derrida (2007), embora partam de perspectivas diferentes, ambos oferecem insights que nos permitem entender como a lei e o direito são moldados pelas vontades daqueles que os dominam. Essa modificação contínua das instituições jurídicas pode ser exemplificada



através da análise da Lei nº 6.023 de 18 de dezembro de 2017 e suas consequências legislativas, particularmente no que diz respeito às inconstitucionalidades intencionais em matéria orçamentária.

Hart (2004) argumenta que o direito é um sistema de regras que depende da aceitação social e institucional. A regra de reconhecimento é crucial nesse contexto, pois estabelece os critérios para a validade das normas jurídicas. No entanto, Hart reconhece que as regras jurídicas estão sujeitas à interpretação e aplicação por parte dos oficiais jurídicos e legisladores, que têm o poder de criar, modificar e revogar normas. Esse processo de criação e aplicação do direito, segundo Hart, é inevitavelmente influenciado pelas vontades e interesses daqueles que detêm o poder legislativo e judiciário.

Derrida (2007) vai além ao sugerir que a aplicação da lei é sempre um ato de interpretação que envolve uma certa violência e imposição de poder. Derrida argumenta que a justiça é um ideal transcendente que nunca pode ser plenamente alcançado dentro de um sistema jurídico, que é inerentemente falível e suscetível a manipulações. Para ele, cada aplicação do direito revela as limitações e contradições internas do sistema jurídico, destacando como aqueles em posições de poder podem moldar as leis para atender a seus próprios interesses.

A Lei nº 6.023 de 18 de dezembro de 2017 e suas consequências legislativas ilustram bem esses argumentos. Esta lei, ao tratar de questões orçamentárias, apresentou inconstitucionalidades intencionais que refletem as vontades daqueles que a criaram. A manipulação intencional do orçamento público, desconsiderando princípios constitucionais, mostra como o poder legislativo pode ser utilizado para atender a interesses específicos, muitas vezes em detrimento do bem comum e da justiça social, conforme será visto no capítulo a seguir.

3 A APROPRIAÇÃO DA AGENDA COMO INSTRUMENTO DE SANEAMENTO CONSTITUCIONAL

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 um marco para o caso de matéria orçamentária iniciado por parlamentar e apropriado pelo Poder Executivo.

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. Trata-se de proposta e cunho eminentemente orçamentário.

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.

No mérito, proponho que a proposta 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. Lado outro, 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 orçamentárias². Como foi referido, “o orçamento anual é vinculado a lei ordinária, nos termos do art. 165, da Constituição. Esse mesmo artigo confere ao Poder Executivo a iniciativa para iniciar o processo legislativo na matéria, valendo-se de seu maior domínio das informações e estimativas técnicas” (MENDONÇA, 2010, p. 25.).

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 Federal³. Em conclusão, a proposta sob análise, protagonizada por parlamentar, ao deliberar de orçamento e de regras acerca do valor a ser destinado, viola claramente a iniciativa privativa e exclusiva do chefe do Poder Executivo, tendo em vista que, se confirmada, obrigaria o Poder Executivo do Distrito Federal a incluir dotações orçamentárias destinadas ao programa em referência.

Neste diapasão, o projeto de lei se sujeitaria a controle preventivo de constitucionalidade. Segundo Fiuza, caracteriza o controle preventivo de constitucionalidade como a forma de controle operada antes da transformação da proposição em norma jurídica, razão pela qual deveria ser tratado da forma mais ampla possível, com fins a se evitar impactos futuros e, dessa forma, assegurar a observância dos corolários da economia processual e da racionalidade dos atores (FIUZA, 1994).

Para Moraes, ao analisar o controle preventivo de constitucionalidade, funda-o nos princípios da legalidade e do devido processo legislativo, restringindo-o, contudo, a duas situações concretas: o veto jurídico, já mencionado, e o controle exercido pelas Comissões de Constituição e Justiça (MORAES, 2015). Do quanto exposto acima, consideramos questão fulcral o posicionamento doutrinário contemporâneo, no sentido da necessidade de que sejam estabelecidos mecanismos legislativos aptos à preservação ou reparação de violações à Constituição (FAVOREU, 2008).

² https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/const_fed.html

³ <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtT ipo=290&txtParte=>



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, pois, 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 elaboração da Proposta Orçamentária processa-se, em passos determinados, “desde a proposição orçamentária inicial, proveniente de cada Unidade Gestora, até a aprovação do orçamento, com o respectivo crédito nas Unidades Orçamentárias de cada entidade pública” (BEZERRA FILHO, 2013, p. 42). Dentre as funções clássicas da administração de qualquer entidade, seja pública ou privada, encontra-se a atividade de controle. Essa tarefa é sempre precedida pelas atividades administrativas de planejamento, organização e coordenação. Esta função, na administração pública, é mais abrangente e necessária. Isto porque é dever de todo ente estatal prestar contas dos bens ou recursos sob sua responsabilidade – ou seja, de tudo o que utiliza, arrecade, guarde, gere ou administre dinheiro, bens e valores públicos (PEREIRA, 2006, p. 103).

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. (SILVEIRA, 2024).

Não é por menos que o TJDF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0709055-30.2021.8.07.0000 (Acórdão Nº 1421142) decidiu na mesma lógica. Perceba que o julgamento que declarou a norma inconstitucional foi recente, porém, tal iniciativa é similar ao Projeto de Lei 260 de 2015, uma vez que trata de descentralização orçamentária e a iniciativa inaugural no processo legislativo foi proferida por parlamentar em exercício. No julgamento da ADI, o Tribunal do Distrito federal aduz que iniciativa para legislar sobre o orçamento do Distrito Federal é reservada ao Chefe do Poder Executivo, o que enseja a necessidade de reconhecimento da inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa da Lei Distrital n. 6.715/2020. Ou seja, a proposta tramitou nas comissões da CLDF e obteve admissibilidade e aprovação, restando ao Poder Judiciário declarar a matéria inconstitucional por conta do vício de iniciativa.



No caso, percebe-se uma harmonia das cortes no julgamento de propostas similares, em matérias orçamentárias. Na análise do caso, a corte decidiu que programa de descentralização progressiva de ações de saúde (PDPAS) por iniciativa de parlamentar, usurpa a competência privativa da União para legislar sobre a matéria prevista no art. 22, inc. XXVII, da Constituição Federal e, por paralelismo, afronta o art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal. A proposta ainda vai de encontro do que está disposto nos arts. 71, § 1º, inc. IV e 100, inc. X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, matéria cujo a competência é do Poder Executivo.

Em outros termos, o STF e o TJDFT interpretam o vício de iniciativa na mesma lógica. Até porque, “O judiciário não pode exercer seu poder de forma a decidir conflitos jurídicos em desrespeito à lógica, em inobservância de fatos relevantes nem distorcendo fatos”. (FILHO, 2013). Na mesma linha de ideias, sob o enfoque da argumentação posta pelas cortes de justiça, se o Projeto de Lei 260 de 2015 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 RICLDF⁴.

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 2017⁵, 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

⁴ <https://www.cl.df.gov.br/documents/10162/3945302/Comiss%C3%A3o+de+Economia.pdf>

⁵ https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb



e todo o Distrito Federal, virando o jogo na educação e fortalecendo o ensino público, gratuito e de qualidade”, disse Leandro Cruz.

O coordenador regional de Ensino de Taguatinga, Murilo Marconi Rodrigues, reforçou: “A importância das obras na área da educação de Taguatinga está em atender melhor a comunidade escolar como um todo, ampliar a oferta para vários estudantes⁶”.

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 empenhados⁷.

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 Intencional”, para dar viabilidade técnica, jurídica e política a norma.

De ora em diante, após esclarecimentos pontuais sobre o fenômeno da apropriação, passaremos para o capítulo 2, que tem por encargo pronunciar as consequências legislativas das citadas inconstitucionalidades intencionais.

4 EFEITO CASCATA DE INCOSTITUCIONALIDADES INTENCIONAIS

Com a passagem do Estado liberal para o Estado providência, a teoria da separação dos poderes colapsa; ocorre a chamada "explosão legistativa"; incorpora-se na função do Estado a realização de políticas compensatórias, com a juridificação da justiça distributiva e, por fim, os conflitos passam a aparecer na sua forma coletivizada, tornando-se claramente politizados. Altera-se, assim, a significação política dos tribunais, já que o Judiciário passa a ser um agente da mudança, podendo interferir diretamente na viabilidade de políticas de governo. (FILHO, 2003, p.70).

Hans Kelsen, em sua obra "Jurisdição Constitucional" (2003), propõe uma compreensão normativa e estrutural do direito, onde a Constituição ocupa o topo da hierarquia jurídica. A Constituição é vista como a norma fundamental (Grundnorm) que confere validade a todas as demais normas dentro do sistema jurídico. Para Kelsen, a jurisdição constitucional é uma função crucial, exercida por um tribunal constitucional ou uma corte suprema, cujo papel é assegurar que todas as leis e atos normativos sejam compatíveis com a Constituição. Essa jurisdição atua como guardião da ordem constitucional, prevenindo abusos de poder por parte dos órgãos legislativo e executivo.

⁶<https://jornaldebrasil.com.br/brasil/recurso-do-pdaf-melhoram-escolas-de-taguatinga/>.

⁷<https://www.educacao.df.gov.br/pdaf-39-superior-em-2020-e-o-maior-da-historia/>



Ao relacionar a perspectiva de Kelsen (2003) com a Lei nº 6.023 de 18 de dezembro de 2017 e suas consequências legislativas, particularmente no que tange às inconstitucionalidades intencionais em matéria orçamentária, podemos entender como a jurisdição constitucional deveria funcionar para manter a integridade do sistema jurídico. Essa lei, ao apresentar inconstitucionalidades intencionais, demonstra como o poder legislativo pode tentar manipular normas orçamentárias para atender a interesses específicos, desrespeitando princípios constitucionais fundamentais.

Segundo Kelsen (2003), o tribunal constitucional deveria atuar declarando a inconstitucionalidade dessa lei, uma vez que ela viola a norma fundamental da Constituição. A jurisdição constitucional, portanto, serve como um mecanismo de controle, garantindo que o poder legislativo não exceda seus limites e que todas as leis promulgadas respeitem a hierarquia normativa estabelecida pela Constituição. Esse papel é vital para a manutenção da coerência e da legitimidade do sistema jurídico.

Kelsen (2003) acreditava que, ao assegurar a conformidade das leis com a Constituição, a jurisdição constitucional não apenas protege a estrutura normativa do direito, mas também promove a estabilidade e a previsibilidade jurídica, elementos essenciais para a segurança jurídica e a confiança dos cidadãos no sistema legal. No caso da Lei nº 6.023, a intervenção da jurisdição constitucional seria necessária para corrigir as inconstitucionalidades intencionais, reafirmando a primazia da Constituição e a necessidade de respeito aos princípios constitucionais na elaboração de leis orçamentárias.

Em suma, a perspectiva de Hans Kelsen sobre a jurisdição constitucional oferece uma abordagem clara e normativa para lidar com situações como a da Lei nº 6.023 de 18 de dezembro de 2017. A jurisdição constitucional, ao atuar contra inconstitucionalidades intencionais, reafirma a importância da Constituição como norma fundamental e garante que o sistema jurídico opere de maneira coerente e legítima, preservando a integridade e a hierarquia das normas.

Observa-se na Casa Legislativa do Distrito Federal iniciativas de parlamentares com o intuito de atrair o Executivo para o debate de propostas em sentido negativo, a fim de demonstrar ao povo que o Poder Executivo está se omitindo de legislar naquela demanda específica, fator diretamente ligado a grande quantidade de vetos do Poder Executivo por vício de iniciativa. O caso dos Projetos de Descentralização Orçamentária, que conforme explicados no item 1, carecem de Inconstitucionalidade formal quando a proposta é iniciada por Parlamentar em exercício.

O parlamentar em exercício tem o direito e liberdade criativa para apresentar o projeto de Lei. Nas lições de Barzotto, para ser titular de um direito subjetivo é necessário que se cumpram certos requisitos estabelecidos em ordenamento jurídico particular. (BARZOTTO, P. 142, 2004).

No caso, 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.

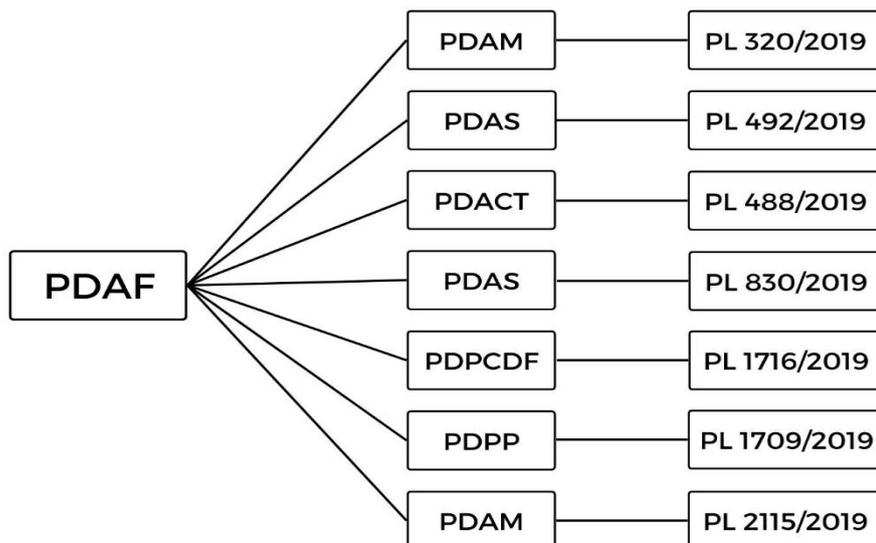
Figura 1: PDAF e sua autoria conjunta.



Fonte: elaborado pelo autor (2024).

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 2: PDAF e suas conseqüências legiferantes.



Fonte: elaborado pelo autor (2024).



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):

4.1 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”⁸.

Hermeto anuncia que a legislação do PDAF gerou uma “verdadeira revolução na educação pública do Distrito Federal, por meio de execução descentralizada”⁹. 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).

4.2 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 justificativa 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”.

⁸ file:///C:/Users/55619/Downloads/PL-2019-00320-RDI.pdf

⁹ file:///C:/Users/55619/Downloads/PL-2019-00320-RDI.pdf



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.

4.3 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 justificativa 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.

4.4 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.

4.5 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.



4.6 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.

4.7 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.

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível concluir que o fenômeno da apropriação da agenda pode afetar e sanear vícios de iniciativa no decorrer do processo legislativo, como ocorreu no caso da Lei Distrital nº 6.023 de 18 de dezembro de 2017, que tratava da descentralização administrativa e financeira na rede pública de ensino do Distrito Federal. Lado outro, a aprovação da legislação com saneamento do vício no decorrer do processo legislativo ocasionou um reiterado protocolo de proposições com flagrante vício de iniciativa. A lei se tornou uma referência usual no poder legislativo do Distrito Federal, uma vez que os parlamentares indicam emendas orçamentárias para o uso das escolas da rede pública por meio da lei do PDAF.

Após a convalidação da proposta com inconstitucionalidade intencional, vários parlamentares, na tentativa de ver sua ideia consolidada e defender as bandeiras do seu mandato, protocolaram projetos com flagrante vício de forma. Dentre elas, algumas chegaram ao judiciário que se manifestou pela inconstitucionalidade da lei.

Os efeitos da lei e sua viabilidade jurídica se deve ao fato da apropriação da agenda pelo Poder Executivo, este que é fundamental no momento da iniciativa da proposta, sob pena de ensejar vício formal da norma. Ao revés, por vezes, no início do processo legislativa o parlamento se deparou com uma proposta viciada que, de forma estratégica, busca a iniciativa do executivo para sanar o vício de iniciativa.



Além disso, é importante ressaltar que a lei em destaque desburocratizou o uso de orçamento para as unidades escolares, fato que reforçou o uso das políticas públicas para o interesse público. Por fim, conclui-se que o precedente gerou impacto no Poder Legislativo do Distrito Federal, na medida em que após a iniciativa do parlamentar houveram diversas tentativas no mesmo sentido, visando, estrategicamente, resguardar os interesses e as bandeiras dos parlamentares, às necessidades da população e a consequente interferência do Legislativo na agenda do Poder Executivo.



REFERÊNCIAS

- BARZOTTO, Luis Fernando. Os direitos humanos como direitos subjetivos: da dogmática jurídica à ética. **Jurisdição e direitos fundamentais**, v. 1, p. 239, 2005.
- BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento aplicado ao Setor Público**, 2ª Edição, Editora Atlas, Ano 2013.
- CARNELUTTI, Francesco. **Como nasce o direito**. trad. Roger Vinícius da S. Costa. São Paulo: Pillares, 2015, pp. 76-77.
- DERRIDA, Jacques. **Força de lei: o fundamento místico da autoridade**. Traduzido por: Leyla Perrone-Moisés. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- FAVOREU, Louis. **As Cortes Constitucionais**. ETCetera Editora de livros e revistas Ltda. (Tradução de Dunia Marinho Silva). Landy Editor, São Paulo: 2008.
- FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **O controle de constitucionalidade das leis**. Revista de informação legislativa, V. 31, n. 123, p. 237 – 246, jul./set, 1994, p. 329.
- FREITAS FILHO, Roberto. **Crise do direito e juspositivismo: a exaustão de um paradigma**. 2003.
- FREITAS FILHO, Roberto. Estudos Jurídicos Críticos (CLS) e coerência das decisões. **Revista de Informação Legislativa. Brasília a**, v. 44, 2007.
- HART, Herbert L.A. **O Conceito de Direito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2004
- MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado. **A Constitucionalização das Finanças públicas no Brasil**, Editora Renovar, p. 25, ano 2010.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas – a política e o orçamento no Brasil**, 3ª Edição, p. 103. Editora Atlas, ano 2006, São Paulo.
- SILVEIRA, Rafael et al. Inconstitucionalidades intencionais: racionalidade e dinâmica política da câmara legislativa do Distrito Federal. **REVISTA DA AGU**, 2024.

