



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL
CURSO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Nathália Fernandes Marron de Oliveira

**A TAXA DE SUCESSO DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL NA
APROVAÇÃO DE SUAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS**

Brasília

2015

Nathália Fernandes Marron De Oliveira

**A TAXA DE SUCESSO DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL NA
APROVAÇÃO DE SUAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS**

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de
Brasília para conclusão do curso de
graduação em Ciência Política.

Orientadora: Suely Mara Vaz Guimarães
de Araújo

Brasília

2015

Nathália Fernandes Marron De Oliveira

**A TAXA DE SUCESSO DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL NA
APROVAÇÃO DE SUAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS**

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de
Brasília para conclusão do curso de
graduação em Ciência Política.

PROFESSORA SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO

(Universidade de Brasília)

PROFESSOR RAFAEL SILVEIRA E SILVA

(Universidade de Brasília)

Brasília

2015

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho à minha família. De modo especial, agradeço aos meus avós, Dalvina Carvalho Oliveira, e Expedito dos Santos Oliveira *in memoriam*, que sempre nutriram por mim um sentimento de confiança incondicional, além de serem grandes incentivadores de minha trajetória de vida, e como graduanda da Universidade de Brasília.

Agradeço aos servidores do Arquivo da Câmara Legislativa do Distrito Federal, que me prestaram o auxílio necessário e com os quais dividi, por vários dias consecutivos, momentos importantes da elaboração desta monografia.

À professora Suely, que me orientou de forma incomparável. Nos momentos adversos, pude contar com a sua generosidade, paciência e total disponibilidade.

Ao meu namorado, Vicente, que vivenciou de perto todo o tempo a que me dediquei para este trabalho, dando a mim apoio inigualável, de forma afetuosa e solícita.

RESUMO

Esta monografia aborda a produção de leis de autoria do Executivo do Distrito Federal, para verificar o sucesso de aprovação dessas leis no parlamento distrital. A base desta análise é o estudo de caso, entre três legislaturas da história da Câmara Legislativa do Distrito Federal: A primeira (1991 – 1994), a segunda (1995 – 1998) e a sexta legislatura (2011 – 2014). Este trabalho buscou, através da contagem das proposições aprovadas e não aprovadas dos governadores analisados, medir a taxa de sucesso do Executivo em ter a aprovação de suas propostas legislativas. Além disso, procurou-se analisar o conteúdo das leis ordinárias aprovadas, de forma restrita ao número de artigos com quais essas leis foram apresentadas, e o número de artigos da redação final dos projetos de lei. A comparação da redação inicial e da redação final dos projetos busca explicar a forma como as leis dos governadores analisados são aprovadas, o que pode revelar, em alguma medida, o grau de autonomia do parlamento distrital em relação ao Executivo do DF.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 – CLDF: TIPOS DE PROJETOS APRESENTADOS.....	27
FIGURA 02 – CLDF: A PRODUÇÃO DE PROJETOS DE LEI DEPUTADOS X EXECUTIVO (1991 – 2012).....	28
FIGURA 03 – CLDF: A PRODUÇÃO DE PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR DEPUTADOS X EXECUTIVO (1991 – 2012).....	29
FIGURA 04 – CLDF: A PRODUÇÃO DE PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (1991 – 2012).....	29
FIGURA 05 – CLDF: LEIS COM SUSPENSÃO DE EFICÁCIA OU DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE ENTRE 1991 E 2007.....	32
FIGURA 06 – PRIMEIRA LEGISLATURA (1991 – 1994): ALTERAÇÕES DO Nº DE ARTIGOS DOS PLS DO GOVERNADOR DO DF PELA CLDF.....	76
FIGURA 07 – SEGUNDA LEGISLATURA (1995 – 1998): ALTERAÇÕES DO Nº DE ARTIGOS DOS PLS DO GOVERNADOR DO DF PELA CLDF.....	78
FIGURA 08 – SEXTA LEGISLATURA (2011 – 2014): ALTERAÇÕES DO Nº DE ARTIGOS DOS PLS DO GOVERNADOR DO DF PELA CLDF.....	79

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 – PLS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF NÃO SANCIONADOS EM 1991.....	53
QUADRO 02 – PLS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF NÃO SANCIONADOS EM 1992.....	54
QUADRO 03 – PLS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF NÃO SANCIONADOS EM 1993.....	55
QUADRO 04 – PLS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF NÃO SANCIONADOS EM 1994.....	56
QUADRO 05 – PLS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF NÃO SANCIONADOS EM 1995.....	61
QUADRO 06 – PLS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF NÃO SANCIONADOS EM 1996.....	62
QUADRO 07 – PLS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF NÃO SANCIONADOS EM 1997.....	63
QUADRO 08 – PLS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF NÃO SANCIONADOS EM 1998	64
QUADRO 09 – PLCS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF NÃO SANCIONADOS ENTRE 1995 E 1998.....	65
QUADRO 10 – PLS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF NÃO SANCIONADOS EM 2011	69

QUADRO 11 – PLS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF NÃO SANCIONADOS EM 2012	69
QUADRO 12 – PLS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF NÃO SANCIONADOS EM 2013	70
QUADRO 13 – PLS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF NÃO SANCIONADOS EM 2014	71
QUADRO 14 – PLCS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF NÃO SANCIONADOS ENTRE 2011 E 2014.....	74
QUADRO 15 – PLS PROMULGADOS CONTABILIZADOS COMO SANCIONADOS ENTRE 1991 E 1994.....	77

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 – BRASIL: DESCENTRALIZAÇÃO VERTICAL (1990, 1995, 2000, 2005, 2010).....	11
TABELA 02 – EVOLUÇÃO DA RECEITA PER CAPITA RELATIVA DOS ESTADOS – 2000.....	12
TABELA 03 – AVALIAÇÃO DO GRAU DE AUTONOMIA DA CLDF PERANTE O PODER EXECUTIVO DO DF ENTRE 1991 E 2007.....	34
TABELA 04 – INSULAMENTO BUROCRÁTICO: NÚMEROS RELATIVOS AOS CARGOS COMISSIONADOS E CARGOS EFETIVOS ENTRE 1991 E 2007 NA CLDF	37
TABELA 05 – ELEIÇÕES DO PRIMEIRO TURNO PARA GOVERNADOR DO DF EM 2002: VOTOS DE CANDIDATO POR REGIÃO	45
TABELA 06 – RESULTADO DO PRIMEIRO TURNO DAS ELEIÇÕES PARA GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL ENTRE 1990 E 2002	49
TABELA 07 – ELEIÇÕES DE 2010 PARA GOVERNADOR DO DF, PRIMEIRO TURNO.....	49
TABELA 08 – PRIMEIRA LEGISLATURA (1991-1994): PLS APRESENTADOS E SANCIONADOS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF.....	53
TABELA 09 – PRIMEIRA LEGISLATURA (1991-1994): PLCS APRESENTADOS E SANCIONADOS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF.....	57

TABELA 10 – SEGUNDA LEGISLATURA (1995- 1998): PLS APRESENTADOS E SANCIONADOS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF.....60

TABELA 11 – SEGUNDA LEGISLATURA (1995- 1998): PLCS APRESENTADOS E SANCIONADOS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF.....64

TABELA 12 – SEGUNDA LEGISLATURA (1995- 1998): PELOS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF PROMULGADAS, RETIRADAS E REJEITADAS.....66

TABELA 13 – SEXTA LEGISLATURA (2011-2014): PLS APRESENTADOS E SANCIONADOS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DF.....68

TABELA 14 – SEXTA LEGISLATURA (2011-2014) PLCS APRESENTADOS E SANCIONADOS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF.....72

TABELA 15 – SEXTA LEGISLATURA (2011-2014): PELOS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO DO DF, PROMULGADAS, RETIRADAS E REJEITADAS.....73

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	01
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	05
2.1 O poder dos governadores na federação brasileira.....	05
2.1.1 A tese do Baronato.....	05
2.1.2 Um cenário mais recente: O poder dos governadores sofre mudanças no interior da federação brasileira.....	09
2.2 Clientelismo e patrimonialismo na política brasileira.....	14
2.3 Histórico constitucional do Distrito Federal.....	16
2.4 A Lei Orgânica do Distrito Federal.....	18
2.5 A Câmara Legislativa do Distrito Federal.....	22
2.5.1 A produtividade da CLDF entre 1991 e 2012.....	27
2.5.2 Produção de leis inconstitucionais pelos deputados distritais da CLDF.....	30
2.5.3 O grau de autonomia da CLDF.....	33
2.6 A ocorrência do fenômeno da patronagem na administração pública do DF.....	36
3. METODOLOGIA.....	39
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	43
4.1 Explicações iniciais.....	43
4.2 A polarização da disputa eleitoral no DF	44
4.3 O sucesso do governador do Distrito Federal em suas propostas legislativas.....	51
4.3.1 Primeira Legislatura (1991 – 1994): O governo de Joaquim Roriz.....	53
4.3.1.1 Projetos de Lei (PLs) sancionados e não sancionados de iniciativa do governador Joaquim Roriz (1991 – 1994).....	52

4.3.1.2 Projetos de Lei Complementar (PLCs) sancionados e não sancionados de iniciativa do governador Joaquim Roriz (1991 – 1994).....	57
4.3.1.3 Propostas de Emenda à Lei Orgânica, de iniciativa do governador Joaquim Roriz: propostas promulgadas e não promulgadas entre 1991 e 1994.....	57
4.3.1.4 A taxa de sucesso de Joaquim Roriz na aprovação de suas proposições legislativas (1991-1994).....	58
4.3.2 A Segunda Legislatura (1995 – 1998): Governo Cristovam Buarque.....	59
4.3.2.1 Projetos de Lei (PLs) sancionados e não sancionados de iniciativa do governador Cristovam Buarque (1995 – 1998).....	60
4.3.2.2 Projetos de Lei Complementar Complementar (PLCs) sancionados e não sancionados de iniciativa do governador Cristovam Buarque (1995 – 1998).....	64
4.3.2.3 Propostas de Emenda à Lei Orgânica, de iniciativa do governador Cristovam Buarque: propostas promulgadas e não promulgadas entre 1995 e 1998.....	66
4.3.2.4 A taxa de sucesso de Cristovam Buarque na aprovação de suas proposições legislativas (1995-1998).....	66
4.3.3 Sexta Legislatura (2011 – 2014): Governo Agnelo Queiroz.....	67
4.3.3.1 Projetos de Lei (PLs) sancionados e não sancionados de iniciativa do governador Agnelo Queiroz (2011 – 2014).....	68
4.3.3.2 Projetos de Lei Complementar Complementar (PLCs) sancionados e não sancionados de iniciativa do governador Agnelo Queiroz (2011 – 2014).....	72
4.3.3.3 Propostas de Emenda à Lei Orgânica, de iniciativa do governador Agnelo Queiroz : propostas promulgadas e não promulgadas entre 2011 e 2014.....	73
4.3.3.4 A taxa de sucesso de Agnelo Queiroz na aprovação de suas proposições legislativas (2011-2014).....	74
4.4 As alterações da CLDF sobre os projetos de lei do governador do DF na primeira, segunda e sexta legislaturas.....	74
4.4.1 Explicações iniciais.....	75
4.4.2 Primeira Legislatura: PLs do Executivo alterados pela CLDF (1991 - 1994).....	75
4.4.3 Segunda Legislatura: PLs do Executivo alterados pela CLDF (1995 - 1998).....	77
4.4.4 Sexta Legislatura: PLs do Executivo alterados pela CLDF (2011 – 2014).....	78

5. CONCLUSÕES.....80

06. REFERÊNCIAS.....87

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história do Brasil, o Distrito Federal (DF) sofreu diversas transformações, que afetaram diretamente a sua autonomia política. Com isso, desde 1824, houve momentos em que o texto constitucional limitou a independência da escolha dos representantes do DF, tanto no nível local como no nacional.

Em 1960, o Brasil ganha a sua capital planejada no Planalto Central do país. Desde a Constituição de 1891, era prevista a transferência da capital para o interior do Brasil, o que se concretizou no governo de Juscelino Kubitschek, em 1960.

A partir da redemocratização das instituições políticas brasileiras, após os governos militares entre 1964 e 1985, o DF alcança sua plena autonomia, com a Constituição de 1988, que não só devolveu, como ampliou sua liberdade, restituindo a capacidade dos cidadãos do DF de escolher seus representantes, além de facultar ao DF o poder de auto-organização.

De acordo com a Constituição de 1988, o DF é a unidade da Federação que acumula as competências legislativas tanto de estados, como de municípios, e para o qual é vedada a divisão em municípios. O Texto Constitucional também estabelece que o DF é regido por Lei Orgânica, a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).

A concretização da autonomia política do DF da-se nas eleições de 1990, quando o DF elege seu primeiro governador de forma democrática, além de seus representantes no Congresso Nacional. A emancipação política do DF também envolve a criação da instituição que abriga seu o corpo legislativo único, em 1991, a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), composta por seus órgãos internos e 24 deputados distritais, representantes do povo.

Nota-se que o DF possui um histórico de representação política recente. Isto pode justificar a escassa literatura a respeito da relação entre Executivo e Legislativo no âmbito local desta unidade da federação. De modo geral, a literatura que trata sobre a relação federativa possui uma produção maior sobre a União e os municípios, do que sobre os estados, devido a uma definição mais rígida pela Constituição Federal das ações específicas dos dois primeiros. Com isso, a visibilidade da opinião pública recai sobre a União e os municípios.

Nesse quadro, o estudo sobre a relação entre o Executivo e Legislativo do DF não poderia ser mais relevante. Tendo em vista que o DF acumula, como já mencionado, competências legislativas de dois entes federados ao mesmo tempo, é adequado imaginar que, um único representante, ou seja, um deputado distrital, acumula as funções de deputado e vereador. Além disso, a figura do governador se encontra mais exposta, em um cenário político institucional composto somente por ele e pelos deputados distritais.

Assim, o elemento constitucional que interfere para a baixa visibilidade pública da ação estadual pode se tornar inoperante no DF, e a opinião pública pouco notar o peso da ação dos distritais, e enxergar a predominância da responsabilidade do governador e da União na provisão dos serviços públicos.

Por outro lado, o governador pode se tornar mais poderoso neste cenário, com bastante autonomia para manobrar as ações do Legislativo a seu favor, tendo em vista que a LODF dá a ele poderes importantes, que podem ser usados de forma estratégica, como a nomeação de deputados para assumir cargos no Executivo.

É justamente a possibilidade da supremacia da governadoria do DF frente ao Legislativo que esta monografia pretende investigar, por meio da análise da taxa de sucesso do governador do DF na aprovação de suas proposições legislativas, na Câmara Legislativa.

Para isso, em primeiro lugar, foi feita uma revisão de literatura, que contempla, no Capítulo 2 desta monografia, desde estudos sobre o papel dos governadores na federação brasileira, até análises sobre as características da disputa eleitoral no DF e as especificidades da CLDF.

A revisão de literatura procura incluir a literatura sobre os governadores; o histórico constitucional do DF; a LODF para explicar as competências privativas do governador do DF, além da história da CLDF e seus órgãos. O capítulo 2 também aborda a ocorrência do fenômeno do *clientelismo*, tanto no âmbito nacional como no DF. Além disso, apresenta estudos que mostram a prática comum do fenômeno da *patronagem* na CLDF, mais especificamente a negociação de cargos como barganha política. Assim, é comum que deputados ocupem os cargos da CLDF com funcionários

que servem de cabos eleitorais, o que interfere no grau de institucionalização do parlamento distrital.

Os deputados, como já mencionado, também costumam migrar para cargos no Executivo. Esta situação dá ao governador bastante autonomia, ao possibilitar a ele contar com a fidelidade daquele para quem deu o cargo, e a do Suplente, que assume o lugar do distrital na CLDF. Em face das possibilidades de controle do Legislativo do DF pelo Executivo, os distritais podem tentar interferir na autonomia do governador de outra forma, diante dos entraves que lhes impedem de colocar em prática os mecanismos institucionais que possuem para isso.

Assim, o capítulo 2 também mostra que a maioria das declarações de leis inconstitucionais dos distritais ferem a autoridade de iniciativa das leis, ou seja, eles tentam legislar sobre matérias cuja iniciativa é de competência privativa do governador do DF, de acordo com a LODF. Por fim, o capítulo 2 apresenta qual seria o grau de autonomia da CLDF, revelando que, para alguns autores, a instituição vive o *ultrapresidencialismo estadual*.

O capítulo 3 traz a explicação da metodologia utilizada para a coleta de dados, os quais servem de base para investigar o tema desta monografia: o sucesso do governador do DF na aprovação de suas propostas legislativas, pelo parlamento distrital. Assim, o capítulo 3 procura mostrar como a pesquisa foi segmentada para dar origem ao estudo de caso que a contempla, em torno de três legislaturas da história política do DF: a primeira legislatura da CLDF entre 1991 e 1994; a segunda legislatura entre 1995 e 1998; e a sexta legislatura, entre 2011 e 2014. Além disso, a forma de coleta dos dados que sustentam esta monografia, é inteiramente detalhada no capítulo 3.

No capítulo 4, é feita a apresentação e discussão dos dados. Esta estratégia procurou provar o quanto o governador do DF consegue a aprovação, por parte dos distritais, de suas propostas legislativas. Também foi feita a análise da confirmação de vetos do governador pelos distritais, pois um número elevado de aprovação de vetos poderia significar algum grau de dependência da Casa legislativa perante a governadoria.

Além disso, foi feita a análise do número de artigos das proposições, a saber, Projetos de Lei de iniciativa do governador do DF, aprovados no parlamento

distrital. A aprovação majoritária de projetos do governador, de forma idêntica a redação inicial, quanto ao número de artigos, poderia significar uma evidência de subserviência do Legislativo em relação ao Executivo do DF.

No capítulo 5, que finaliza esta monografia, são apresentadas as conclusões que os dados apontaram.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo será apresentada, primeiramente, uma visão sobre o papel e atuação dos chefes dos executivos estaduais no interior da federação brasileira. Em seguida, é exposto o conceito de *clientelismo*, para explicar o que seria o fenômeno da *patronagem*, o qual constitui uma das faces assumidas pelo *clientelismo*.

Após a explanação conceitual, é apresentado o histórico constitucional do Distrito Federal. Depois, é feita a abordagem da história de Brasília, a capital planejada do Brasil, que viria a ser o Distrito Federal em 1960, ano de sua inauguração.

Exposta a história de Brasília, por ser a cidade na qual ocorrem os fenômenos analisados nesta monografia, é apresentada a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) e o corpo legislativo da cidade, a Câmara Legislativa do DF (CLDF).

Em seguida, é mostrada a produtividade de leis dos deputados distritais da CLDF e dos governadores, em determinados períodos. Essa abordagem dará luz à análise sobre a qualidade da produção das leis dos deputados distritais do DF, mais especificamente, sobre a produção de leis inconstitucionais dos distritais que ferem o Artigo 100 da LODF, que trata das competências privativas do governador.

Além disso, será analisado o grau de autonomia da CLDF perante o Executivo local. Por fim, é apresentado um estudo sobre a ocorrência do fenômeno da *patronagem* na Administração Pública do DF.

2.1 O poder dos governadores na federação brasileira

2.1.1 A tese do Baronato

Abrucio, em *Os Barões da Federação* (1994), procura demonstrar como os governadores exerceram papel importante nos principais fatos políticos do Brasil a partir de 1982. A obra de Abrucio revela o que seria o ultrapresidencialismo estadual. Para isso, o autor procura, primeiramente, explanar como os chefes do Executivo estadual ganharam poder na história política do Brasil.

O citado autor acredita que a ascensão dos governadores após a redemocratização aconteceu por causa da formação de um federalismo estadualista,

favorecido pela estrutura federativa formada após o regime militar, que beneficiou os estados e enfraqueceu o governo federal (ABRUCIO, 1994, p. 166). No regime militar, o poder político estava concentrado no governo federal. Essa era uma estratégia utilizada pelo governo militar para eliminar a influência das unidades subnacionais (*Idem*).

Além de medidas econômicas, o governo militar lançou medidas políticas para aumentar o controle do governo federal sobre as instâncias políticas do Brasil. Primeiramente, foram anunciadas as eleições indiretas para governador, o que eliminaria votos de oposição dos grandes centros urbanos. Na esfera municipal havia controle maior, porque esses entes federados dependiam larga medida das verbas federais (ABRUCIO, 1994, p. 168).

O fim do regime militar coincide com o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista, com base na lógica de centralização e intervenção estatal (ABRUCIO, 1994, p. 172). Ocorre a formação de um sistema ultra-presidencialista com a redemocratização, o que significa que é formado um sistema no qual não há *checks and balances* em relação a autoridade dos governadores, o que dá a eles um grande poder (*Idem*).

Abrucio (1994) apresenta, então, quais seriam as razões para a hipertrofia dos executivos estaduais, e encontra quatro razões para isso. Em primeiro lugar, o autor acredita na ausência de uma fiscalização por parte da opinião pública sobre política estadual, o que acontece por conta da diminuição das competências materiais e legislativas próprias dos estados, o que dificulta a percepção do cidadão quanto às ações específicas dos governos estaduais (ABRUCIO, 1994, p. 174).

O autor sustenta que a forma de cobrança dos impostos pelos três níveis de governo também contribui para dificultar a percepção do cidadão sobre a ação dos estados (ABRUCIO, 1994, p. 174 -177). Para compreender esta afirmação, é preciso ter em mente quais são os impostos cuja cobrança é de responsabilidade da União, dos Estados e dos Municípios brasileiros.

Assim, de acordo com o artigo 153 da Constituição Federal brasileira,

Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

- II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III - renda e proventos de qualquer natureza;
- IV - produtos industrializados;
- V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI - propriedade territorial rural;
- VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

O artigo 155, sobre os impostos dos estados, diz que:

Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

- I - transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos;
- II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
- III - propriedade de veículos automotores.

Quanto aos impostos dos municípios, a Constituição estabelece pelo artigo 156 que:

Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

- I - propriedade predial e territorial urbana;
 - II - transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
 - III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.
- II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Os cidadãos visualizam a fonte cobradora claramente, no caso do Imposto de Renda (IR) cobrado pelo governo federal, e aquele cobrado pelo município, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Já no caso do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a fonte cobradora, os estados, não é tão preceptível aos cidadãos (ABRUCIO, 1994, p. 174). No IR, o cidadão precisa

declarar todos os anos ao governo federal. O IPTU é enviado pelos municípios, ou pelo governo estadual no caso do DF, ao cidadão para ser pago totalmente ou parcelado. Já o ICMS incide sobre vários tipos de serviços, o que dificulta a percepção do pagamento deste imposto pelo contribuinte (*Idem*).

A segunda razão apontada pelo citado autor para a questão da hipertrofia dos executivos estaduais, seria o poder dos governadores sobre as bases municipais dos deputados estaduais, pois os municípios são dependentes financeiramente de outras esferas. (ABRUCIO, 1994, p. 175). A terceira razão seria o poder de manobra dos governadores quanto a distribuição de cargos dentro da administração pública em situação mais confortável do que a do governo federal, pois vários estados não adotaram as regras previstas na Constituição para a ocupação desses cargos, como o Regime Jurídico Único e a admissão de apenas servidores concursados (*Idem*).

Os governos estaduais ditam as regras em relação aos cargos em comissão, e não a Assembleia Legislativa. O governo federal não possui todo esse controle na mesma situação, pois enfrenta a amplitude e instabilidade da coalizão que precisa fazer para tornar possível o seu ato de governar (ABRUCIO, 1994, p. 176).

A ocupação dos cargos em comissão por parte do governo federal torna-se apenas uma resposta aos:

deputados, senadores e grupos de interesse, corporações e da própria burocracia, para a ocupação de cargos de direção na administração direta e indireta, do que uma política sistemática de ocupação da máquina pública por um grupo representativo de interesses sociais ou de uma corrente partidária com um mínimo de coerência política (COSTA, 1994 *apud* ABRUCIO, 1994, p. 177).

A quarta e última razão dada por Abrucio para a proeminência dos Executivos estaduais, seria o fato de que os governadores neutralizam as instituições incumbidas de fiscalizá-los, que são o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público, pois escolhem os Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e o Procurador Geral do Ministério Público de cada estado, o qual deve comandar os processos contra a administração pública (ABRUCIO, 1994, p. 177). Com isso, há uma neutralização de *checks and balances* provindos de órgãos de fiscalização (*Idem*).

Portanto, o trabalho de Abrucio demonstra que a redemocratização deixou os governadores mais fortes com a instalação de um presidencialismo que forneceu novos poderes ao Congresso Nacional e ao judiciário (ABRUCIO, 1994, p. 178-179). Como após o regime militar havia uma pressão para maior descentralização política no país, e por isso os estados conseguiram mais vantagens, aumentaram as suas receitas e os governadores aumentaram seu controle político dentro de seus estados, além de terem um papel importante na política nacional, por meio da atuação dentro do Congresso Nacional (*Idem*).

Ficou claro, diante das explicações aqui expostas em *Os Barões da Federação* (1994), a importância do governador no plano nacional e local, o que é relevante para a análise do ponto central deste trabalho, sobre o poder político do governador do Distrito Federal em relação ao Poder Legislativo do Distrito Federal (ABRUCIO, 1994, p. 180-181).

Os governadores possuem poder em relação à Assembléia Legislativa, pois controlam as bases municipais e a distribuição de cargos dentro da administração pública. Esta situação de subordinação das Assembléias Legislativas define o *ultrapresidencialismo estadual*, ou seja, a autonomia do Poder Executivo estadual diante do Legislativo (ABRUCIO, 1994, p. 180-181).

2.1.2 Um cenário mais recente: O poder dos governadores sofre mudanças no interior da federação brasileira

Trabalhando com um cenário mais recente que Abrucio (1994), Monteiro Neto (2013) mostra que, à partir da década de 1990, os governadores passaram a perder poder. Segundo esta análise, o federalismo brasileiro passa, desde a Constituição de 1988, por um processo de perda de importância dos governos estaduais e maior protagonismo dos governos municipais, como resultado de uma maior centralização de receitas e de competências no governo federal (MONTEIRO NETO, 2013, p. 7-8).

Como o uso de receitas foi limitado pela vinculação de recursos, e com a expansão das transferências fiscais do governo federal, os estados passam a ter um papel minorado nos anos 2000 quanto a participação no gasto e nas receitas nacionais. Assim, com a vinculação de recursos, o orçamento estadual perde sua liberdade e autonomia

para se tornar mais rígido (MONTEIRO NETO, 2013, p. 7-8). Os recursos passam a ser aplicados de acordo com uma agenda centralmente definida pelo governo federal (*Idem*).

A capacidade governativa dos estados é ligada à parcela de recursos necessários ao seu desenvolvimento obtidos através da União. Nos anos 1990, acontecem mudanças institucionais e a orientação econômica do Brasil passa a se relacionar com as correntes internacionais de comércio e finanças privadas (MONTEIRO NETO, 2013, p. 10). Essas mudanças incluíram uma exigência de forte ajuste econômico e financeiro por parte da União aos governos estaduais, para renegociação das dívidas destes entes federados (*Idem*).

Esse ajuste econômico envolvia a venda de ativos produtivos, ou seja, bancos estaduais e empresas estatais e a contenção de gastos públicos em custeio, restringindo o gasto com pessoal e em investimento (MONTEIRO NETO, 2013, p. 10). Um aspecto importante deste processo de ajustamento, que limitou as atividades dos estados, foi a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, que estabeleceu os gastos públicos de estados e municípios (*Idem*).

A Lei aplicou restrições, por exemplo, em relação ao gasto com pessoal e vinculou os gastos obrigatórios destes entes em políticas públicas de saúde e educação. Além disso, os governos tiveram que privatizar bancos e empresas sob seu domínio em troca da federalização das dívidas dos estados pela União (MONTEIRO NETO, 2013, p. 10). Assim, os estados passam por uma forte imposição de disciplina fiscal, ao mesmo tempo que sofrem o peso do encargo de suas dívidas renegociadas com o governo federal, e perdem seus recursos de financiamento (*Idem*).

A recentralização de recursos entre 1990 e 2010 é iniciada visando a estabilidade macroeconômica do país com o Plano Real, no governo Fernando Henrique Cardoso entre 1995 e 2002, e depois segue visando o desenvolvimento de programas sociais, a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010. Assim, Monteiro Neto (2013) afirma que:

A carga tributária (CT) teve uma trajetória de expansão muito acentuada, saltando de 29,76% do PIB, em 1995, para 33,18%, em 2000; 37,37%, em 2005; e somente vindo a reduzir-se no final da década, ao atingir 33,56% do PIB em 2010. Concorreu para esta expansão o avanço da participação da União no total, a qual passou de 20,01% do PIB, em 1995, para 22,97%, em 2000; 26,18%, em 2005; e 23,46%, em 2010.

A Tabela 1 a seguir, mostra a trajetória do aumento da carga tributária total e da participação da União no PIB em 1990, 1995, 2000, 2005 e 2010, o que demonstra que a União ganha uma posição mais relevante no bolo total de receitas no país.

Tabela 1
Brasil: descentralização vertical (1990, 1995, 2000, 2005, 2010)

Ano	CT Total (% do PIB) (A)	CT por ente federativo			% da União no total (B/A)	% dos estados no total (D/A)	% dos municípios no total (D/A)
		União (% do PIB) (B)	Estados (% do PIB) (C)	Municípios (% do PIB) (D)			
1990	30,5	20,53	9,02	0,95	67,31	29,57	3,11
1995	29,76	20,01	8,32	1,43	67,23	27,95	4,80
2000	33,18	22,97	8,69	1,52	69,22	26,19	4,58
2005	37,37	26,18	9,62	1,57	70,04	25,75	4,20
2010	33,56	23,46	8,47	1,63	69,90	25,23	4,85

Fonte: Monteiro Neto (2013, p. 23).

A federação brasileira é marcada por fortes desigualdades regionais que afetam o pacto federativo, pois provocam tensões e instabilidade nas relações políticas. Segundo Souza (1996, p. 106), as profundas desigualdades regionais no Brasil desnudam uma das principais limitações da descentralização, a saber, a de diminuir o “papel do governo federal de transferir recursos das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas”.

O sistema de transferências fiscais do Estado brasileiro após a Constituição de 1988 não tem se mostrado suficiente para resolver o problema da questão regional (MONTEIRO NETO, 2013, p. 39). Não aconteceu a equiparação de receitas totais entre os habitantes das unidades subnacionais. Com isso, a região Nordeste, mesmo após o regime de transferências, apresenta a menor receita líquida *per capita* do país. (PRADO, 2003 *apud* MONTEIRO NETO, 2013, p. 39).

Como mostra a Tabela 2 a seguir, no ano 2000, as regiões menos desenvolvidas do país, Nordeste, Norte e Centro-Oeste apresentam uma melhora de suas receitas *per capita* com o sistema de transferências. Contudo, essa melhora não significa a resolução do problema das disparidades regionais:

Tabela 2
Evolução da receita *per capita* relativa dos estados – 2000

Ano	Arrecadação <i>per capita</i> (A)	Receita final <i>per</i> <i>capita</i> (pós transferências) (B)	Ganho/perda (%) = (B-A)/A
Brasil	100	100	***
Norte	53,8	88,3	34,5
Nordeste	45,5	71,7	26,2
Sudeste	144,2	119,7	(22,8)
Sul	102,1	100,2	(1,2)
Centro-Oeste	95,5	91,9	(2,7)

Fonte: Prado (2003 apud MONTEIRO NETO, 2013, p. 40)

A transferência de recursos da União para as unidades subnacionais diminuiu a situação de carência de recursos governamentais para o provimento de serviços públicos básicos dos estados menos desenvolvidos do país. Mas as disparidades regionais persistem. Assim, o Norte, o Nordeste e o Centro- Oeste excluindo o Distrito Federal, continuam a apresentar um nível de renda abaixo das médias nacionais (MONTEIRO NETO, 2013, p. 50).

A concentração da produção científica do Brasil nas regiões mais desenvolvidas do país, agrava o problema das disparidades regionais. A política de formação e de educação superior é centrada no governo federal, que detém os recursos a serem aplicados em educação superior, de modo que os estados têm pouca participação na política de formação e qualificação de mão de obra (MONTEIRO NETO, 2013, p. 46). Monteiro Neto (2013) aponta dados que evidenciam a concentração do ensino superior na região Sudeste do país, de modo que, como mostra o trecho abaixo:

De 1995 a 2008, segundo dados do Ministério da Educação (MEC) coligidos por CGEE (2011), do total de 894 instituições de ensino superior do país, 76,2% estavam na região Sudeste (62,8%) e Sul (13,4%), enquanto 23,8% localizavam-se nas regiões Nordeste (10,3%), Centro-Oeste (7,4%) e Norte (3,5%) (Monteiro Neto, 2013, p. 46).

Os números diminuem em 2008, de modo que o Nordeste, Norte e Centro-Oeste aumentaram a participação na produção científica do país, totalizando em conjunto 36,6%, em virtude do aumento do número de universidades e cursos técnicos pelo governo federal (MONTEIRO NETO, 2013, p. 46-47). Contudo, a concentração de instituições de nível superior continua alta. Houve uma diminuição da participação do Sul e do Sudeste passou de 76,2% tomadas em conjunto para 63,4 %. A disparidade foi atenuada, mas continua a ser significativa (*Idem*).

Monteiro Neto (2013) conclui que os desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil causam uma disputa por investimento por parte dos estados, o que fortalece uma guerra fiscal entre eles. Esse contexto de disputa por investimentos é uma consequência da “ausência de coordenação de políticas de investimento por parte do governo federal” que faz com que “os governos subnacionais lançam-se como podem à atração desenfreada de capitais externos para seus territórios” (MONTEIRO NETO, 2013, p. 47).

Essa guerra fiscal entre estados seria uma “alternativa de política de incitamento à concorrência predatória por capitais externos, com ganhos evidentes para as empresas receptoras dos benefícios, mas não muito claros para os governos estaduais.” (MONTEIRO NETO, 2013, p. 47).

Mesmo após o ciclo de crescimento econômico do país entre 2005 e 2010, os estados enfrentam dificuldades financeiras. Isto acontece por conta do quadro de restrições para a ampliação da capacidade de investimento público que se consolidou no Brasil a partir dos anos 1990, além da perda de bancos e empresas estatais para o investimento (MONTEIRO NETO, 2013, p. 45).

Com isso, os governos estaduais não encontram alternativas para o crescimento a não ser intensificando a guerra fiscal entre eles, à procura de investimentos privados (MONTEIRO NETO, 2013, p. 46). Assim, os estados tentam captar recursos externos abrindo concessões generosas de benefícios fiscais, financeiros e de infraestrutura a empresas privadas, que pedem aos estados benefícios em troca, a procura de localizações mais favoráveis a elas (*Idem*). Em detrimento do investimento de 1% do PIB em infraestrutura no cenário brasileiro atual, as empresas exigem

condições favoráveis aos estados. Além disso, a dificuldade de encontrar instrumentos institucionais que tornem possível o financiamento dos estados, contribui para a fragilidade do desenvolvimento econômico desses entes federados e para uma situação de crise federativa, fomentada pela concorrência predatória entre os estados (*Ibidem*).

2.2 Clientelismo e patrimonialismo na política brasileira

O clientelismo se caracteriza por uma relação que envolve troca (LUZ, 2009, p. 27). Relações de troca podem ser do tipo direta e restrita, quando envolvem exclusivamente dois sujeitos (*Idem*). Como exemplo dessas trocas diretas, tem-se o ato de compra, quando o vendedor recebe o dinheiro e o comprador leva a mercadoria. Outro exemplo seria a relação entre empregador e empregado “este último fornecendo a mãe-de-obra, enquanto o primeiro, em troca, remunera-o, de acordo com seu contratato previamente estabelecido” (*Ibidem*).

Já as trocas generalizadas ocorrem entre mais de dois sujeitos, e funciona de forma diversa às trocas restritas, pois “não tem caráter compulsório, está estabelecida por regras de reciprocidade. Fulano auxilia beltrano e, talvez no futuro, seja recompensado não por beltrano, mas por sicrano” (LUZ, 2009, p. 27). As trocas generalizadas criam redes de troca, onde todos os atores envolvidos estão vinculados, e “a partir da sua configuração, é possível analisar problemas como: cooperação, redes clientelistas, *free-rider*, entre outras situações” (*Idem*).

A origem palavra clientelismo está na Roma Antiga, onde “*Patronus* e *cliens* eram, respectivamente, o ápice e a base desta relação vertical” e “*Patronus* exercia o papel de protetor” enquanto *cliens* era seu dependente (LUZ, 2009, p. 26). A diferenciação dos tipos de troca é importante para esclarecer as principais “características da relação que se estabelece entre *patronus* e *cliens*” (*Idem*).

O clientelismo é um fenômeno político que assume várias faces, sob as quais qualquer decisão pública pode se configurar em um meio de troca. Assim, “o fornecimento de informação privilegiada, um alvará de construção, uma certidão de nascimento, uma revisão de aposentadoria, a isenção de um determinado imposto” podem servir como moeda de troca (PIATTONI, 2001 *apud* LUZ, 2009, p. 29).

A patronagem é uma das faces assumidas pelo clientelismo como fenômeno político (LUZ, 2009, p. 29). Nesta relação, “o *patronus* aloca seus protegidos em cargos remunerados pelo erário” (*Idem*). Para alcançar um grupo de eleitores, o parlamentar elabora projetos de lei para favorecer uma categoria, como professores e policiais militares, por exemplo (*Ibidem*).

Neste processo, as características da troca clientelista são verificadas, sendo essas características:

a) acesso restrito aos centros de poder; b) controle sobre recursos - materiais e simbólicos - desiguais; c) relação de troca com forte hierarquia vertical, não formal, particular e difusa; d) sistema decisório concentrado através do monopólio de representação; e) demandas fragmentadas; f) lealdade, confiança, amizade e reciprocidade norteando a troca; g) o fluxo de utilidades que se processa na troca, envolvendo uma relação de pagamento de longo prazo (BAHIA, 2003 *apud* LUZ, 2009, p. 29).

O patrimonialismo não é regra para que o clientelismo seja empregado como estratégia política, mas uma experiência que contenha a relação patrimonial facilita a possibilidade de posteriores práticas clientelistas (LUZ, 2009, p. 30). O Estado brasileiro tem o patrimonialismo como principal característica de sua formação política pois, ao invés da iniciativa privada, o Estado sempre foi o maior empregador do país (*Idem*, p. 31).

A noção de dominação tradicional weberiana tem relação com o patrimonialismo, pois descreve a relação vertical que se impõe “de cima para baixo, sufocando qualquer possibilidade de interação entre Estado e cidadão[...]” (LUZ, 2009, p. 30). Enquanto o setor privado não oferece oportunidades a todos que o procuram, os salários atraentes e a estabilidade dos concursos públicos, no Brasil, provocam uma disputa acirrada entre os candidatos, que estudam para passar nos exames e ocupar um cargo público (*Idem*, p. 33).

Os políticos criaram os cargos comissionados, de livre nomeação e livre exoneração, que são “pagos pelos cofres públicos, porém sem a exigência de concorrência aberta a todo e qualquer cidadão” (LUZ, 2009, p. 33). A Constituição de 1988, restringia a ocupação de cargos públicos à aprovação em concurso público, mas os políticos alteraram as regras para preencher esses cargos sem a necessidade de submissão do candidato ao concurso (*Idem*).

Na análise de Luz (2009) o autor afirma que alguns cargos comissionados são ocupados levando em conta critérios técnicos, até mesmo para possibilitar que o parlamentar exerça suas funções de forma eficiente, mas, esses cargos são, majoritariamente, ocupados via patronagem, “onde as vantagens são privadas e o custo disperso por todos os contribuintes” (LUZ, 2009, p. 33).

Assim, pode-se observar a existência de dois tipos de servidores em um legislativo, os concursados que ali ingressaram por mérito próprio e, portanto, não devem favores a ninguém, e os servidores comissionados, que estão ligados ao parlamentar que os indicou (LUZ, 2009, p.33). Quanto mais importante for o cargo comissionado, mais fiel será aquele que o ocupa (*Idem*). Os servidores comissionados estão sujeitos a chamada patronagem coercitiva : “*patronage becomes a strong strategy [...] when the coalition uses the benefit coercively; threatening recipients with losing their jobs [...]*” (TROUNSTINE, 2007 *apud* LUZ, 2009, p. 33).

É notório, portanto, que o elemento de fidelidade pessoal requerido para a ocupação de cargos comissionados vincula este servidor “ao parlamentar, e não ao parlamento”(LUZ, 2009, p.34). Com isso, “entre seguir as normas estabelecidas pela instituição e um pedido de seu padrinho, o comissionado, por lealdade, atenderá o segundo” (*Idem*). Por conseguinte, a institucionalização é influenciada negativamente, sendo também prejudicada pela falta de verificação técnica dos ocupantes de cargos públicos via patronagem (*Ibidem*).

2.3 Histórico constitucional do Distrito Federal

Durante a história do Brasil, a organização política, bem como os direitos políticos dos cidadãos do Distrito Federal (DF) sofreram diversas transformações. A Constituição do Brasil de 1824, capítulo V, sobre os conselhos gerais de Província e suas atribuições, postula em seu Artigo 71 que “A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o Cidadão nos negocios da sua Província, e que são immediatamente relativos a seus interesses peculiares”. No Artigo 72 afirma que “Este direito será exercitado pelas Camaras dos Districtos, e pelos Conselhos, que com o titulo de – Conselho Geral da Província – se devem estabelecer em cada Província, aonde não estiver collocada a Capital do Imperio” (NOGUEIRA, 2012, p. 73).

Portanto, os cidadãos do DF não tinham o direito à representação política de acordo com a primeira Constituição do Brasil. Com a Constituição de 1891 e advento do Governo Provisório, surge o Distrito Federal, que primeiramente foi chamado de *município neutro* no texto constitucional, a fim de evitar que a capital pudesse interferir nos assuntos de outras províncias. O *município neutro* ficaria sob o comando do governo provisório e o Rio de Janeiro, provisoriamente, como sede do poder local (BALEEIRO 2001 *apud* LUZ, 2009, p. 44).

Os primeiros traços de autonomia política para a capital do Brasil aparecem em 1892, com a Lei Ordinária nº 85/1892. De acordo com esta lei, a administração do DF seria exercida por um prefeito nomeado pelo Presidente da República. O Poder Legislativo seria eleito de forma democrática e ocupado por vereadores de mandato fixo (LUZ, 2009, p. 44 - 45).

Com a Constituição Federal de 1934, houve a ampliação da autonomia política do DF, e “o sufrágio direto passou a ser responsável não só pela escolha dos membros da Câmara Municipal, mas também do Prefeito” (LUZ, 2009, p. 45).

Entretanto, em 1937 a Constituição apresenta um grande retrocesso em relação a autonomia política do DF. Assim, o DF passava a ser administrado pela União, de forma que “o Art.30 dava ao Presidente da República o direito de escolher o seu prefeito; o Art. 53 atribuía ao Conselho Federal a tarefa de legislar para o Distrito Federal” (PORTO, 2001 *apud* LUZ, 2009, p. 45).

Com o fim da ditadura Vargas, e transferência da capital Federal do Rio de Janeiro para Brasília em 1960, o DF volta a ter alguns de seus direitos, de modo que os membros da Câmara seriam escolhidos democraticamente, mas a escolha do prefeito continuaria a ser parte da vontade do Presidente da República (BALEEIRO; LIMA SOBRINHO, 2001 *apud* LUZ, 2009, p. 45).

O regime militar instaurado no Brasil em 1964, tinha por característica marcante a concentração dos poderes das mãos do Governo Federal. Com isso, a situação política do DF passa por transformações mais uma vez. De acordo com a Constituição de 1967, ao invés de um Prefeito, o DF passaria a ter um Governador que, assim como o prefeito anteriormente, seria nomeado pelo Presidente da República (CAVALCANTI, BRITTO; BALEEIRO, 2001 *apud* LUZ 2009 p.46).

O DF volta a ter representação política no Congresso Nacional após a Emenda Constitucional nº 25 de maio de 1985. Mas, foi somente com a Constituição de 1988 que o DF alcançou a autonomia política plena, recuperando o direito de ser representado no Congresso Nacional (PORTO, 1999 *apud* LUZ, p.46). Inclusive, “Os Artigos 18 e 32, da Carta de 1988, devolveriam e ampliariam a autonomia política do DF, sendo a ele concedido, inclusive, o poder de auto-organização” (TACITO, 2005 *apud* LUZ, 2009, p. 46).

Com características distintas de todos os demais entes da Federação, no Distrito Federal (DF), existem Regiões Administrativas ao invés de cidades ou municípios. O DF rege-se por Lei Orgânica (Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF), assim como os municípios. Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 32, “o Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, rege-se por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa [...]”.

No momento atual, o DF conta com 31 regiões administrativas em seu território. Cada uma delas conta com um Administrador Regional, que é escolhido pelo Governador do DF (NORMANDES, 2014, p. 20). A divisão do DF em Regiões Administrativas não quer dizer que elas representem descentralizações políticas, pois, como exposto no artigo 32 da Carta de 1988, é vedada a divisão do Distrito Federal em municípios. Essas Regiões Administrativas são descentralizações meramente do ponto de vista administrativo, não na esfera política (*Idem*).

Ainda no artigo 32 da Constituição, o seu inciso § 1º versa que “Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios”. Portanto, o DF possui organização ímpar entre os entes federados brasileiros. Ele não é considerado um estado, mas também não é um município, embora acumule as competências legislativas de ambos (NORMANDES, 2014, p. 20).

2.4 A Lei Orgânica do Distrito Federal

Após a criação da Câmara Legislativa do Distrito Federal, corpo legislativo do DF, os seus primeiros deputados foram encarregados de elaborar a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF). Para elaborá-la, foram preparadas cinco comissões, sendo

uma delas destinada a sistematizar os trabalhos, e as demais divididas em assuntos de ordem social, ordem econômica, de organização de poderes e de política urbana e rural (BORGES, 2009, p. 46). O Supremo Tribunal Federal já declarou que a LODF é equivalente às constituições estaduais (*Idem*).

A elaboração da lei foi aberta à participação popular por meio do programa *Fala Cidadania*. Ao menos mil cidadãos deveriam apresentar emendas populares, que seriam analisadas pela CLDF. Contudo, a participação popular foi baixa. Outra estratégia utilizada para a participação popular foi a realização de audiências públicas com os moradores das cidades-satélites, mas também não houve engajamento da população, devido a sua falta de conhecimento sobre CLDF (BORGES, 2009, p. 47).

A participação da sociedade no âmbito da formulação das políticas públicas também é contemplada pela LODF, de acordo com o artigo 76, que prevê a iniciativa popular de emenda à Lei Orgânica ou de projeto de lei. A LODF também deu a oportunidade de “gestão democrática, com a criação dos conselhos comunitários nas áreas de saúde, educação, transporte, desenvolvimento urbano, defesa do consumidor, meio ambiente e outros” (BORGES, 2009, p. 49).

A elaboração da LODF durou quase dois anos. A LODF foi promulgada em 08 de junho de 1993, com 365 artigos e 55 disposições transitórias, “sendo 80% dos dispositivos considerados auto-aplicáveis” (BORGES, 2009, p. 48). Todos os aspectos relacionados a organização administrativa, de política urbana e das atividades econômicas, foram contemplados na LODF.

O texto se mostrou avançado quanto à legislação sobre meio ambiente, destinando 33 artigos da LODF para tratar do tema ambiental, no capítulo XI da LODF. O texto também se mostrou avançado em relação ao planejamento urbano. Além disso, a LODF prevê prestação de contas por parte do Tribunal de Contas do Distrito Federal (*Idem*, p. 49).

Para os fins deste trabalho, é muito importante salientar as competências privativas do governador do DF segundo a LODF. Assim, o artigo 100 postula que:

Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

I – representar o Distrito Federal perante o Governo da União e das Unidades da Federação, bem como em suas relações jurídicas, políticas, sociais e administrativas;

II – nomear, observado o disposto no caput do art. 244 e em seu parágrafo único, os membros do Conselho de Educação do Distrito Federal;

III – nomear e exonerar Secretários de Estado do Distrito Federal; (*Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.*)

IV – exercer, com auxílio dos Secretários de Estado do Distrito Federal, a direção superior da administração do Distrito Federal; (*Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.*)

V – exercer o comando superior da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, e promover seus oficiais;

VI – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

VII – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

VIII – nomear, na forma da lei, os Comandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, bem como o Diretor da Polícia Civil;

IX – vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

X – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica;

XI – remeter mensagem à Câmara Legislativa por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do Distrito Federal e indicando as providências que julgar necessárias; (*Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 58, de 2010.*)

XII – nomear os Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal, após a aprovação pela Câmara Legislativa, observado o disposto no art. 82, §§ 1º e 2º e seus incisos;

XIII – nomear e destituir o Procurador-Geral do Distrito Federal, na forma da lei;

XIV – nomear os membros do Conselho de Governo, a que se refere o art. 108;

XV – nomear e destituir presidente de instituições financeiras controladas pelo Distrito Federal, após a aprovação pela Câmara Legislativa, na forma do art. 60, XXXV;

XVI – enviar à Câmara Legislativa projetos de lei relativos a plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;

XVII – prestar anualmente à Câmara Legislativa, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XVIII – prover e extinguir os cargos públicos do Distrito Federal, na forma da lei;

XIX – nomear e destituir diretores de sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações mantidas pelo Poder Público;

XX – subscrever ou adquirir ações, realizar ou aumentar capital, desde que haja recursos disponíveis, de sociedade de economia mista ou de empresa pública, bem como dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou

capital que tenham subscrito, adquirido, realizado ou aumentado, mediante autorização da Câmara Legislativa;

XXI – delegar, por decreto, a qualquer autoridade do Executivo atribuições administrativas que não sejam de sua exclusiva competência;

XXII – solicitar intervenção federal na forma estabelecida pela Constituição da República;

XXIII – celebrar ou autorizar convênios, ajustes ou acordos com entidades públicas ou particulares, na forma da legislação em vigor;

XXIV – realizar operações de crédito autorizadas pela Câmara Legislativa;

XXV – decretar situação de emergência e estado de calamidade pública no Distrito Federal;

XXVI – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo;

XXVII – nomear, dispensar, exonerar, demitir e destituir servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional. *(Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 64, de 2013.)*

XXVIII – nomear e destituir o Defensor Público-Geral do Distrito Federal, na forma da lei. *(Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 61, de 2012.)*

O artigo 100 postula em seu dispositivo VI que compete privativamente ao governador “iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica”. Estes casos estão previstos no inciso § 1º do artigo 71 da LODF, que diz:

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

I – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal;

IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e entidades da administração pública; *(Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)*

V – plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias;

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; *(Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.)*

VII – afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal. *(Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.)*

Portanto, é notório que o governador possui prerrogativas em relação a nomeações importantes, como os Conselheiros do Tribunal de Contas do DF e o Procurador Geral do DF, além do Defensor Público Geral do DF. O governador também escolhe os Administradores Regionais. Isso mostra que a governadoria tem um poder importante, que lhe dá a possibilidade influenciar decisões políticas no âmbito jurídico e na administração pública do Distrito Federal.

2.5 A Câmara Legislativa do Distrito Federal

Instalada em 1º de janeiro de 1991, a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) com sede em Brasília, está entre as menores Assembléias Estaduais do Brasil, conta com 24 deputados distritais (LUZ, 2009, p. 49).

Em comparação a uma cidade brasileira com número de habitantes similar, como Belo Horizonte, o DF possui muito menos representantes. Belo Horizonte conta com 77 deputados e 41 vereadores na Câmara Municipal, enquanto o DF tem 24 deputados distritais para compor as cadeiras na CLDF (LUZ, 2009, p. 49).

Nota-se que o DF foi considerado um estado quanto ao seu número de representantes. Posto que o DF acumula as competências legislativas de estados e municípios, percebe-se que um único representante acumula as funções de deputado e de vereador, ao mesmo tempo (LUZ, 2009, p. 51-57).

Pode-se considerar que essa situação revela um problema de representação dos cidadãos das Regiões Administrativas no DF, sendo que, algumas possuem mais habitantes que muitos municípios brasileiros. Se o cálculo para a distribuição de cadeiras fosse feito usando o critério para câmaras municipais e não o de Assembléias Legislativas, o número de cadeiras seria elevado para 41 (LUZ, 2009, p. 51-57).

Cada legislatura da CLDF tem duração de quatro anos, de acordo com artigo 3º do Regimento Interno. No artigo 5º, o Regimento estabelece que a primeira sessão legislativa de uma legislatura começa do dia 1º de janeiro, para dar posse aos deputados distritais e aos membros da mesa diretora.

São órgãos da CLDF a Mesa Diretora, a Corregedoria da Câmara Legislativa, a Procuradoria Especial da Mulher e as Comissões. A Mesa Diretora, segundo o artigo 9º do Regimento Interno, é eleita para um mandato de dois anos. É composta pelo Presidente, Vice-Presidente, Primeiro-Secretário, Segundo-Secretário e Terceiro-Secretário e três Suplentes de Secretário. No processo legislativo, a Mesa recebe proposições legislativas e as transmite para as comissões as quais competem a matéria de cada proposição.

No artigo 50, o Regimento Interno define a Corregedoria da Câmara Legislativa, que é “exercida por um Deputado Distrital, eleito para o cargo de Corregedor na mesma data da eleição dos Presidentes das Comissões Permanentes, para mandato de um ano, permitida a recondução” (CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, 2014). O Corregedor tem suas atribuições definidas pelo inciso § 1º do artigo 50:

§ 1º Compete ao Corregedor da Câmara Legislativa: (Parágrafo com a redação da Resolução nº 208, de 11/5/2004.)

I – zelar pelo decoro parlamentar, a ordem e a disciplina no âmbito da Casa;

II – realizar investigação prévia acerca de qualquer notícia de infração ao Código de Ética e Decoro Parlamentar, observando-se, quanto aos prazos, o disposto nos parágrafos seguintes;

III – inspecionar, periodicamente, os processos referentes às proposições.

A Procuradoria Especial da Mulher é “constituída por uma Deputada Procuradora Especial da Mulher e duas Deputadas Procuradoras Adjuntas, designadas pelo Presidente da Câmara Legislativa, a cada dois anos, no início da sessão legislativa” de acordo com o artigo 98-A do Regimento Interno. O artigo 98-B define as competências da Procuradoria como:

I – receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes denúncias de violência e discriminação contra a mulher;

II – fiscalizar e acompanhar a execução de programas do Governo do Distrito Federal que visem à promoção da igualdade de gênero, assim como a implementação de campanhas educativas e antidiscriminatórias de âmbito distrital;

III – cooperar com organismos distritais e nacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres;

IV – promover pesquisas e estudos sobre violência e discriminação contra a mulher, bem como acerca de seu déficit de representação na política,

inclusive para fins de divulgação pública e fornecimento de subsídio às Comissões da Câmara Legislativa.

A CLDF contava com sete comissões permanentes até o Regimento Interno da Casa sofrer alterações em 2002. Por meio da Resolução nº 177 de 08 de março de 2002, a área da segurança ganhou uma comissão independente da Comissão de Educação, Saúde e Segurança (BORGES, 2009, p. 49). Já a Resolução nº 181 de 08 de março de 2002 criou a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Sustentável, Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (*Idem*). De acordo com o artigo 58 do Regimento Interno da CLDF, atualmente,

As comissões permanentes têm as seguintes denominações: (Artigo com a redação da Resolução nº 177, de 11/3/2002.)

- I – Comissão de Constituição e Justiça;
- II – Comissão de Economia, Orçamento e Finanças;
- III – Comissão de Assuntos Sociais;
- IV – Comissão de Defesa do Consumidor;
- V – Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar;
- VI – Comissão de Assuntos Fundiários;
- VII – Comissão de Educação, Saúde e Cultura; (*Inciso com a redação dada pela Resolução nº 248, de 2011.*)
- VIII – Comissão de Segurança;
- IX – Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo. (*Inciso acrescido pela Resolução nº 181, de 2002 e alterado pela Resolução nº 200, de 2003*)
- X – Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle. (*Inciso acrescido pela Resolução nº 261, de 2013.*)

Cada uma das comissões permanentes possui cinco membros efetivos, de acordo com o artigo 59 do Regimento Interno. A composição dessas comissões é definida pelo artigo 60 do Regimento Interno, que diz:

O número de lugares de cada partido ou bloco parlamentar nas comissões será definido pelo Presidente da Câmara Legislativa, no início da primeira sessão legislativa de cada legislatura, e, nas demais sessões legislativas, até cinco dias antes da data das respectivas eleições, obedecidas as seguintes regras:

I – a representação dos partidos políticos ou dos blocos parlamentares será estabelecida dividindo-se o número de membros da Câmara Legislativa pelo número de membros de cada comissão, e o número de Deputados Distritais de cada partido ou bloco parlamentar pelo quociente assim obtido, sendo que o inteiro do quociente final representará o número de lugares a que o partido ou bloco parlamentar poderá concorrer em cada comissão;

II – os lugares remanescentes serão fixados por escolha dos Líderes pela seguinte ordem sucessiva:

a) da maior fração do quociente de proporcionalidade partidária para a menor;

b) maior número de legislaturas das bancadas, obtido pela soma do número de legislaturas que cada integrante tiver;

c) da maior bancada para a menor;

III – os Deputados Distritais sem partido político ou de partido político com representação unitária farão sua escolha para os lugares que sobrarem após a escolha dos Líderes, tendo preferência na opção o mais idoso entre os de maior número de legislaturas.

As comissões temporárias, definidas pelo artigo 70 do Regimento Interno, são aquelas destinadas a tratar de assuntos especiais, parlamentares de inquérito e de representação. Essas comissões são extintas após o fim da legislatura, ou mesmo antes dele, caso já tenham atingido o objetivo pelo qual foram criadas (BORGES, 2009, p. 50).

No processo legislativo, a Mesa Diretora recebe as proposições e envia para as comissões. Primeiramente, a Mesa envia para as comissões que irão analisar apenas o mérito, e, posteriormente, envia às comissões que examinam a admissibilidade da matéria, segundo o artigo 157 da Regimento Interno (CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, 2014).

Após a apreciação das comissões, a proposição é enviada ao Presidente da Casa, para depois ser publicada no Diário da Câmara Legislativa. Depois disso, a proposição, respeitando o interstício de dois dias depois da publicação no Diário da Câmara Legislativa, é incluída na Ordem do Dia (CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, 2014).

As proposições podem tramitar em regimes diferentes, o que altera a sua posição na Ordem do Dia. Assim, elas podem tramitar em regime de urgência, de prioridade, ou de tramitação ordinária, de acordo com as especificações expostas no

artigo 162 do Regimento Interno da CLDF (CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, 2014).

De acordo com o artigo 114 § 3º, a Ordem do Dia é organizada pelo Presidente da Casa, ordenada da seguinte forma ” I – vetos; II – redações finais; III – votações em segundo turno ou em turno único; IV – discussões em segundo turno ou turno único; V – votações em primeiro turno; VI – discussões em primeiro turno” (CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, 2014).

Antes da votação, as matérias passam por um período de discussão em Plenário. As votações podem ser ostensivas por processo simbólico, quando os que votam contra se manifestam, ou nominal, quando cada um dos deputados, organizados em ordem alfabética, declaram “sim” ou “não” para a matéria. As votações também podem ser feitas por escrutínio secreto. Segundo a Lei Orgânica do DF, artigo 56,

Salvo disposição em contrário da Constituição Federal e desta Lei Orgânica, as deliberações da Câmara Legislativa e de suas comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros, em votação ostensiva. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 47, de 2006.)

Parágrafo único. Quando o sigilo for imprescindível ao interesse público, devidamente justificado, a votação poderá ser realizada por escrutínio secreto, desde que requerida por partido político com representação na Câmara Legislativa e aprovada, em votação ostensiva, pela maioria absoluta dos Deputados Distritais.

Depois de concluída a votação, é elaborada a redação do vencido dos projetos aprovados em primeiro turno, e a redação final, dos projetos aprovados em turno único ou segundo turno, segundo o artigo 201 do Regimento Interno da CLDF. Na Redação Final consta a forma como o projeto foi aprovado, incluindo suas emendas (CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, 2014).

Ao governador, cabe a prerrogativa de vetar um projeto. Ele envia uma mensagem, de acordo com o artigo 208 do Regimento Interno, informando à Câmara Legislativa as razões de seu veto. A Câmara Legislativa tem a prerrogativa de apreciar o veto no prazo de trinta dias. O projeto só poderá ser rejeitado se a maioria absoluta dos parlamentares, em votação ostensiva, se declarar contra a aprovação da matéria. Se o veto for rejeitado, é enviado ao governador para ser promulgado (CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, 2014).

Todos os projetos sancionados são promulgados. Contudo, no sítio eletrônico da CLDF, há a separação entre projetos sancionados ou promulgados. Assim, quando um projeto é sancionado sem que haja a derrubada do veto do governador durante o processo legislativo, ou sem a ocorrência da ausência de manifestação do governador sobre o projeto no prazo que é a ele determinado, consta a situação de “sancionado” na página eletrônica. Quando o governador não se manifesta sobre a proposta dentro do prazo para isso, ou quando ele apresenta um veto e o seu veto é rejeitado, a matéria é aprovada na Casa, e o projeto apresenta a situação de “promulgado” pelo site da CLDF.

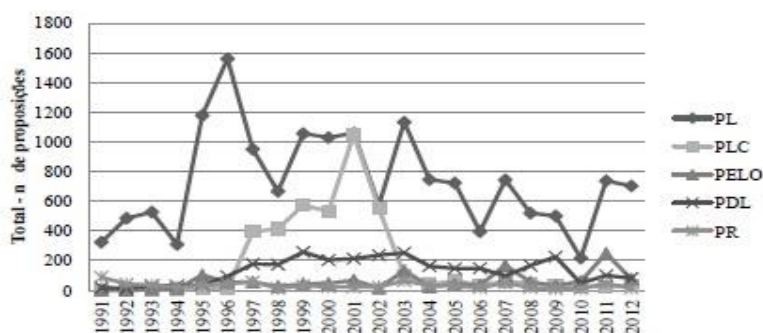
2.5.1 A produtividade da CLDF entre 1991 e 2012

De modo geral, o tipo de projeto apresentado pelos deputados e pelo Executivo se diferem. O Executivo se atenta mais a questões administrativas e orçamentárias, enquanto o Legislativo se concentra em dar atenção às demandas de grupos sociais e beneficiá-los (VOLPE, 2006 *apud* MENESES, 2013, p. 32).

Meneses (2013) analisa a produtividade da CLDF, levando em conta projetos lei, projetos de lei complementar, propostas de emenda a Lei Orgânica, projetos de decretos legislativos e de resoluções, para demonstrar a produtividade da CLDF entre 1991 e 2012, na Figura 1 a seguir.

Figura 1

CLDF: Tipos de projetos apresentados pela CLDF entre 1991 e 2012



Fonte: Meneses (2013, p. 24)

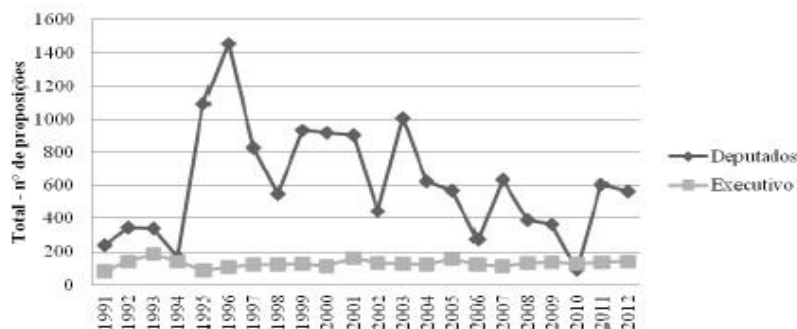
A Figura 1 mostra que o tipo de proposição mais apresentada é o projeto de lei ordinária. Isso se explica pelo fato de que os projetos de lei complementares

“dispõem apenas sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal, o que acaba por regular o alcance desse tipo de matéria” (MENESES, 2013, p. 24). Isto também acontece com projetos de emenda à Lei Orgânica, projetos de decretos legislativos e de resoluções (*Idem*).

O aumento de propostas a partir da segunda e terceira legislaturas tem a ver com a relação do Poder Legislativo com a sociedade do DF, que teve seu início em 1991 (MENESES, 2013, p. 24). Assim, após a experiência da primeira legislatura, que desenvolveu o aparato técnico para a elaboração de novos projetos, o Legislativo se mostrou mais apto a produzir o que pode ter desencadeado o aumento da produção de leis na segunda e terceira legislaturas (LUZ, 2009 apud MENESES, 2013, p. 24).

De acordo com a Figura 2 abaixo, Meneses (2013) expõe que os deputados distritais da CLDF produzem mais projetos de lei em comparação ao Executivo:

Figura 2
CLDF: A produção de Projetos de Lei Deputados X Executivo
(1991 – 2012)



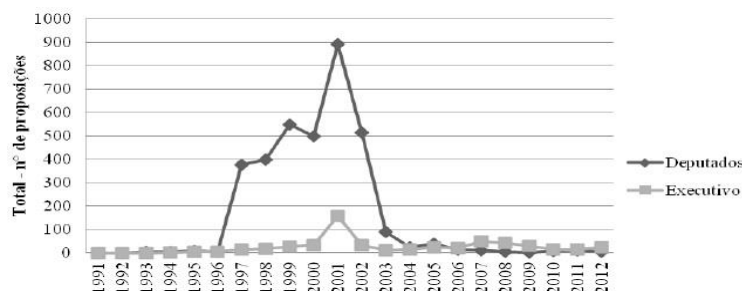
Fonte: Meneses (2013, p. 33)

Contudo, Meneses (2013) observa uma constância de produção do Executivo, enquanto os distritais variam bastante entre as legislaturas nos dados. Os dados do ano de 1996 ilustram essa variação de produção de leis por parte dos distritais. Enquanto em 1996 eles apresentaram mais de 1.400 proposições, em 2010 apresentaram menos que o Executivo (MENESES, 2013, p. 33).

No que diz respeito aos projetos de lei complementar, tanto o Executivo quanto o Legislativo apresentaram uma quantidade similar desses projetos em alguns

momentos, mas os deputados apresentaram seis vezes mais que o Executivo no total, como mostra a Figura 3 a seguir.

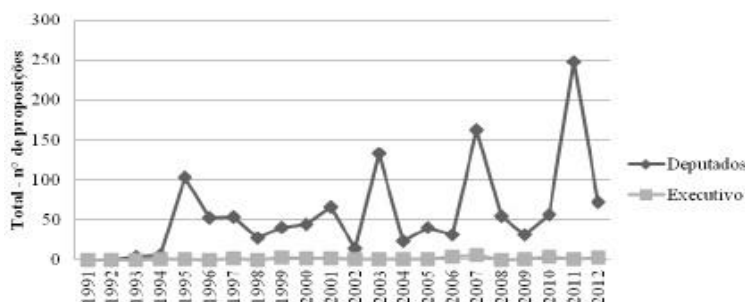
Figura 3
CLDF: A produção de Projetos de Lei Complementar
Deputados X Executivo (1991 – 2012)



Fonte: Meneses (2013, p. 34)

A Figura 4 mostra a quantidade de Propostas de Emenda à Lei Orgânica apresentados por deputados e pelo Executivo.

Figura 4
CLDF: A produção de Propostas de Emenda à Constituição
(1991 - 2012)



Fonte: Meneses (2013, p. 35)

A quantidade de produção de propostas de emenda à Lei Orgânica varia quando a iniciativa é dos deputados. Quando a iniciativa é do Executivo, há uma constância, mas os deputados apresentaram um número duzentas vezes maior (MENESES, 2013, p. 35).

2.5.2 *Produção de leis inconstitucionais pelos deputados distritais da CLDF*

Na análise de Borges (2009, p. 51), sobre o funcionamento das comissões na CLDF, é apontado um afastamento entre as normas do Regimento Interno e o funcionamento das comissões. A autora afirma que, a análise de proposições que deve ser iniciada nas comissões, acaba por ser limitada por diversos fatores. Por exemplo, os projetos de lei de iniciativa do Executivo muitas vezes não passam pelo exame das comissões, pelo deferimento de regime de urgência dessas proposições. De acordo com o Regimento Interno da CLDF, no seu artigo 163:

Urgência é o regime de tramitação em que, dada a excepcional necessidade de pronta apreciação da proposição, a Câmara Legislativa dispensa formalidades regimentais comuns à apreciação das proposições.

§ 1º Não são dispensáveis, na tramitação em regime de urgência, as seguintes exigências:

I – publicação ou distribuição, em avulsos ou por cópias, da proposição principal e, se houver, das acessórias;

II – pareceres das comissões ou de relator designado;

III – quorum para deliberação;

IV – cumprimento dos interstícios e prazos definidos neste Regimento Interno para matéria urgente;

V – discussão e votação da matéria nos turnos a que está sujeita e apreciação, se for o caso, de redação do vencido e redação final;

VI – elaboração dos respectivos autógrafos.

§ 2º Considera-se urgente a matéria incluída na Ordem do Dia de sessão extraordinária.

Além disso, o governador pode solicitar o regime de urgência em qualquer fase do andamento do projeto de sua iniciativa. Segundo o artigo 212 do Regimento Interno da CLDF:

A apreciação do projeto de lei de iniciativa do Governador para o qual tenha solicitado urgência, nos termos do art. 73 da Lei Orgânica, obedecerá ao seguinte:

I – findo o prazo de quarenta e cinco dias de seu recebimento pela Câmara Legislativa, sem a manifestação definitiva do Plenário, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação;

II – o prazo de que trata o inciso anterior não corre nos períodos de recesso da Câmara Legislativa, nem se aplica aos projetos de código e às propostas de emenda à Lei Orgânica.

Parágrafo único. A solicitação do regime de urgência poderá ser feita pelo Governador depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento, aplicando-se-lhe a partir daí o disposto neste artigo.

Ainda na análise de Borges (2009, p.51), percebe-se na CLDF a falta de debate dentro das comissões e a falta de especialização dos deputados na sua composição. Amiúde, não são realizadas audiências públicas para promover o debate acerca de proposições relevantes com os setores da população interessados (*Idem*). As comissões são compostas ainda, majoritariamente, por deputados que não possuem conhecimento sobre o tema de análise da comissão. Isto contribui para diminuir a qualidade da análise das leis, o que culmina, por exemplo, na aprovação de leis inconstitucionais (*Ibidem*).

As leis inconstitucionais produzem prejuízos financeiros e complicações que deixam os cidadãos inseguros (LUZ, 2009, p. 101). Por exemplo, “Padres, pastores, reverendos e fiéis descobrem, anos depois, que a doação dos terrenos onde estão seus templos foi considerada ilegal” e “servidores públicos perdem a paz de espírito ao descobrirem que um reajuste do passado tornou-se irregular e que ainda terão que ressarcir os cofres públicos” (*Idem*).

Em sua análise sobre o grau de institucionalização do da CLDF, entre 1991 e 2007, Luz (2009) aponta que a razão mais comum de inconstitucionalidade das leis produzidas pelos distritais é o vício de iniciativa, ou seja, quando as leis tratam de assuntos que são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. O autor aponta para o crescimento do problema da produção de leis inconstitucionais pelos distritais, ano a ano, entre 1991 e 2007 (LUZ, 2009, p. 101).

As leis inconstitucionais de autoria dos distritais, ferem os artigos 52, 100, 321 e 326 da LODF (LUZ, 2009, p. 101). O artigo 52 diz que “Cabe ao Poder Executivo a administração dos bens do Distrito Federal, ressalvado à Câmara Legislativa administrar aqueles utilizados em seus serviços e sob a sua guarda” (LODF, 2014). O artigo 100 define que somente o governador pode iniciar o processo legislativo nos casos previstos na LODF.

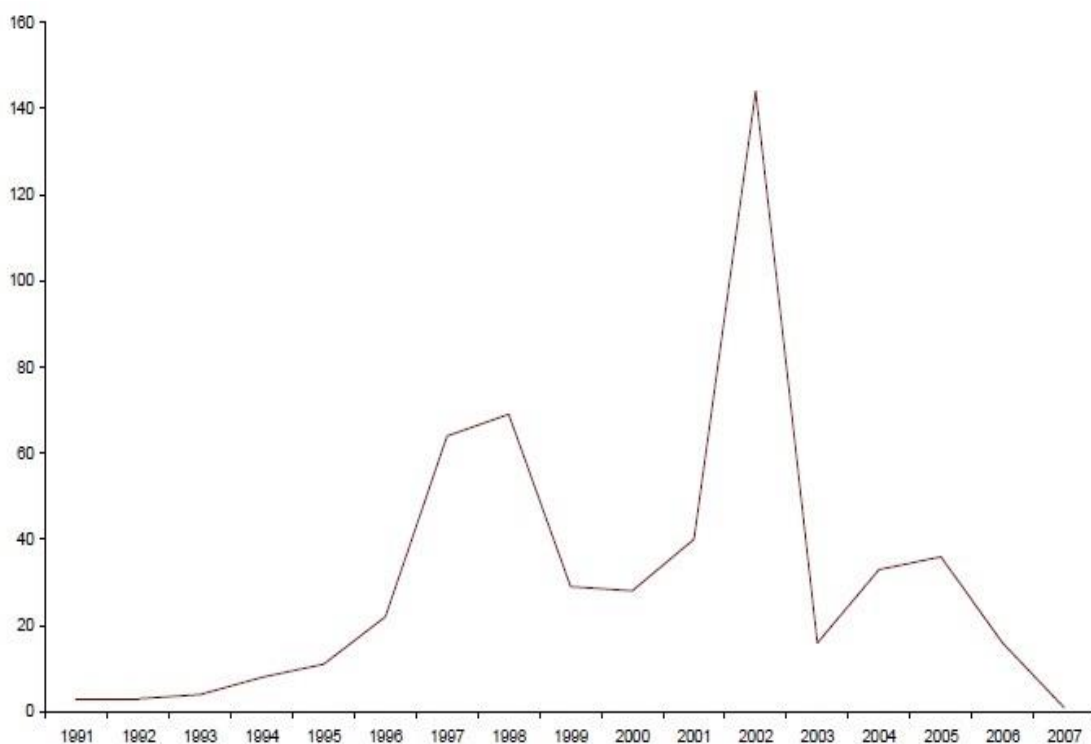
O artigo 321 diz que “É atribuição do Poder Executivo [...] conduzir, [...] e elaboração do plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal, da lei de uso

e ocupação do solo e dos planos de desenvolvimento local [...]” (LODF, 2014). O artigo 326 coloca que o sistema de planejamento territorial e urbano do DF deve ser “estruturado em órgãos superior, central, executivo, setoriais e locais [...]” (LODF, 2014).

Segundo a Figura 5 abaixo, o número de leis inconstitucionais cresceu durante o período de 1991 e 2007.

Figura 5

CLDF: Leis com suspensão de eficácia ou declaração de inconstitucionalidade entre 1991 e 2007



Fonte: Melo(2007 *apud* LUZ, 2009, p. 102).

A figura mostra o crescimento das normas inconstitucionais ao longo do período. Assim:

No primeiro ano legislando, os deputados distritais produziram três leis inconstitucionais, mesmo número do ano seguinte. No terceiro ano da 1ª Legislatura o número subiria para quatro, continuando a crescer até 69 leis no último ano da 2ª Legislatura – 1998 – começando a recuar até encontrar o ano de 2002. Em 2002 – ano eleitoral – os distritais usam como estratégia, para se reelegerem, produzir leis que doavam lotes para Igrejas, buscando o voto dos devotos. Não só o Legislativo, o Executivo também utilizara-se do mesmo recurso, só que ao invés de beneficiar igrejas, o alvo eram invasões urbanas,

conhecidas em Brasília como condomínios residenciais horizontais. Tentou-se legalizar as invasões através de proposições carregadas de vícios. Apesar da autoria ser do Executivo, tais leis constam dos números deste estudo porque reforçam a incapacidade do Legislativo em impedir que projetos desvinculados ao que manda a letra normativa caminhem até transformarem-se em leis (LUZ, 2009, p. 102).

Portanto, é notório que a falta de especialização dos parlamentares quanto aos assuntos dos projetos, dificulta a produção de leis adequadas constitucionalmente. Também é possível considerar que a produção de leis inconstitucionais, por vício de iniciativa, tenha relação com uma tentativa dos parlamentares em legislar sobre assuntos que não podem, quando os mecanismos institucionais que garantem a autonomia do Legislativo são prejudicados quando, por exemplo, deputados assumem cargos no Executivo e acabam cedendo às demandas da governadoria.

Segundo o relatório final de um estudo feito pela Empresa WHO Consultoria e Informações de Mercado em 1996, encomendado pela Direção da CLDF:

[...] a falta de preparação dos parlamentares e o corporativismo foram fatores apontados como empecilho ao bom desenvolvimento da atividade legislativa. Uma prova disso tem sido a constante renovação dos quadros da Casa nas eleições, que é considerada alta, geralmente com mais de 50% (cinquenta por cento), o que deve ser motivo de reflexão (BORGES, 2009, p.51).

Segundo o mesmo relatório, foi constatado ainda que a população considerava os trabalhos da CLDF muito confusos. A prática de nepotismo, mudanças na destinação de terras públicas, uso excessivo de verbas de gabinete e nomeação excessiva de assessores são fatores comuns na CLDF que comprometem a imagem desta instituição perante a sociedade do DF (BORGES, 2009, p. 51).

2.5.3 O grau de autonomia da CLDF

Algumas variáveis podem elucidar a autonomia da CLDF em relação ao Poder Executivo, de modo a mostrar evidências da subserviência ou não dos deputados perante a Governadoria. Uma delas seria a questão dos vetos.

O artigo 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal, sobre as atribuições do Governador do DF, em seu inciso IX, estabelece que cabe ao governador o poder de vetar projetos de lei de forma total ou parcialmente. Em seu artigo 58, a LODF

estabelece que está entre as atribuições da CLDF “apreciar vetos, observado, no que couber, o disposto nos arts. 66 e 67 da Constituição Federal”.

O artigo 74 da LODF, em seus § 1º, 2º, 3º e 4º, estabelece que :

§ 1º Se o Governador do Distrito Federal considerar o projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, os motivos do veto ao Presidente da Câmara Legislativa. § 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. § 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador importará sanção. § 4º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado ao Governador para promulgação. (LODF, 2014)

A Constituição Federal não exige transparência para a apreciação dos vetos. Já a LODF estabelece que cada parlamentar, obrigatoriamente, manifeste o seu voto de forma ostensiva. Com isso, o Governador do DF possui um dispositivo legal a seu favor, que fornece a ele o conhecimento sobre os responsáveis pela aprovação ou não de um projeto, em virtude da obrigatoriedade da votação transparente (LUZ, 2009, p. 125).

Outro aspecto útil na avaliação da autonomia da CLDF perante a governadoria, seria a capacidade dos parlamentares de realizarem Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e, também, o número relativo à migração de deputados distritais para o Executivo no decorrer das Legislaturas, para exercer o cargo de Secretário de Governo ou de Administrador Regional (LUZ, 2009, p. 129).

Na Tabela 3 a seguir, Luz (2009, p. 129) apresenta os dados referentes: aos vetos totais mantidos pela CLDF; ao número de CPIs concluídas e que não foram aprovadas; e à migração dos deputados para o Executivo entre 1991 e 2007. A tabela mostra a variação entre grau alto, médio e baixo de autonomia da CLDF em relação ao Executivo.

Tabela 3

Avaliação do grau de autonomia da CLDF perante o Poder Executivo do DF entre 1991 e 2007

Ano	Vetos totais mantidos (%)	CPIs aprovadas	Migração p/ o Executivo	Índice
1991	28,21	2	-	Baixo
1992	14,69	-	-	Médio
1993	6,12	2	1	Alto

1994	3,24	-	3	Baixo
1995	20,42	2	2	Baixo
1996	4,69	2	3	Médio
1997	2,38	-	3	Baixo
1998	2,10	-	3	Médio
1999	18,58	1	5	Baixo
2000	25,53	-	5	Baixo
2001	17,39	-	5	Baixo
2002	15,79	2	5	Baixo
2003	22,93	1	-	Baixo
2004	9,13	-	-	Médio
2005	9,01	2	4	Médio
2006	5,48	-	4	Baixo
2007	2,80	1	5	Médio

Fonte: Luz (2009, p. 129).

No que diz respeito à variável veto, a 1ª legislatura apresenta o grau mais alto de dependência em relação ao Executivo. Mas, se nota que essa dependência diminui no decorrer da Legislatura. Na 3ª Legislatura:

ocorre o auge da dependência, valores que flutuam entre 15,79% e 25,53% colocam a Casa distrital como um anexo do Palácio do Buriti. A 4ª Legislatura repete o padrão observado para as duas primeiras, em seguida há uma ruptura. O primeiro quartel da 5ª Legislatura apresenta um legislativo autônomo, situação inédita para o início de uma legislatura. Um fato que reforça a extrema subserviência da 3ª Legislatura diz respeito à relação entre autoria e veto. Pode-se argumentar que quanto maior o número de signatários de uma propositura, menor deveria ser a possibilidade de que esta venha a ter um veto mantido (LUZ, 2009, p. 127).

Quanto à capacidade de realizar CPIs, muitas foram realizadas e levadas até o fim, mas também houve mobilização na direção contrária, ou seja, para que muitas não acontecessem. Os dados revelaram que dezessete foram iniciadas e quinze foram concluídas, mas ao menos trinta requerimentos apresentados para a realização de CPIs não foram aprovados entre 1992 e 2006 (LUZ, 2009, p. 128-129 e 187).

A migração de deputados distritais para assumir cargos no Executivo é importante para avaliar o grau de autonomia do Legislativo, uma vez que, quando esses parlamentares assumem o cargo de Secretário ou de Administrador Regional “1) [...] o suplente empossado jura obediência ao Executivo, caso contrário, o titular afastado

reassume seu cargo; 2) [...] coloca na condição de deputado distrital um candidato com pouca representatividade” (LUZ, 2009, p. 129).

Assim, quando um parlamentar vai para o lado do Executivo assumindo o cargo de Administrador Regional ou de Secretário, entra em uma situação na qual deve lealdade ao Executivo. Assim, seu suplente precisa fazer aquilo que for de interesse da governadoria nas votações de propostas legislativas, para que o deputado se mantenha no cargo para o qual foi designado no Executivo. Nota-se pelos dados, que “A Casa distrital, por mais de uma vez, chegou a ter 20% dos seus titulares transfigurados em Administradores ou Secretários” (LUZ, 2009, p. 129).

Diante das variáveis apresentadas para avaliar a autonomia da CLDF em relação a Governadoria, é possível compreender que esta qualidade se encontra prejudicada na Câmara Legislativa do DF. É possível afirmar que o parlamento do DF sofre os efeitos de um *ultrapresidencialismo estadual* (ABRUCIO, 2002 *apud* LUZ, 2009, p. 133).

2.6 A ocorrência do fenômeno da patronagem na administração pública do DF

A ocorrência do fenômeno da patronagem é comum nas Regiões Administrativas, pois elas contam com muitos cargos disponíveis, o que possibilita ao parlamentar negociar politicamente para preencher os cargos públicos nas administrações locais, com pessoas que irão servir como cabos eleitorais (LUZ, 2009, p. 48).

O Chefe do Poder Executivo também pode negociar a formação da sua base aliada no Legislativo utilizando as Administrações Regionais, pois ele tem a prerrogativa de nomear o Administrador. E não é raro que um deputado distrital assuma o cargo de Administrador Regional, pelo atrativo dos cargos disponíveis para que ele nomeie pessoas aliadas a ele. (LUZ, 2009, p. 48).

Esta situação prejudica claramente a autonomia do Poder Legislativo perante a Governadoria (LUZ, 2009, p. 49). Como já foi explanado no item 2.5.3 *O grau de autonomia da CLDF*, quando um deputado assume cargos no Executivo, o seu Suplente precisa agir de acordo com os interesses da governadoria para que o deputado

se mantenha no cargo do Executivo. Assim, quanto mais os deputados assumem cargos no Executivo, menor a autonomia do Poder Legislativo em relação à governadoria.

Na data da instalação da CLDF, não havia nem mesmo um servidor no quadro de pessoal (LUZ, 2009, p. 95). Isso gerou abertura para que a patronagem fosse posta em prática, sendo esta possibilidade reforçada mediante a Resolução nº 1 de 1991, que designava cargos de livre nomeação para a composição dos gabinetes dos deputados (*Idem*). Com essa resolução, seria resolvido o problema da falta de servidores para ocupar os cargos, pela ausência da realização de um concurso público que tornaria isso possível. Ademais, dava-se ao deputado o regalo de nomear quem bem entendesse para os cargos (*Ibidem*).

Em 29 de dezembro de 1992, tomou posse de seu cargo o primeiro concursado na CLDF, ou seja, quase dois anos depois da inauguração da Câmara Distrital (LUZ, 2009, p. 138). Se já no momento da inauguração a CLDF contasse com um quadro de servidores efetivos, os cargos comissionados poderiam ficar limitados a um pequeno número de assessores por parlamentar (*Idem*).

A Tabela 4 abaixo mostra os números relativos a comissionados e servidores efetivos na CLDF entre 1991 e 2007. A tabela mostra a variação entre grau baixo, nulo, médio e alto de funcionários públicos efetivos na CLDF.

Tabela 4

Insulamento burocrático: Números relativos aos cargos comissionados e cargos efetivos da CLDF entre 1991 e 2007.

Ano	Efetivo	Comissionado e Livre provimento	Índice
1991	0	350	Nulo
1992	12	434	Baixo
1993	323	533	Baixo
1994	516	510	Médio
1995	609	385	Médio
1996	604	431	Médio
1997	694	609	Médio
1998	709	715	Médio
1999	708	799	Baixo
2000	708	727	Baixo
2001	708	854	Baixo
2002	704	994	Baixo
2003	696	962	Baixo

2004	693	971	Baixo
2005	693	1055	Baixo
2006	810	991	Baixo
2007	807	1241	Baixo

Fonte: Luz (2009, p. 100).

O número de funcionários comissionados tende a superar o número de servidores públicos na trajetória da CLDF. De acordo com a tabela, Luz (2009, p. 99-100) demonstrou que, na 1ª Legislatura da CLDF, predominou o número de comissionados em relação ao número de concursados. Na 2ª Legislatura, aparentemente a situação começava a ser superada, mas na 3ª Legislatura há retrocesso nesse sentido.

Essa situação certamente influencia no grau de eficiência da Casa, pois a nomeação de pessoas para cargos comissionados não as submete a nenhum exame que comprove capacidade para o desempenho das funções necessárias ao cargo, é preciso apenas que se tenha alguma forma de contato com o parlamentar. Além disso, abre caminho para a patronagem, como já dito anteriormente, pois faz com que o deputado coloque muitas pessoas de sua base aliada para ocupar cargos públicos no interior da CLDF como forma de negociar seus interesses políticos.

No capítulo seguinte, será apresentada a metodologia utilizada para a realização desta monografia. Para isso, será exposto como a pesquisa foi segmentada para dar origem ao estudo de caso que a contempla. Será explicada a forma pela qual os dados foram coletados, quais tipos de fonte foram utilizadas e os locais consultados para a coleta.

3 METODOLOGIA

O método utilizado para desenvolver a análise dos dados foi o método comparativo, amplamente utilizado nas Ciências Sociais por possibilitar uma investigação que venha a revelar diferenças e similaridades entre os fenômenos submetidos à investigação (GIL, 2011).

A pesquisa é sustentada por um estudo de caso, de modo que foi segmentada pela escolha de três legislaturas ocorridas na história política do Distrito Federal. A primeira legislatura escolhida foi também a primeira da Câmara Legislativa do DF, sob o governo de Joaquim Roriz entre 1991 e 1994; a segunda legislatura da Casa Legislativa, entre 1995 e 1998, sob o governo de Cristovam Buarque e a sexta legislatura, sob o governo de Agnelo Queiroz, entre 2011 e 2014.

Além do estudo de caso, a pesquisa possui caráter descritivo, de modo a abarcar a revisão bibliográfica, exposta no capítulo anterior, no objetivo de elucidar a relação entre os poderes executivo e legislativo no interior da federação brasileira, assim como a própria trajetória política do Distrito Federal e as atribuições da Câmara Legislativa do DF. A pesquisa bibliográfica está aliada a uma pesquisa documental, de modo que foram coletados dados oriundos de registros institucionais escritos, a saber, proposições legislativas de iniciativa do chefe do Executivo do Distrito Federal e as leis produzidas a partir delas.

Assim, procura-se analisar as ações dos deputados distritais nas proposições do governador durante o processo legislativo, bem como a taxa de sucesso do governador em aprovar as suas leis nesta unidade da federação mediante um levantamento de dados e embasamento teórico.

Para a coleta de dados, houve a combinação da utilização do sítio eletrônico da Câmara Legislativa do DF com o levantamento de dados presencial na Casa legislativa, pois o sítio eletrônico não dispunha dos dados referentes à duas, das três legislaturas exploradas neste trabalho, sendo elas, a primeira e a segunda legislaturas da Casa, por serem as mais antigas do parlamento distrital do DF.

Além disso, houve imprevistos em relação às informações sobre a legislatura mais recente a ser analisada, de 2011 a 2014, que não estavam totalmente disponíveis por meio eletrônico, o que tornou imprescindível a verificação dos dados

referentes a este período também de forma presencial para evitar interpretações de dados errôneos.

Com isso, foi fundamental estar presente na Câmara Legislativa durante quatro semanas consecutivas, mais precisamente no Arquivo da Casa, onde foi preciso contar com o auxílio de todos os servidores do setor para a retirada dos processos necessários, já que a pesquisa aborda um número total de 1.306 Projetos de Lei sancionados, divididos entre os períodos abordados.

Além dos projetos sancionados, foram analisados os projetos promulgados, que podem envolver envolver a rejeição do veto dos deputados distritais sobre os projetos do governador, ou seja, situação em que o governador envia um Projeto de Lei de sua autoria ao Legislativo e, posteriormente, com as alterações feitas pelos deputados ao projeto, por exemplo, ele decide vetar artigos, ou até mesmo vetar o projeto em sua totalidade, e os distritais, ao apreciarem o veto solicitado pelo governador, decidem por não acatá-lo. Assim, o projeto é aprovado e promulgado na Casa.

Portanto, todos os dados apresentados neste trabalho foram verificados um a um, de forma rígida. Por se tratar de um número elevado de dados, de modo a considerar as condições de tempo, esta pesquisa se restringiu à análise dos Projetos de Lei quanto às alterações feitas pelos deputados distritais pelo número de artigos com os quais os Projetos de Lei foram enviados pelo Executivo ao Legislativo, com a finalidade de serem submetidos à aprovação dos distritais, e o número de artigos com os quais as proposições foram aprovadas na Câmara Legislativa do DF. A análise das alterações feitas pelos parlamentares pode ser mais detalhada, mas isso seria inviável no período de tempo disponível para a elaboração desta monografia.

Em síntese, a pesquisa aborda a redação inicial e a redação final de cada Projeto de Lei de iniciativa do governador do DF com o objetivo de verificar as possíveis alterações atribuídas aos projetos, de forma razoavelmente aprofundada, posto que a análise vai além do número de propostas aprovadas em face daquelas que não o foram, uma vez que entra no mérito da similaridade entre o projeto aprovado e o projeto inicial. Como já foi dito, em virtude do volume de projetos e a adversidade do tempo para concluir a pesquisa, não foi possível adentrar na análise de conteúdo das alterações encontradas.

Além disso, a fim de observar o sucesso do governador do DF na aprovação de suas propostas, foi feita a contagem dos projetos do governador nos casos em que ele retirou as propostas de tramitação, ou quando as propostas sofreram a rejeição por parte dos distritais ou quando os projetos foram vetados pelo próprio governador e tiveram a manutenção deste veto por parte dos distritais.

A escolha da unidade subnacional para a análise dos fenômenos propostos, ou seja, a taxa de sucesso do governador em aprovar os seus Projetos de Lei e o quanto estes projetos são submetidos a possíveis alterações pelo Legislativo, tem relação com a história de representação política recente do Distrito Federal, a saber que, as primeiras eleições diretas para governador nesta unidade da federação ocorreram somente em 1990.

A partir disso, com a predominância de duas forças políticas principais na cidade, de um lado a parcela da população organizada através de sindicatos do funcionalismo público representadas por partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores - PT - e, no outro espectro político, a população com origem nas periferias, representada por Joaquim Roriz, oriundo do Estado de Goiás, onde iniciou sua vida política.

Destarte, as três legislaturas escolhidas e submetidas a análise para este trabalho, reúnem a história de representação política do DF, à medida que contempla o primeiro mandato por eleição direta de um governador, Joaquim Roriz, representante de uma das forças políticas predominantes na cidade, bem como a força política opoente, representada pelo PT, em dois momentos distintos da história deste partido, primeiro em no cenário mais distante e depois no cenário mais recente.

Na segunda legislatura abordada, quando Cristovam Buarque, do PT, venceu o aliado de Roriz, Antônio Valmir Campelo Bezerra, do PTB, o PT ainda não exercia o poder a nível nacional e Cristovam contava com apenas seis deputados de sua pequena base aliada entre os 24 deputados que comporiam a Câmara Distrital do DF naquele período.

Já na legislatura de Agnelo Queiroz, também do PT, entre 2011 e 2014, o candidato contou com a maior coligação formal de apoio a um candidato a governador do DF, composta por dezesseis partidos, além do que, o PT detinha o poder do Governo

Federal sob o primeiro mandante de governo de Dilma Rousseff, sucessora de Luis Inácio Lula da Silva também do PT, que deu início a trajetória política do partido no comando da Presidência da República do Brasil, em 2002.

Sendo assim, a análise acerca do sucesso do governador do DF perante o Poder Legislativo local, no que diz respeito à aprovação de suas propostas pelos deputados distritais, torna-se interessante analisar um governo como o de Joaquim Roriz, que se apresenta firme do ponto de vista eleitoral, já que governou Brasília por quatorze anos em quatro mandatos, assim como quando leva-se em conta a investigação de dois governos distintos de candidatos de um mesmo partido em condições políticas distintas do ponto de vista local e nacional, tendo em vista que uma configuração confortável para o Chefe do Executivo em relação à composição da Câmara Legislativa local poderia aumentar a possibilidade da aprovação de suas leis.

No capítulo seguinte, primeiramente, será feita uma síntese das legislaturas do DF escolhidas para análise nesta monografia. Em seguida, serão apresentados todos os dados coletados, além da discussão acerca dos resultados encontrados. Para isso, será feita a análise dos dados do ponto de vista do sucesso ou insucesso do governador do DF sobre suas propostas legislativas, as alterações impostas aos projetos pela CLDF, bem como as situações em que houve derrubada ou manutenção de veto do governador pelos distritais.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Explicações iniciais

Nesta monografia, as duas forças que parecem predominar na disputa política em Brasília serão apresentadas. Para a análise do sucesso do governador do DF em relação às suas propostas legislativas na CLDF, como já explicado anteriormente no Capítulo 3 deste trabalho, foram escolhidas três legislaturas: a primeira da CLDF, de Joaquim Roriz entre 1991 e 1994, a segunda legislatura da Casa, sob o governo de Cristovam Buarque e a sexta legislatura, sob o governo de Agnelo Queiroz. Os dois últimos pertencentes ao Partido dos Trabalhadores, o PT. O primeiro, representante da outra força política da cidade, oposição ao PT.

Neste capítulo, as três legislaturas serão apresentadas, de acordo com o contexto em que cada uma se localiza. Será feita a análise dos Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementar (PLC) e Propostas de Emenda à Lei Orgânica de iniciativa do Chefe do Executivo do DF (PELO), aprovados no plenário da CLDF, em face daqueles que não foram. Para isso, serão apresentados os números relativos aos projetos sancionados e não sancionados, no caso dos projetos de lei, e propostas promulgadas ou não promulgadas, no caso das Propostas de Emenda à Lei Orgânica.

As proposições não sancionadas no caso dos PLs e PLCs, consideradas para este trabalho, serão aquelas em situação de: retiradas de tramitação; vetadas; promulgadas em razão de derrubada de veto do governador pela CLDF ou rejeitadas. A situação final da proposição segue a forma pela qual ela é classificada no sítio eletrônico da CLDF.

Será feita a apresentação dos números de proposições aprovadas e não aprovadas a cada ano, de cada uma das três legislaturas analisadas. As proposições não sancionadas nas situações a serem analisadas neste trabalho, serão apresentadas em quadros. As proposições vetadas, ou promulgadas em decorrência de derrubada de veto do governador, terão a especificação do tipo de veto que sofreu rejeição, a saber, se o governador vetou uma determinada proposição de forma total ou parcial, veto que não foi confirmado pelos distritais.

Com os dados referentes a quantas proposições o governador apresenta e quantas ele consegue sancionar, será possível investigar a taxa de sucesso do governador na aprovação dessas proposições no Legislativo. Uma posição firme do governador em

aprovar suas leis pode revelar a subserviência da CLDF em relação à governadoria, e autonomia do corpo legislativo, caso seja constatado o contrário.

Além disso, o capítulo apresenta as alterações feitas pela CLDF sobre os projetos de lei apresentados pelo governador e sancionados na Casa. Para essa análise, foram considerados apenas os projetos de lei, que são proposições apresentadas em maior volume pelos governadores nas legislaturas analisadas, do que os projetos de lei complementar e as propostas de emenda à Lei Orgânica.

Nessa parte, vale ressaltar a situação dos projetos promulgados. Esses projetos podem estar em situação de *promulgados* no sítio eletrônico da CLDF em razão do silêncio do governador sobre sua matéria aprovada na CLDF, o que gera a sua sanção tácita e posterior promulgação. A proposição também pode estar em situação de *promulgada* quando há derrubada do veto do governador, e quando o governador veta uma proposição de forma parcial, e os distritais aceitam parte deste veto e rejeitam o restante.

Assim, as proposições analisadas quanto às alterações do número de artigos, terão a contabilização daquelas que foram *promulgadas* e se transformaram em lei, por derrubada de parte dos vetos do governador e manutenção de parte desse veto pelos distritais. Essas proposições serão contabilizadas entre aquelas presentes no conjunto de proposições *sancionadas* desta pesquisa. Como nesses casos há a derrubada de parte do veto do governador, essas proposições serão consideradas, entre as sancionadas, como aquelas que sofreram alterações em seus artigos pela CLDF.

A partir disso, será possível analisar a taxa de sucesso do governador de forma um pouco mais aprofundada, pois neste caso não se considera apenas o número de aprovações, mas também a maneira como essas aprovações ocorreram.

4.2 A polarização da disputa eleitoral no DF

A história da representação política do DF é recente. As primeiras eleições diretas para governador aconteceram em 1990. A partir disso, crescem duas forças políticas principais na cidade que abriga o DF (ANTUNES, 2004, p. 38).

Essas duas forças políticas dividiram, de um lado, uma parte da população organizada através de sindicatos do funcionalismo público, representada pelos partidos de esquerda, como o Partidos dos Trabalhadores (PT), e, de outro lado, a parte da população

com origem nas periferias representadas por Joaquim Roriz, o primeiro governador eleito do Distrito Federal, tendo como vice-governadora Márcia Kubitschek (ANTUNES, 2004, p. 38).

No ano de 1990, a disputa entre esses dois grupos políticos é muito evidente, quando Joaquim Roriz, vence as eleições no primeiro turno, com 55,5% dos votos válidos, e o PT, que disputava com Carlos Saraiva, fica em segundo lugar com 20,3% dos votos válidos (ANTUNES, 2004, p. 107).

Nota-se uma grande vantagem de Roriz nessas eleições. Isto se deve ao fato de que Roriz não era uma figura política nova na cidade, pois foi governador do DF indicado pelo então Presidente da República José Sarney, entre 1988 e 1990, o que lhe possibilitou criar uma base eleitoral extensa (ANTUNES, 2004, p. 39). Além disso, Roriz fazia parte do Partido Trabalhista Renovador (PTR), o mesmo do então Presidente eleito na época, Fernando Collor, que apoiou Roriz nessas eleições.

De modo geral, a base eleitoral de Roriz encontra-se nas cidades nos arredores do Plano Piloto, as chamadas cidades satélites que constituem a periferia de Brasília (ANTUNES, 2004, p. 40). A Tabela 5 abaixo mostra a concentração dos votos por região, nas eleições de 2002 para governador do DF, quando Roriz foi eleito novamente governador do DF:

Tabela 5
Eleições do Primeiro Turno para Governador do DF em 2002: Votos de candidato por região

Zona eleitoral	Roriz (%)	Magela (%)	Outros (%)
Paranoá	68,0	22,3	9,7
Samambaia	65,3	23,0	11,7
Recanto das Emas	64,5	24,5	11,0
Santa Maria	63,6	25,0	11,4
Riacho Fundo	61,5	26,0	12,5
São Sebastião	55,2	31,9	12,9
Candangolândia	54,9	32,8	12,3
Núcleo Bandeirante	48,8	35,5	15,7
Planaltina	46,7	41,2	12,1
Ceilândia	44,1	40,8	12,1
Gama	44,0	42,7	13,3
Sobradinho	41,4	44,5	14,1
Taguatinga	40,2	42,6	17,2
Guará	37,8	45,5	16,7
Lago Sul	33,4	39,5	27,1

Lago Norte	33,4	43,2	23,4
Cruzeiro	28,3	52,2	19,5
Plano Piloto	26,4	50,2	23,4

Fonte: Antunes (2004, p. 41).

A Tabela 5 mostra que o PT em 2002 “tem vencido a disputa eleitoral principalmente nas seguintes zonas eleitorais: Sobradinho, Taguatinga, Lago Sul, Lago Norte, Cruzeiro e Plano Piloto “, cidades que abrigam o eleitorado de classe média e alta do DF (ANTUNES, 2004, p. 41). Já o eleitorado de Roriz concentra-se nas cidades que surgem “no final dos anos 80 e 90, em função da política de doação de lotes do governo de Roriz”, sendo elas Samambaia, Santa Maria, Recanto das Emas e São Sebastião (ANTUNES, 2004, p. 40).

As eleições do primeiro turno dos anos de 1994, 1998 e 2002, que são eleições onde Roriz concorreu ou algum candidato aliado, demonstram como a competição política na cidade se torna polarizada entre eles e o Partido dos Trabalhadores. Em 1994, Cristovam Buarque do PT disputa as eleições com Valmir Campelo do PTB, aliado de Roriz, e outros candidatos, de modo que a polarização da disputa eleitoral no DF persiste. Cristovam ficou em segundo lugar no primeiro turno, com 37,2% dos votos válidos, e Valmir Campelo ficou com primeiro lugar, com 39,6% dos votos válidos.

Valmir Campelo foi indicado por Roriz para concorrer ao cargo de governador nessas eleições. Sua vitória era considerada como certa, pelo apoio de Roriz e “por ter conseguido formar uma ampla aliança com todos os partidos de centro e da direita” (ANDRADE, 2008, p. 51). No início na campanha eleitoral, Cristovam não chegava a 4% das intenções de voto, de acordo com as pesquisas da época (*Idem*).

Contudo, o apoio de Roriz a Valmir Campelo acabou por ser a razão de sua derrota no segundo turno, pois Roriz teve seu nome envolvido em um escândalo de corrupção, sobre desvio de verbas federais,

[...] que resultou na criação da CPI do Orçamento, que aprovou a quebra do sigilo bancário do governador, fato que expôs várias irregularidades de seu governo como obras superfaturadas, existência de contas fantasmas, pagamentos de “propinas” a deputados distritais de sua base de apoio e outros indícios de corrupção (ANDRADE, 2008, p. 51).

A eleição de Cristovam também tem relação com a disputa eleitoral pela Presidência da República, entre Luis Inácio Lula da Silva, do PT, e Fernando Henrique Cardoso, do PSDB. No Distrito Federal, “[...] Lula [...] alcançou 364.541 votos contra 315.106 votos dados a FHC” (ANDRADE, 2008, p. 51).

Joaquim Roriz, no período do governo de Cristovam, concentrou-se em seus negócios como empresário rural, “tanto em suas fazendas no estado de Goiás, como nos Estados Unidos, onde também possui uma fazenda de gado de raça em Nova Jersey” (ANDRADE, 2008, p. 54), mas manteve contato com “sua base eleitoral e com os seus principais colaboradores no Distrito Federal, preparando sua campanha para voltar ao governo do DF em 1998” (*Idem*). Para isso, Roriz voltou ao PMDB e construiu “uma ampla frente de oposição ao governo petista para a disputa que se aproximava, repetindo na prática a polarização verificada na eleição de 1994” (*Ibidem*).

Nas eleições de 1998, do primeiro turno, Cristovam fica em primeiro lugar com 42,7% dos votos válidos, enquanto Roriz do PMDB fica em segundo lugar, com 39,2% dos votos e José Roberto Arruda, com 17,8% em 3º lugar (ANDRADE, 2008, p.54).

No segundo turno, Roriz sai vitorioso, ao articular a derrota de Cristovam com o Palácio do Planalto, Arruda e Fernando Henrique Cardoso, Presidente da República na época (*Idem*). Durante a campanha das eleições de 1998,

[...] o episódio da violência policial na Estrutural foi amplamente utilizado pelos marqueteiros da coligação de Roriz para passar a imagem que Cristovam não gostava dos pobres e Roriz, ao contrário, era o protetor dos humildes. Roriz capitalizou ainda durante sua campanha o descontentamento que havia entre diversas categorias de trabalhadores e de servidores do GDF, que não tiveram suas reivindicações atendidas por Cristovam, devido ao contingenciamento de recursos do governo federal. Vale observar que tais recursos eram destinados às áreas de segurança, educação e saúde. Não havia na época a regulamentação do Fundo Constitucional para os repasses às áreas citadas, o que limitava o volume de recursos e impedia, por exemplo, a concessão de reajustes salariais aos servidores nos índices reivindicados pelos sindicatos. Roriz soube aproveitar esse descontentamento durante sua campanha (ANDRADE, 2008, p. 53).

Ao assumir o governo do Distrito Federal pela terceira vez, a primeira por nomeação do Presidente da República em 1988, e em 1991 e 1998 por eleições diretas, Roriz manteve seu estilo de governar, com uma política assistencialista e clientelista direcionada para a população de baixa renda das cidades-satélites, com seu programa

Nosso Pão, Nosso Leite, de distribuição cestas básicas e de pão e leite (ANDRADE, 2008, p. 54-55).

A manutenção de Roriz de seu estilo de governar visava ampliar as bases do PMDB nas cidades-satélites (ANDRADE, 2008, p. 54-55). Roriz também ampliou o programa de doação de lotes, além de criar novas cidades, como quando expandiu algumas cidades satélites:

O Paranoá denominada Itapoã, localidade que possui cerca de 50 mil habitantes, o Condomínio Sol Nascente, localizado na Ceilândia Sul, onde ocupa área que originariamente era destinada a chacareiros, áreas de expansão para moradias em São Sebastião, a fixação definitiva da Vila Estrutural como uma nova cidade, expansão da Vila São José em Brazlândia, expansão do setor de moradias do Vale do Amanhecer para a localidade de Pacheco, Riacho Fundo II, Sobradinho II, CAUB - Conglomerado Agro-Urbano de Brasília, dentre outros, são exemplos da política de Roriz nesse setor. Foi um período no qual ocorreram também ocupações e loteamentos de áreas destinadas à classe média, muitas das vezes em terras públicas de propriedade da Terracap ou em terras em litígio entre o governo e presumíveis proprietários (ANDRADE, 2008, p. 54-55).

Roriz teve seu nome envolvido em várias ações na justiça durante a terceira legislatura da CLDF. O uso da patronagem foi comum em seu governo. Roriz tinha a maioria na CLDF em seu terceiro mandato como governador, o que lhe dava grande poder de autonomia para remanejar parlamentares eleitos “para ocuparem Secretarias e com isso abrindo vagas para suplentes ocuparem os cargos de deputados, nomeando pessoas indicadas por sua bancada parlamentar para postos importantes na Administração”, além de ampla aprovação de suas proposições legislativas por parte dos distritais. (ANDRADE, 2008, p. 56).

Nas eleições de 2002, Roriz, ainda no PMDB, fica em primeiro lugar com 43% dos votos válidos, na frente de Geraldo Magela do PT, com 40,9% dos votos válidos. Na Tabela 16 abaixo, constam os números das eleições entre 1990 e 2002 que sintetizam a polarização da disputa política no DF:

Tabela 6
Resultado do Primeiro Turno das Eleições para Governador do Distrito
Federal entre 1990 e 2002

Ano	Candidato	Votos válidos (%)
1990	Joaquim Roriz (PTR)	55,5
	Carlos Saraiva (PT)	20,3
	Outros	24,2
	Total	100,0
1994	Valmir Campelo (PTB)	39,6
	Cristovam Buarque (PT)	37,2
	Outros	23,2
	Total	100,0
1998	Cristovam Buarque (PT)	42,7
	Joaquim Roriz (PMDB)	39,2
	Outros	18,1
	Total	100,0

Fonte: Antunes (2004, p.39)

Em um cenário mais recente, é possível observar que a polarização da disputa política no DF persistiu. Nas eleições de 2010 para governador, a disputa esteve concentrada em Agnelo Queiroz, do PT, primeiramente contra Joaquim Roriz, que mais uma vez tentava a candidatura no DF, mas que foi substituído na disputa por sua esposa, Weslian Roriz, do PSC. Roriz precisou renunciar à sua candidatura, por estar ameaçado pela Lei da Ficha Limpa.

No primeiro turno, Agnelo Queiroz teve 48,41% dos votos válidos e Joaquim Roriz 31,50%. Em terceiro lugar, esteve Toninho do PSOL, com 14,25% dos votos válidos. No segundo turno, Agnelo vence Weslian Roriz que teve 33,9% dos votos válidos e Agnelo recebeu 66,1% dos votos. A Tabela 7 abaixo mostra os dados das eleições para governador do DF em 2010, no primeiro turno:

Tabela 7
Eleições de 2010 para governador do DF, primeiro turno

Ano	Candidato	Votos Válidos (%)
	Agnelo Queiroz (PT)	48,40
	Roriz(PSC)	31,49

2010	
Toninho do Psol (Psol)	14,24
Eduardo Brandão (PV)	5,64
Rodrigo Dantas (PSTU)	0,20
Newtom Lins (PSL)	0,00
Total	100,0

Fonte: TSE (compilação da autora).

Essa polarização na disputa eleitoral do DF revela uma característica do contexto brasileiro, em relação a uma tradição de políticas clientelistas, que neste caso são representadas por Joaquim Roriz com grande apoio da população de baixa renda, e pelo Partido dos Trabalhadores, com apoio dos partidos de esquerda, cujo eleitorado é constituído basicamente pelas classes média e alta da população do DF, formada por funcionários públicos do próprio DF ou federais (ANTUNES, 2004, p. 43).

Em um cenário mais recente, a partir de 2003, as políticas compensatórias do PT, no plano do Governo Federal, com programas como o Bolsa Família, trouxeram para o eleitorado deste partido a população de baixa renda. Esta foi uma forte razão para a vitória de Agnelo Queiroz nas eleições de 2010, além dos escândalos de corrupção envolvendo seu antecessor, José Roberto Arruda, e Joaquim Roriz. Agnelo Queiroz venceu em 2010, tanto contra Joaquim Roriz no primeiro turno, como no segundo turno, com ampla vantagem em relação a sua adversária, Weslian Roriz.

Nota-se que, diante desta análise sobre a polarização da disputa eleitoral no DF, uma influência das eleições para o Executivo nacional. Além disso, é importante destacar que as eleições para deputados distritais também sofre influência desta polarização.

Em um cenário como este, pode acontecer que o chefe do Executivo do DF eleito conte com a composição do legislativo a seu favor, ou conte com uma composição do legislativo de maioria da força política opoente. Esta situação influencia significativamente a taxa de sucesso do governador do DF na aprovação de suas proposições legislativas, pois é evidente que um parlamento distrital composto por maioria da base aliada do governador dá a ele certo conforto quanto a aprovação de suas leis. Caso

contrário, pode ser mais difícil ao governador contar com a aprovação dos distritais, e com isso, práticas como a patronagem podem ser utilizadas para neutralizar este empecilho e, assim, direcionar o Legislativo para a aprovação das leis do Executivo.

4.3 O sucesso do governador do Distrito Federal em suas propostas legislativas

4.3.1 Primeira Legislatura (1991-1994): O governo de Joaquim Roriz

Como mencionado, Joaquim Roriz foi o primeiro governador eleito democraticamente do Distrito Federal. Sua carreira política teve início no município de Luziânia no estado de Goiás, onde nasceu (ANTUNES, 2004, p. 81). Luziânia foi criada em 1746 pelos bandeirantes paulistas, quando fazia parte do clico de mineração. Com a decadência deste sistema no fim do século XVIII, a economia de Luziânia se reduz à agropecuária. Com essa nova organização social, a cidade passa a ser controlada por famílias tradicionais que detinham a posse de terras e ingressavam na vida política local (*Idem*).

Roriz pertencia a uma dessas famílias tradicionais. Foi vereador, pelo partido Partido Social Democrático (PSD) em 1961, que tinha como principal líder local o seu pai, Lucena Roriz (ANTUNES, 2004, p. 82). Antes disso, assumiu cargo no Departamento de Trânsito de Luziânia e foi chefe do gabinete do prefeito (*Idem*). Em 1978, foi eleito deputado estadual pela Assembléia Legislativa de Goiás. Também foi vice-governador de Goiás e prefeito interventor em Goiânia (*Ibidem*, p. 99). A base que deu origem a carreira política de Joaquim Roriz é a política coronelista,

[...] típica da política local do município de Luziânia, onde domina o poder político de coronéis donos de terra e pertencentes a famílias importantes no lugar. Esta elite rural exerceu no município o domínio econômico e político através de relações paternalistas e afetivas, recebendo em troca a fidelidade desta população. Para manter essa relação de dominação política, as lideranças locais contavam com o apoio do poder estadual para garantir benefícios públicos à região e manter o prestígio social e político da elite do lugar, por poder assumir cargos da administração pública local. Ao mesmo tempo, em que se comprometem a apoiar politicamente a oligarquia estadual dominante por meio de votos da região. (ANTUNES, 2004, p. 86).

No Regime Militar de 1964 no Brasil, foi instaurado o bipartidarismo e Roriz se filiou ao partido de oposição ao regime, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Com a extinção do bipartidarismo em 1979, surge o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e Joaquim Roriz, assim como a maioria dos integrantes do extinto MDB, filia-se ao PMDB (ANTUNES, 2004, p. 94). O PMDB fazia parte da base de apoio do presidente José Sarney que, em 1988, que indica o nome de Joaquim Roriz para o cargo de governador do DF (*Idem*).

José Sarney indica Roriz na busca de um candidato que pudesse vencer as eleições de 1990 para governador, além do desgaste político de Sarney com o governador José Aparecido entre 1985 e 1988 (ANTUNES, 2004, p. 100).

Roriz candidata-se ao cargo de governador do DF em 1990 com o apoio do então presidente eleito, Fernando Collor de Melo. Nesse momento, Roriz deixa o PMDB e filia-se ao Partido Trabalhista Renovador (PTR), e participa das eleições para governador do DF na coligação *Frente Comunidade*, “formada pelo PTR, sua nova sigla partidária, e pelo Partido da Renovação Nacional (PRN) do presidente Fernando Collor” (ANTUNES, 2004, p. 107). Tanto o PTR como o PRN não tinham um peso político e ideológico, a força dessas siglas era consequência das lideranças que abrigavam, mais fortes que os partidos (ANTUNES, 2004, p. 107).

Roriz é eleito governador de Brasília tendo como vice-governadora de sua chapa a filha do fundador de Brasília, Márcia Kubischek. O então governador coloca como características principais de seu governo as políticas assistencialistas e as grandes obras de infraestrutura (ANTUNES, 2004, p. 107). O fato de ter morado em Brasília durante dezoito meses, quando foi nomeado governador, entre 1988 e 1990, possibilitou a Roriz construir sua clientela entre a população de baixa renda em virtude de sua política de doação de lotes (*Idem*).

4.3.1.1 Projetos de Lei (PLs) sancionados e não sancionados de iniciativa do governador Joaquim Roriz (1991-1994)

O ano de 1991 corresponde ao início dos trabalhos da CLDF, corpo legislativo único do DF. A Tabela 8 abaixo, revela a produtividade de PLs do governador do DF nesse contexto do nascimento da Casa Legislativa:

Tabela 8**Primeira Legislatura (1991 - 1994): PLs apresentados e sancionados de iniciativa do Executivo do DF**

Ano	Nº de PLs apresentados	Nº de PLs sancionados
1991	82	75
1992	138	129
1993	186	164
1994	140	116
Total	546	484

Fonte:CLDF (compilação da autora).

A Tabela 8 mostra que, em 1991, Roriz teve a aprovação de 75, dos 82 PLs que apresentou. Portanto, apenas 7 projetos não foram aprovados. Em 1992, apenas 9 PLs apresentados pelo governador não foram sancionados, entre os 138 que foram apresentados por ele. Em 1993, entre os 186 PLs apresentados, 22 não foram sancionados, 15 a mais que em 1991 e 13 a mais que em 1992.

Roriz também apresentou mais PLs em 1993 que nos dois anos iniciais de sua legislatura. Em 1994, a Tabela 8 mostra que o governador apresentou 140 PLs, entre os quais 116 foram sancionados, de modo que 24 PLs do governador não foram sancionados.

Entre os PLs não sancionados de 1991, 3 foram retirados de tramitação pelo próprio governador, 2 foram vetados, um foi promulgado em decorrência de derrubada de veto do governador pela CLDF e outro foi rejeitado.

No Quadro 1 abaixo, constam os PLs de iniciativa do Chefe do Executivo que não foram sancionados em 1991. Vale lembrar que, para os fins desta monografia, estão sendo consideradas as proposições não sancionados em situação de manutenção de veto do governador pela CLDF, derrubada de veto do governador total ou parcial em sua totalidade pela CLDF, retirada de tramitação ou rejeição:

Quadro 1**PLs de iniciativa do Executivo do DF não sancionados em 1991**

PL	Situação
236/1991	Retirado
230/1991	Retirado
85/1991	Retirado

189/1991	Vetado: veto total
111/1991	Vetado: veto total
249/1991	Promulgado: veto parcial do governador foi derrubado
245/1991	Rejeitado

Fonte: CLDF (compilação da autora).

No total, ao somar projetos de lei vetados e promulgados por derrubada de veto, o governador vetou quatro PLs em 1991. Metade deles não foram aprovados pelos distritais da CLDF. A CLDF também rejeitou um projeto do governador. O PL 245 de 1991, que foi rejeitado, tinha como ementa: “cria na estrutura da Secretaria de Agricultura e Produção do Distrito Federal, o conselho de política agrícola do Distrito Federal-CPA”. Mesmo assim, os PLs do governador Roriz foram majoritariamente aprovados em 1991.

No segundo ano da legislatura, o percentual de 50% de aprovação e 50% de rejeição dos vetos do Executivo enviados para a apreciação dos deputados da CLDF permanece, assim como em 1991. O Quadro 2 mostra os PLs do Executivo não sancionados entre as situações de retirados, vetados, promulgados em decorrência de derrubada total de veto do governador pela CLDF ou rejeitados pelos deputados da CLDF em 1992:

Quadro 2

PLs de iniciativa do Executivo do DF não sancionados em 1992

PL	Situação
564/1992	Retirado
526/1992	Retirado
355/1992	Retirado
664/1992	Retirado
588/1992	Vetado: veto total
631/1992	Promulgado: veto total do governador foi derrubado

Fonte: CLDF (compilação da autora)

Diante do Quadro 2, nota-se que quatro PLs foram retirados de tramitação pelo governador, além de dois casos de veto entre os 6 PLs não sancionados em 1992 para as situações analisadas neste trabalho. Um dos vetos foi mantido em sua totalidade, enquanto outro foi promulgado em decorrência da derrubada do veto total do governador.

No ano de 1993, o governador do DF apresentou dois vetos sobre seus PLs à CLDF. Em um caso, o veto do governador foi derrubado, no outro foi aceito de forma parcial, gerando lei, de modo que este foi contabilizado como sancionado. O Quadro 3 mostra os projetos não sancionados, entre as situações de retirados, vetados, promulgados em decorrência de derrubada total de veto do governador pela CLDF, ou rejeitados, de 1993:

Quadro 3

PLs de iniciativa do Executivo do DF não sancionados em 1993

PL	Situação
1224/1993	Retirado
1214/1993	Retirado
1207/1993	Retirado
1196/1993	Retirado
1184/1993	Retirado
1176/1993	Retirado
1172/1993	Retirado
1169/1993	Retirado
1159/1993	Retirado
1139/1993	Retirado
1077/1993	Retirado
1075/1993	Retirado
1030/1993	Retirado
1017/1993	Retirado
942/1993	Retirado
941/1993	Retirado
809/1993	Retirado
760/1993	Retirado
1236/1993	Retirado
1138/1993	Vetado: veto total
1042/1993	Promulgado: veto parcial do governador foi derrubado

Fonte:CLDF (compilação da autora).

Nota-se que o governador retirou mais PLs em 1993 que nos dois anos anteriores da legislatura. O ano de 1994 foi aquele em que o governador retirou mais projetos durante a legislatura. Quando o governador envia um projeto ao Legislativo e depois o retira de tramitação, isto pode ser consequência do conhecimento prévio do governador sobre as chances reduzidas de seu projeto ser aprovado pelos distritais.

No último ano da legislatura do primeiro mandato eletivo de Roriz, 24 PLs não foram sancionados, o maior número entre os anos anteriores da legislatura, de 1991, 1992 e 1993. O Quadro 4 mostra os dados relativos aos projetos não sancionados, entre as situações de retirados, vetados, promulgados em decorrência de derrubada total de veto do governador pela CLDF ou rejeitados, em 1994:

Quadro 4
PLs de iniciativa do Executivo do DF não sancionados em 1994

PL	Situação
1524/1994	Retirado
1519/1994	Retirado
1496/1994	Retirado
1493/1994	Retirado
1492/1994	Retirado
1489/1994	Retirado
1474/1994	Retirado
1473/1994	Retirado
1472/1994	Retirado
1462/1994	Retirado
1454/1994	Retirado
1396/1994	Retirado
1369/1994	Retirado
1361/1994	Retirado
1357/1994	Retirado
1292/1994	Retirado
1286/1994	Retirado
1285/1994	Retirado
1528/1994	Retirado
1526/1994	Retirado
1525/1994	Retirado
1253/1994	Promulgado: veto parcial do governador foi derrubado
1382/1994	Promulgado: veto total do governador foi derrubado

Fonte:CLDF (compilação da autora).

Vale lembrar que, em 1994, não houve caso de proposição em situação de rejeitada, assim como em 1993 e 1992. O Quadro 4 mostrou que o governador teve dois vetos rejeitados, um veto parcial e um veto total. Portanto, 100% dos projetos vetados pelo governador, em 1994, foram derrubados pela CLDF.

4.3.1.2 Projetos de Lei Complementar (PLCs) sancionados e não sancionados de iniciativa do governador Joaquim Roriz (1991-1994)

Nessa legislatura, foram apresentados poucos PLCs, tanto pelo Executivo como pelo Legislativo. Isso pode ter ocorrido devido ao recente desenvolvimento do aparato técnico da CLDF, posto que a legislatura de 1991 a 1994 estréia os trabalhos da Casa. Quanto aos PLCs de iniciativa do governador, foram apresentados três durante a legislatura, em 1994.

A Tabela 9 mostra os números referentes aos PLCs apresentados e sancionados entre 1991 e 1994:

Tabela 9

Primeira Legislatura (1991 - 1994): PLCs apresentados e sancionados de iniciativa do Executivo do DF

Ano	Nº de PLCs apresentados	Nº de PLCs sancionados
1991	0	-
1992	0	-
1993	0	-
1994	4	2
Total	3	2

Fonte: CLDF (compilação da autora).

O único PLC que não foi sancionado, foi retirado de tramitação pelo próprio governador, o PLC 16 de 1994. O texto deste PLC “dispõe sobre o plano diretor local de Sobradinho e dá outras providências”. Nota-se pelos dados da Tabela 9, que o governador conseguiu aprovar a maioria de seus PLCs na CLDF.

4.3.1.3 Propostas de Emenda à Lei Orgânica de iniciativa do governador Joaquim Roriz: propostas promulgadas e não promulgadas entre 1991 e 1994

Assim como no caso dos PLCs, a produção de PELOs foi pequena na primeira legislatura da CLDF. Somente em 1994 o Chefe do Executivo apresenta o único PELO de sua iniciativa, de toda a legislatura, aos deputados da CLDF. O Legislativo apresentou ao todo, entre 1993 e 1994, 7 PELOs.

A única PELO apresentada à CLDF por Roriz, de número 7, de 1994, foi rejeitada em Plenário. A ementa desta proposta pretendia revogar o inciso III do artigo 329 da LODF. De acordo como a LODF, o artigo 329 dispõe sobre “contratos de transferência de posse e domínio para os imóveis urbanos em programas habitacionais promovidos pelo Poder Público” (LODF, 2014).

O inciso III, que o PELO 7 de 1994 pretendia revogar, dizia que “o título de domínio somente será concedido após completados dez anos de concessão de uso”. Este inciso, mais tarde, foi revogado pela Emenda à Lei Orgânica nº 55, de 2009.

4.3.1.4 A taxa de sucesso de Joaquim Roriz na aprovação de suas proposições legislativas (1991-1994)

No ano de 1991 houve a rejeição de um PL, o de número 245 de 1991. Dos 9 vetos do governador a PLs durante toda a primeira legislatura, 5 não foram confirmados pelos distritais, além de 2 PLs que se converteram em lei pela confirmação de apenas parte dos vetos do governador pelos distritais a estes PLs.

A maioria dos PLs do governador que não foram aprovados, são resultado de retirada de tramitação, quando 47 PLs foram retirados, no conjunto de 62 PLs não aprovados na legislatura.

Mesmo assim, o governador Roriz teve uma grande aprovação de seus PLs na entre 1991 a 1994. O governador apresentou, em toda a legislatura, 546 PLs, e conseguiu que 484 fossem aprovados, de modo que, como já mencionado, 62 projetos não foram sancionados durante toda a legislatura. Portanto, no conjunto, Roriz teve a grande maioria de seus PLs aprovados.

Quanto aos PLCs de iniciativa do governador, foram apresentados 3 durante toda a legislatura, em 1994. O único PLC não aprovado, foi retirado de tramitação. Portanto, Roriz também conquistou a aprovação da maioria de seus PLCs.

Roriz apresentou apenas uma PELO na primeira legislatura, a qual foi rejeitada em Plenário pelos deputados. Nota-se, com isso, que Roriz não obteve sucesso apenas quanto à aprovação de PELO, já que, no caso dos PLs e PLCs de sua autoria, o governador conquistou a aprovação da grande maioria .

Apesar das situações de derrubada de veto e retiradas de tramitação de proposições, o número de aprovações é significativamente superior ao número de propostas não aprovadas. Portanto, pode-se considerar que Roriz foi bem-sucedido na aprovação de suas leis o Legislativo, durante a primeira legislatura da CLDF.

4.3.2 Segunda Legislatura (1995-1998): Governo Cristovam Buarque

Cristovam Buarque é um engenheiro e economista, natural da cidade de Recife. Foi reitor da Universidade de Brasília, e iniciou sua carreira política como governador do DF, em 1995. O resultado das eleições de 1994 para governador do DF, que tiveram Cristovam como vitorioso, foi resultado da ação do movimento sindical e dos partidos de oposição à Joaquim Roriz (ANDRADE, 2008, p. 51).

O governo petista enfrentou dificuldades por conta das eleições dos deputados distritais da CLDF. Ocorreu uma votação extraordinária na eleição para a CLDF em 1994, obtida pelo candidato a deputado distrital Luiz Estevão de Oliveira Neto, “rico empresário do ramo da construção civil e do comércio, dono do Grupo OK, que se elegeu com 46.205 votos pela coligação liderada pelo PMDB, e ajudou a eleger uma grande bancada de oposição ao governo de Cristovam Buarque” (ANDRADE, 2008, p. 53). Além disso,

Luís Estevão, a coligação liderada pelo PMDB e integrada pelo PTB, PFL e PP, aliada às 2 outras coligações de centro direita, integrada pelo PPR, PMN, PSDB e PL, PRN, PV e PRP, conseguiram eleger 13 outros deputados distritais, o que constituiu sérias dificuldades para a governabilidade petista à frente do GDF (*Idem*).

A equipe liderada por Cristovam durante seu governo foi composta pelos partidos de esquerda. O principal partido de sustentação de seu governo era o PT, majoritário da coligação entre partidos de esquerda (ANDRADE, 2008, p. 54). Além disso, Cristovam contou com a ajuda de antigos dirigentes dos movimentos de resistência contra a ditadura militar, e de profissionais que haviam trabalhado com ele na época em que foi reitor da Universidade de Brasília (*Idem*).

Cristovam executou um novo modo de governar, “com participação popular e soluções criativas para resolver inúmeros problemas, transparência e honestidade na gestão

e na aplicação dos recursos financeiros do Estado” (ANDRADE, 2008, p. 54). Em seu governo, implementou programas como o *Bolsa-Escola*, que dava às famílias de baixa renda um benefício financeiro com o compromisso de manterem os filhos na escola.

Cristovam também criou o programa *Paz no Trânsito*, que “reduziu em 40% as mortes no trânsito e fez com que o Distrito Federal passasse a ser - e é até hoje - a única unidade da federação em que os motoristas param na faixa para a passagem de pedestres” (CRISTOVAM.ORG).

4.3.2.1 Projetos de Lei (PLs) sancionados e não sancionados de iniciativa do governador Cristovam Buarque (1995-1998)

Na Tabela 10 abaixo, são apresentados os números de PLs de iniciativa do Executivo do DF apresentados e sancionados entre 1995 e 1998:

Tabela 10

Segunda Legislatura (1995 - 1998): PLs apresentados e sancionados de iniciativa do Executivo do DF

Ano	Nº de PLs apresentados	Nº de PLs sancionados
1995	87	64
1996	105	82
1997	122	99
1998	118	98
Total	432	343

Fonte: CLDF (compilação da autora).

A Tabela 10 mostra que foram apresentados 87 PLs no primeiro ano da legislatura por Cristovam, dos quais 64 foram sancionados. Em 1996, o governador apresentou 105 PLs, 19 a mais que em 1995, e teve 82 sancionados entre eles.

No ano seguinte, de 1997, Cristovam apresenta 35 PLs a mais que no primeiro ano da legislatura e 17 a mais que no segundo ano da legislatura, num total de 122 PLs apresentados em 1997. Entre eles, 99 foram sancionados. Em 1998 o governador apresentou quatro PLs a menos que em 1997, num total de 118 projetos apresentados, dos quais 98 foram sancionados.

O Quadro 5 abaixo, mostra os PLs que não foram sancionados em 1995, entre as situações de retirados, vetados, promulgados em decorrência de derrubada de veto do governador pela CLDF, ou rejeitados:

Quadro 5
PLs de iniciativa do Executivo do DF não sancionados em 1995

PL	Situação
691/1995	Retirado
1033/1995	Retirado
477/1995	Retirado
346/1995	Retirado
342/1995	Retirado
268/1995	Retirado
267/1995	Retirado
266/1995	Retirado
60/1995	Retirado
59/1995	Retirado
57/1995	Retirado
1044/1995	Retirado
1018/1995	Retirado
982/1995	Retirado
973/1995	Retirado
837/1995	Retirado
367/1995	Retirado
584/1995	Promulgado: veto parcial do governador foi derrubado

Fonte:CLDF (compilação da autora).

O Quadro 5 mostra que, entre os 23 PLs do Executivo não sancionados do governo Cristovam, em 1995, 18 foram retirados e um veto parcial do governador foi derrubado pela CLDF.

Nota-se que a maioria dos PLs do governador que não foram sancionados, não são fruto de deliberação da CLDF, mas sim da ação do próprio governador, ao retirar os PLs de tramitação. Tal fator pode significar um componente de fraqueza do governador no Legislativo, pois a retirada de projetos de tramitação pode ser resultado da ciência do chefe do Executivo sobre as chances de aprovação de sua proposição.

Em 1996, o número de PLs não sancionados é o mesmo que em 1995, embora o governador tenha apresentado mais PLs. Só houve caso de PLs retirados ou promulgados por derrubada de veto, entre os PLs não sancionados, de acordo com as situações consideradas para proposições não sancionadas nesta monografia. O Quadro 6 mostra os PLs que não foram sancionados em 1996 entre as situações de retirados, vetados, promulgados em decorrência de derrubada de veto do governador pela CLDF, ou rejeitados:

Quadro 6

PLs de iniciativa do Executivo do DF não sancionados em 1996

PL	Situação
2447/1996	Retirado
2334/1996	Retirado
2327/1996	Retirado
2339/1996	Retirado
1865/1996	Retirado
1881/1996	Retirado
1875/1996	Retirado
1865/1996	Retirado
2050/1996	Retirado
1190/1996	Retirado
2513/1996	Retirado
2525/1996	Retirado
2199/1996	Promulgado: veto total do governador foi derrubado

Fonte:CLDF (compilação da autora).

De acordo com o Quadro 6 acima, dos 23 PLs não sancionados em 1996, 12 foram retirados e um veto parcial do governador não foi aprovado pela CLDF, o que gerou a sua promulgação. Nota-se mais uma vez um número elevado de projetos retirados, quando pouco mais que a metade dos PLs não sancionados são fruto da retirada de tramitação, por parte do chefe do Executivo. Em 1997, o número de PLs não sancionados segue constante em relação aos anos anteriores da legislatura, totalizando 23 PLs não sancionados.

O Quadro 7 mostra os PLs não sancionados entre as situações de retirados, vetados, promulgados em decorrência de derrubada total de veto do governador pela CLDF, ou rejeitados, em 1997:

Quadro 7

PLs de iniciativa do Executivo do DF não sancionados em 1997

PL	Situação
3484/1997	Retirado
3476/1997	Retirado
3404/1997	Retirado
3334/1997	Retirado
3299/1997	Retirado
3149/1997	Retirado
3091/1997	Retirado
3057/1997	Retirado
2771/1997	Retirado
2767/1997	Retirado
2591/1997	Retirado
2590/1997	Retirado
3015/1997	Retirado

Fonte:CLDF (compilação da autora).

Diante das informações do Quadro 7, nota-se que mais da metade do total dos 23 PLs não sancionados em 1997 são resultado de retirada de tramitação pelo próprio governador, em um total de 13 PLs retirados. Não houve caso de derrubada de veto do governador pela CLDF em 1997. Em 1998, último ano da legislatura, 20 PLs apresentados por Cristovam não foram sancionados. O Quadro 8 abaixo mostra os PLs não sancionados em 1998, entre as situações de retirados, vetados, promulgados em decorrência de derrubada de veto do governador pela CLDF, ou rejeitados:

Quadro 8

PLs de iniciativa do Executivo do DF não sancionados em 1998

PL	Situação
4077/1998	Retirado
4076/1998	Retirado
4075/1998	Retirado
4071/1998	Retirado
4069/1998	Retirado
4056/1998	Retirado
3027/1998	Retirado
3847/1998	Retirado
3716/1998	Retirado
3612/1998	Retirado
3562/1998	Retirado
3501/1998	Retirado

4149/1998	Retirado
4148/1998	Retirado
4146/1998	Retirado
4096/1998	Retirado
4089/1998	Retirado

Fonte:CLDF (compilação da autora).

O Quadro 8 revela que 18, dos 20 PLs não sancionados, foram retirados de tramitação pelo próprio Chefe do Executivo. Não houve caso de derrubada de veto do governador em 1998, assim como em 1997. Contudo, o número de PLs retirados tanto em 1997, como em 1998, se mostra elevado diante do conjunto de PLs não sancionados.

De um modo geral, a Tabela 10 revelou que 343 PLs foram sancionados, entre os 432 PLs apresentados por Cristovam na legislatura 1995 a 1998. Portanto, apesar do alto número de retiradas de PLs, a taxa de aprovação das propostas de Cristovam foi alta, quando 89 PLs apresentados por ele não foram sancionados, entre os 432 que apresentou aos deputados da CLDF.

Roriz conseguiu a aprovação de 484 dos 546 PLs que apresentou, de modo que não foram sancionados 62 PLs de sua autoria na legislatura de 1991 a 1994. Portanto, Roriz conseguiu a aprovação de 27 PLs a mais que Cristovam. Roriz também apresentou 50 PLs a mais que Cristovam durante sua legislatura.

4.3.2.2 Projetos de Lei Complementar (PLCs) sancionados e não sancionados de iniciativa do governador Cristovam Buarque (1995-1998)

Na Tabela 11 abaixo, constam os números referentes aos PLCs apresentados pelo governador DF, sancionados e não sancionados nas situações especificadas entre 1995 e 1998:

Tabela 11

Segunda Legislatura (1995- 1998): PLCs apresentados e sancionados de iniciativa do Executivo do DF

Ano	Nº de PLCs apresentados	Nº de PLCs sancionados
1995	7	5
1996	7	6
1997	16	14

1998	17	13
Total	47	38

Fonte: CLDF (compilação da autora).

A Tabela 11 mostra que 7 PLCs foram apresentados em 1995 pelo governador, entre os quais 5 foram sancionados. Em 1996, a Tabela 11 mostrou que foram apresentados 7 PLCs, assim como em 1995. Entre eles, 6 foram sancionados. Em 1997, foram apresentados 16 PLCs, 14 sancionados, e em 1998 foram apresentados 17 PLCs pelo governador, entre os quais 13 foram sancionados.

Nota-se que, de acordo com os dados da Tabela 11, que o governador do DF aprovou a maioria de seus PLCs. Entre o total de 47 PLCs apresentados durante toda a legislatura, 38 foram sancionados. O Quadro 9 abaixo mostra os PLCs não sancionados, entre as situações de retirados, vetados, promulgados em decorrência de derrubada de veto do governador pela CLDF, ou rejeitados, entre 1995 e 1998:

Quadro 9

PLCs de iniciativa do Executivo do DF não sancionados entre 1995 e 1998

PLC	Situação
4/1995	Retirado
24/1996	Retirado
202/1997	Retirado
39/1997	Retirado
795/1998	Retirado
793/1998	Retirado
787/1998	Retirado
541/1998	Retirado

Fonte: CLDF (compilação da autora)

Não houve casos de derrubada de veto ou rejeição de PLC durante a legislatura de 1995 a 1998. Os PLCs não sancionados, como mostra o Quadro 9, de acordo com as situações das proposições não sancionadas aqui analisadas, são fruto da retirada de tramitação do projeto, pelo próprio autor, ou seja, o governador Cristovam Buarque.

4.3.2.3 Propostas de Emenda à Lei Orgânica de iniciativa do governador Cristovam Buarque: propostas promulgadas e não promulgadas entre 1995 e 1998

A Tabela 12 abaixo mostra os números referentes às Propostas de emenda à Lei Orgânica, de iniciativa do governador do DF entre 1995 e 1998:

Tabela 12

Segunda Legislatura (1995 - 1998): PELOs de iniciativa do Executivo do DF promulgadas, retiradas e rejeitadas

Ano	Nº de propostas apresentadas	Nº de propostas promulgadas	Nº de propostas retiradas	Nº de propostas rejeitadas
1995	1	1	-	-
1996	0	-	-	-
1997	2	1	1	-
1998	0	-	-	-
Total	3	2	1	0

Fonte: CLDF (compilação da autora).

Nota-se que foram poucas propostas apresentadas pelo governador. Somente em 1995 e 1997 o Executivo apresentou PELOs. Durante toda a legislatura, o governador apresentou 3 PELOs, entre as quais apenas uma não foi promulgada.

Em um único caso, em 1997, houve a retirada da tramitação de PELO pelo governador, a de número 37, de 1997. Sua ementa procurava dar nova redação ao artigo 144 da LODF, que diz que: “A arrecadação de todas e quaisquer receitas de competência do Distrito Federal far-se-á na forma disciplinada pelo Poder Executivo, devendo seu produto ser obrigatoriamente recolhido ao Banco de Brasília S.A., à conta do Tesouro Nacional” (LODF, 2014). Sobre PELOs de iniciativa de Cristovam, conclui-se que a maioria dessas propostas do governador foram aprovadas pela CLDF.

4.3.2.4 A taxa de sucesso de Cristovam Buarque na aprovação de suas proposições legislativas (1995-1998)

De um modo geral, a Tabela 10 revelou que 343 PLs foram sancionados, entre os 432 PLs apresentados por Cristovam na legislatura 1995 a 1998. Durante a segunda legislatura, 2 vetos do governador Cristovam Buarque a PLs de sua autoria,

foram derrubados pelos distritais. A maioria dos PLs não aprovados, durante toda a legislatura, foram retirados de tramitação. Dos 89 PLs que não foram aprovados, 59 foram retirados.

Apesar do alto número de retiradas de PLs, a taxa de aprovação das propostas de Cristovam foi alta, quando 89 PLs apresentados por ele não foram sancionados, entre os 432 que apresentou aos deputados da CLDF.

Quanto aos PLCs, entre o total de 47 apresentados durante toda a legislatura, 38 foram sancionados. Entre os 9 PLCs não aprovados, 8 foram retirados de tramitação. Contudo, assim como na aprovação dos PLs, Cristovam conseguiu aprovar a maioria de seus PLCs, apesar da frequente retirada de tramitação, que se mostrou alta no conjunto de PLCs não aprovados.

Durante toda a legislatura, o governador apresentou 3 PELOs, entre as quais apenas uma não foi promulgada, fruto de retirada de tramitação. Diante disso, é notório que Cristovam foi bem sucedido quanto à aprovação de suas PELOs, assim como de seus PLs e PLCs.

4.3.3 *Sexta Legislatura (2011-2014): Governo Agnelo Queiroz*

Agnelo Queiroz, natural do estado da Bahia, veio para Brasília na época em que foi residente do curso de medicina. Durante o governo militar, foi engajado no movimento estudantil contra a ditadura, e atuou no movimento *Diretas Já!*. Em 1985, Agnelo se filiou ao Partido Comunista do Brasil, PC do B.

Sua carreira como político eleito começou como deputado distrital do DF, pelo PC do B, no governo de Cristovam Buarque, em 1994. Foi Ministro do Esporte durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, do PT. Em 2006, deixou o Ministério para concorrer às eleições como candidato a Senador do DF e, em 2008, filiou-se ao PT, para ser candidato ao cargo de governador do DF em 2010.

Nas eleições de 2010, Agnelo derrotou uma força política do DF, representada por Joaquim Roriz e seus aliados, como já citado neste capítulo. Agnelo pôde contar com a vantagem da posição do seu partido, o PT, no cenário nacional da

Presidência da República, conseguindo formar uma ampla base aliada para governar, o que lhe permitiu ampla margem de aprovação de suas leis.

Quando Agnelo deixou o governo do DF, havia insatisfação de diversas categorias. Servidores Públicos e motoristas de ônibus entraram em greve, reivindicando salários atrasados. Segundo matéria da revista *Carta Capital* (2015), Agnelo deixou para o governo sucessor uma dívida 3,8 bilhões de reais.

4.3.3.1 Projetos de Lei (PLs) sancionados e não sancionados de iniciativa do governador Agnelo Queiroz (2011-2014)

Na Tabela 13, constam os dados referentes aos PLs sancionados e não sancionados de autoria do Executivo, durante a sexta legislatura da CLDF:

Tabela 13

Sexta Legislatura (2011 – 2014): PLs apresentados e sancionados de iniciativa do Executivo do DF

Ano	Nº de PLs apresentados	Nº de PLs sancionados
2011	135	128
2012	140	136
2013	152	136
2014	85	79
Total	512	479

Fonte: CLDF (compilação da autora).

A Tabela 13 mostra que, em 2011, o governador Agnelo Queiroz apresentou ao Legislativo 135 PLs, entre os quais 128 foram sancionados. Em 2012, Agnelo apresenta 5 PLs a mais que em 2011, entre os quais 136 foram sancionados. Em 2013, o Chefe do Executivo apresentou mais PLs que nos dois primeiros anos da legislatura, em um total de 152 PLs, entre os quais 136 foram sancionados.

Há um decréscimo de produção de PLs pelo Executivo em 2014, quando o governador apresentou 85 PLs, entre os quais 79 foram sancionados. O Quadro 10 abaixo mostra os dados sobre PLs do governador não sancionados, entre as situações de

retirados, vetados, promulgados em decorrência de derrubada de veto do governador pela CLDF, no primeiro ano da sexta Legislatura da CLDF:

Quadro 10

PLs de iniciativa do Executivo do DF não sancionados em 2011

PL	Situação
618/2011	Retirado
139/2011	Retirado
692/2011	Retirado

Fonte:CLDF (compilação da autora).

Diante dos dados da Tabela 13, nota-se que o Executivo não conseguiu aprovar apenas 3 de seus PLS, listados acima no Quadro 10. Deste modo, é notório que o governador Agnelo teve a aprovação seus PLs de forma majoritária na CLDF, no primeiro ano da Legislatura, sendo o governador que menos teve PLs não sancionados no primeiro ano de seu governo, entre os três analisados nesta pesquisa.

Entre as legislaturas analisadas, do governo de Joaquim Roriz de 1991 a 1994, e do governo de Cristovam Buarque 1995 a 1998, Agnelo foi o que conseguiu mais PLs sancionados no primeiro ano de governo. Nota-se, ademais, que Agnelo não sofreu rejeição de vetos no primeiro ano de seu governo, como aconteceu tanto no primeiro ano do governo Roriz, como no primeiro ano do governo de Cristovam.

O Quadro 11 abaixo mostra os dados sobre PLs não sancionados, entre as situações de retirados, vetados, promulgados em decorrência de derrubada de veto do governador pela CLDF, em 2012:

Quadro 11

PLs de iniciativa do Executivo do DF não sancionados em 2012

PL	Situação
1241/2012	Retirado
1094/2012	Retirado
1318/2012	Retirado
796/2012	Retirado

Fonte:CLDF (compilação da autora).

Nota-se, diante do Quadro 11, que 4 PLs foram retirados. A Tabela 13 mostrada no início desta subseção, revelou que 136 PLs de Agnelo foram sancionados, entre os 140 que apresentou em 2012. Portanto, quatro PLs não foram sancionados em 2012, justamente aqueles mostrados pelo Quadro 11. É notório que o governador Agnelo teve grau alto de aprovação de PLs em 2012, assim como em 2011.

O governador também não sofreu nenhum tipo de ação contrária por parte dos distritais da CLDF, pois não obteve rejeição de PL de sua autoria, nem promulgação de PLs em decorrência de derrubada de veto, como ocorreu na primeira e na segunda legislatura da CLDF aqui apresentadas. O Quadro 12 abaixo mostra os PLs de Agnelo não sancionados em 2013 entre as situações de retirados, vetados, promulgados em decorrência de derrubada de veto do governador pela CLDF :

Quadro 12

PLs de iniciativa do Executivo do DF não sancionados em 2013

PL	Situação
1757/2013	Retirado
1756/2013	Retirado
1755/2013	Retirado
1728/2013	Retirado
1640/2013	Retirado
1639/2013	Retirado
1596/2013	Retirado
1530/2013	Retirado
1587/2013	Retirado
1467/2013	Retirado
1488/2013	Retirado

Fonte:CLDF (compilação da autora).

A Tabela 14 mostrou que, dos 152 PLs apresentados por Agnelo, 136 foram sancionados, de modo que 16 não foram sancionados em 2013. Mais da metade dos PLs não sancionados, são fruto de retirada de tramitação por parte do próprio governador. No conjunto de PLs não sancionados em 2013, o número de retirados se mostra elevado.

Como já citado anteriormente nesta análise, a retirada de proposições pode indicar um elemento de fraqueza do governador em relação à aprovação de suas leis no

Legislativo. De todo modo, Agnelo aprovou a grande maioria de seus PLs em 2013. Assim como nos anos anteriores da legislatura, Agnelo não sofreu derrubada de veto ou rejeição de PL por parte dos distritais da CLDF.

Em 2014, último ano da legislatura, o governador Agnelo apresentou menos PLs que nos anos anteriores da legislatura. Nesse ano, ele retirou menos PLs que em 2013, quando retirou 11 projetos de tramitação. O Quadro 13 abaixo mostra os PLs não sancionados entre as situações de retirados, vetados, promulgados em decorrência de derrubada de veto do governador pela CLDF, no ano de 2014:

Quadro 13

PLs de iniciativa do Executivo do DF não sancionados em 2014

PL	Situação
1939/2014	Retirado
2065/2014	Retirado
2069/2014	Retirado
1810/2014	Retirado

Fonte:CLDF (compilação da autora).

Portanto, assim como nos três anos anteriores da legislatura, o governador Agnelo teve a aprovação da grande maioria de seus PLs. Entre os 85 PLs que apresentou, apenas 6 não foram sancionados, entre os quais, 4, o governador retirou de tramitação, como mostrou o Quadro 13. Também não houve derrubada de veto do governador pela CLDF ou rejeição de PL pela Casa.

De modo geral, é notório que Agnelo aprovou a grande maioria de seus PLs durante a sexta legislatura da CLDF. A Tabela 13 mostrou que, na legislatura em questão, Agnelo apresentou, ao todo, 512 PLs, entre os quais 479 foram sancionados. Ou seja, apenas 33 PLs não foram sancionados durante toda a legislatura. Em comparação a seus antecessores, Joaquim Roriz na Primeira Legislatura, e Cristovam Buarque na Segunda, teve mais sucesso na aprovação dessas proposições.

4.3.3.2 Projetos de Lei Complementar (PLCs) sancionados e não sancionados de iniciativa do governador Agnelo Queiroz (2011-2014)

A Tabela 14 a seguir, mostra os dados sobre os PLCs de iniciativa do Executivo do DF, sancionados e não sancionados nas situações casos especificadas, da sexta legislatura da CLDF:

Tabela 14

Sexta Legislatura (2011 - 2014): PLCs apresentados e sancionados de iniciativa do Executivo do DF

Ano	Nº de PLCs apresentados	Nº de PLCs sancionados
2011	15	13
2012	24	20
2013	17	16
2014	19	15
Total	75	64

Fonte: CLDF (compilação da autora).

De acordo com a Tabela 14, nota-se que entre os 75 PLCs apresentados por Agnelo, 64 foram sancionados, de modo que apenas 11 PLCs apresentados pelo governador aos deputados da CLDF não foram sancionados. Portanto, Agnelo conquistou a aprovação de seus PLCs de forma majoritária durante a sexta legislatura da CLDF.

Entre os PLCs não sancionados, em um total de 11 durante toda a legislatura, diante das situações analisadas neste trabalho para as proposições não sancionadas, todos são fruto de retirada de tramitação pelo governador.

O governador Agnelo também não sofreu ação contrária por parte dos distritais da CLDF, pois não houve caso de derrubada de veto do governador, ou mesmo rejeição de um PLC que tenha ido à votação em Plenário. A mesma situação aconteceu na primeira Legislatura, no governo Roriz, e na segunda legislatura, no governo de Cristovam, que também conseguiram aprovar a maioria de seus PLCs sem sofrer ações contrárias por parte do Legislativo.

No Quadro 14 abaixo, constam os PLCs não sancionados entre as situações de retirados, vetados, promulgados em decorrência de derrubada de veto do governador pela CLDF durante a sexta legislatura da CLDF, de iniciativa do Executivo:

Quadro 14

PLCs de iniciativa do Executivo do DF não sancionados entre 2011 e 2014

PLC	Situação
31/2012	Retirado
33/2012	Retirado
78/2013	Retirado
106/2014	Retirado
105/2014	Retirado
104/2014	Retirado
105/2014	Retirado
104/2014	Retirado
108/2014	Retirado

Fonte: CLDF (compilação da autora).

4.3.3.3 Propostas de Emenda à Lei Orgânica de iniciativa do governador Agnelo Queiroz: propostas promulgadas e não promulgadas entre 2011 e 2014

A Tabela 15 mostra os dados relativos a PELOs de iniciativa do Executivo do DF entre 2011 e 2014:

Tabela 15

Sexta Legislatura (2011 – 2014): PELOs de iniciativa do Executivo do DF, promulgadas, retiradas e rejeitadas

Ano	Nº de propostas apresentadas	Nº de propostas promulgadas	Nº de propostas retiradas	Nº de propostas rejeitadas
2011	1	1	-	-
2012	3	3	-	-
2013	2	2	-	-
2014	2	1	1	-
Total	8	7	1	-

Fonte: CLDF (compilação da autora).

Nota-se que o Executivo apresentou poucas PELOs na sexta legislatura. Mas é evidente que entre as poucas propostas apresentadas, apenas uma não foi promulgada, de acordo com a Tabela 15.

A única PELO de Agnelo não promulgada foi a de número 79, de 2014, que tinha como ementa: “Altera disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal sobre o Plano Plurianual e dá outras providências”. Então, Agnelo conquistou a aprovação da maioria de suas PELOs, assim como de seus PLs e PLCs.

4.3.3.4 A taxa de sucesso de Agnelo Queiroz na aprovação de suas proposições legislativas (2011-2014)

Agnelo apresentou, ao todo, 512 PLs, entre os quais 479 foram sancionados durante toda sexta legislatura. Portanto, apenas 33 PLs não foram sancionados, entre os quais 22 foram retirados de tramitação. Portanto, Agnelo aprovou a grande maioria de seus PLs durante a sexta legislatura da CLDF.

Quanto aos PLCs, foram apresentados 75 pelo Executivo, entre os quais 64 foram sancionados. Apenas 11 PLCs apresentados pelo governador aos deputados da CLDF não foram sancionados. Dos PLCs não aprovados, 9 foram retirados de tramitação.

Assim como no caso dos PLs, houve um número significativo de retiradas de tramitação, no conjunto de PLCs não aprovados. Mesmo assim, Agnelo conquistou a aprovação de seus PLCs de forma majoritária durante a sexta legislatura da CLDF.

Entre as 8 PELOs apresentadas por Agnelo, apenas uma não foi promulgada, por ter sido retirada de tramitação.

Portanto, pode-se considerar que Agnelo foi bem sucedido quanto a aprovação de suas leis na CLDF.

4.4 As alterações da CLDF sobre os projetos de lei do governador do DF na primeira, segunda e sexta legislaturas

4.4.1 Explicações iniciais

Quando o PL é convertido em Lei, e sua situação no sítio eletrônico da CLDF é de *promulgado*, ele foi sancionado, tendo em vista que todas as proposições sancionadas são promulgadas, mas o sítio eletrônico da CLDF os diferencia mesmo quando a proposição foi promulgada por razão de silêncio do governador no prazo estabelecido para que ele se manifeste. Ou seja, sem derrubada de veto, a proposição promulgada que se converte em lei consta como *promulgada* no sítio eletrônico da CLDF.

Como a proposição em situação de promulgada pela CLDF, foi sancionada, consta nesta pesquisa no conjunto de proposições do governador que foram sancionadas. Ocorre que, às vezes, o governador veta uma proposição parcialmente, e o seu veto é *parcialmente* aceito pela CLDF, ou seja, alguns dos artigos vetados pelo governador são aceitos pela CLDF, e outros são rejeitados.

De todo modo, como as proposições que tiveram o veto do governador *parcialmente* aceito foram convertidas em lei, são contabilizadas juntamente com aquelas em situação de *sancionadas* com alterações da CLDF nesta pesquisa, que tem o objetivo de analisar o sucesso do governador do DF em aprovar suas propostas legislativas.

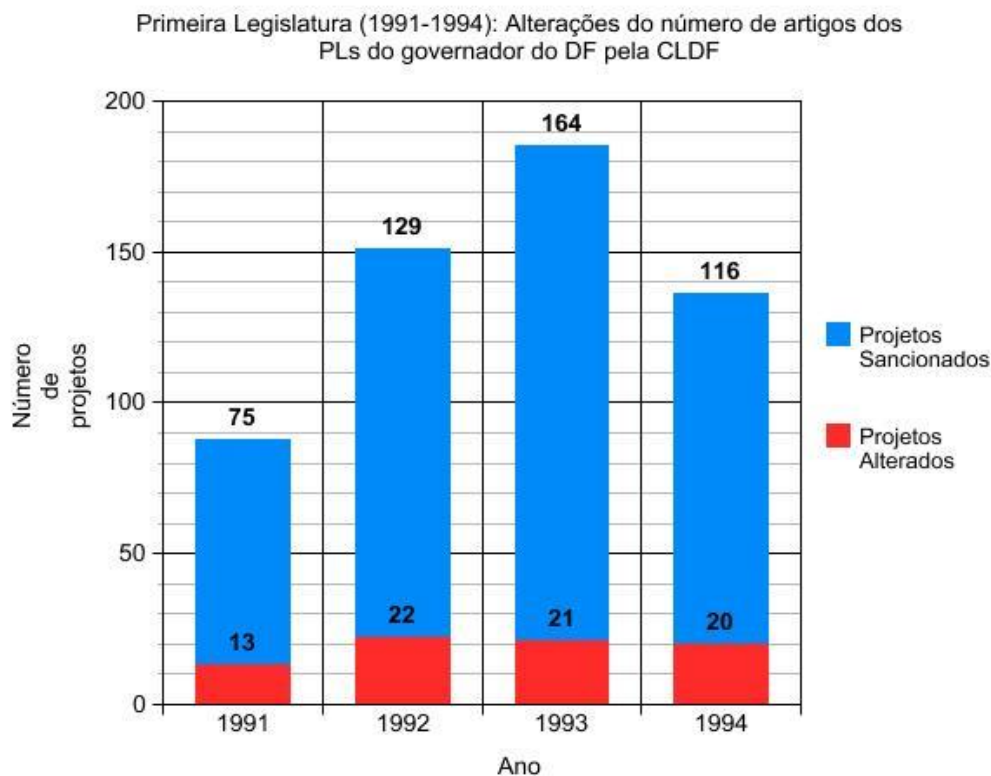
Nesses casos, será feita a especificação desta ocorrência na parte de interpretação das figuras que serão apresentadas. É importante salientar que, para esta monografia, foi adotado o critério de análise das alterações da CLDF, aos PLs do governador, a partir do número de artigos, em face das limitações de tempo em virtude da quantidade de projetos em foco.

4.4.2 Primeira Legislatura: PLs do Executivo alterados pela CLDF (1991-1994)

O Figura 6 a seguir mostra os dados referentes as alterações impostas pela CLDF aos PLs do governador do DF, Joaquim Roriz, durante a Primeira Legislatura da CLDF:

Figura 6

**Primeira Legislatura (1991-1994): Alterações do número de artigos dos
PLs do governador do DF pela CLDF**



Fonte: CLDF (compilação da autora)

No primeiro ano da Legislatura, 1991, o governador teve como *sancionados* 74 PLs. Um PL foi promulgado, sem caso de derrubada de veto do governador nesse ano, o que leva este PL para a contabilização dos PLs sancionados desta pesquisa. Portanto, consideramos que 75 PLs foram sancionados em 1991.

Assim, como mostra a Figura 6, 75 PLs foram promulgados em 1991, dos quais 13 sofreram alterações quanto ao número de artigos pelos deputados da CLDF. Em 1992, entre os 129 PLs do governador que foram sancionados, 22 foram alterados quanto ao número de artigos pelos deputados da CLDF.

Em 1993, dos 164 PLs sancionados, 21 foram alterados quanto ao número de artigos pela CLDF. Neste ano, houve dois casos de promulgação que foram contabilizados entre os PLs sancionados nesta pesquisa: um caso de PL promulgado sem haver derrubada

de veto do governador, e outro de PL promulgado por razão do veto do governador não ter sido mantido em sua totalidade, gerando a conversão do PL em Lei.

Já em 1994, dos 116 PLs do governador que foram sancionados, 20 sofreram alterações quanto ao número de artigos. O Quadro 15 abaixo contém os PLs promulgados, nos casos especificados que os levam a ser contabilizados como sancionados para esta pesquisa:

Quadro 15

PLs promulgados contabilizados como sancionados entre 1991 e 1994

PL	Tipo de promulgação
192/1991	Veto parcial do governador não foi aprovado em sua totalidade
1158/1993	Veto parcial do governador não foi aprovado em sua totalidade
847/1993	Não foi caso de veto

Fonte: CLDF (compilação da autora).

Nota-se que, diante dos dados da Figura 6, que a CLDF não alterou a grande maioria dos PLs de Roriz, quanto ao número de artigos. Portanto, a maioria dos PLs foram aprovados com o mesmo número de artigos da redação inicial.

4.4.3 Segunda Legislatura: PLs do Executivo alterados pela CLDF (1995-1998)

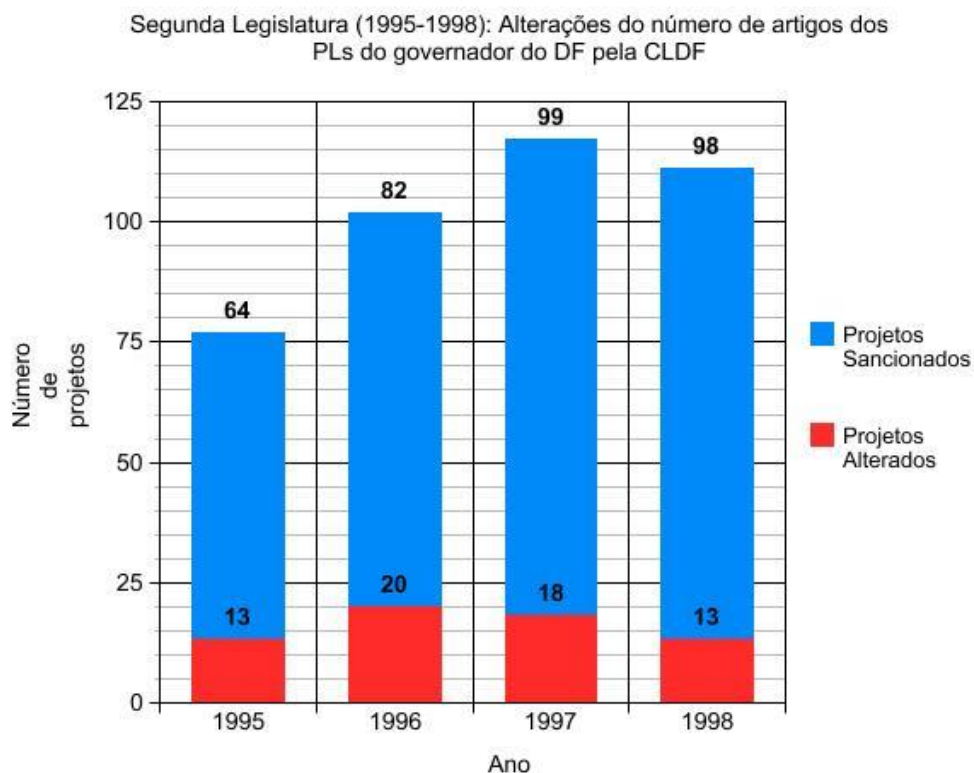
No primeiro ano da Segunda Legislatura, Cristovam teve 64 PLs sancionados, e 13 sofreram alterações quanto ao número de artigos pela CLDF. Em 1996, o governador teve 82 PLs sancionados, dos quais 20 sofreram alterações quanto ao número de artigos pela CLDF.

Já em 1997, o governador teve 99 PLs sancionados, e 18 deles sofreram alterações pela CLDF em seus artigos. Em 1998, 13 PLs foram alterados pela CLDF, entre os 98 PLs do governador que foram sancionados.

A Figura 7 mostra os números de PLs do governador sancionados, e os alterados pela CLDF entre eles, na Segunda Legislatura:

Figura 7

Segunda Legislatura (1995-1998): Alterações do número de artigos dos PLs do governador do DF pela CLDF



Fonte: CLDF (compilação da autora)

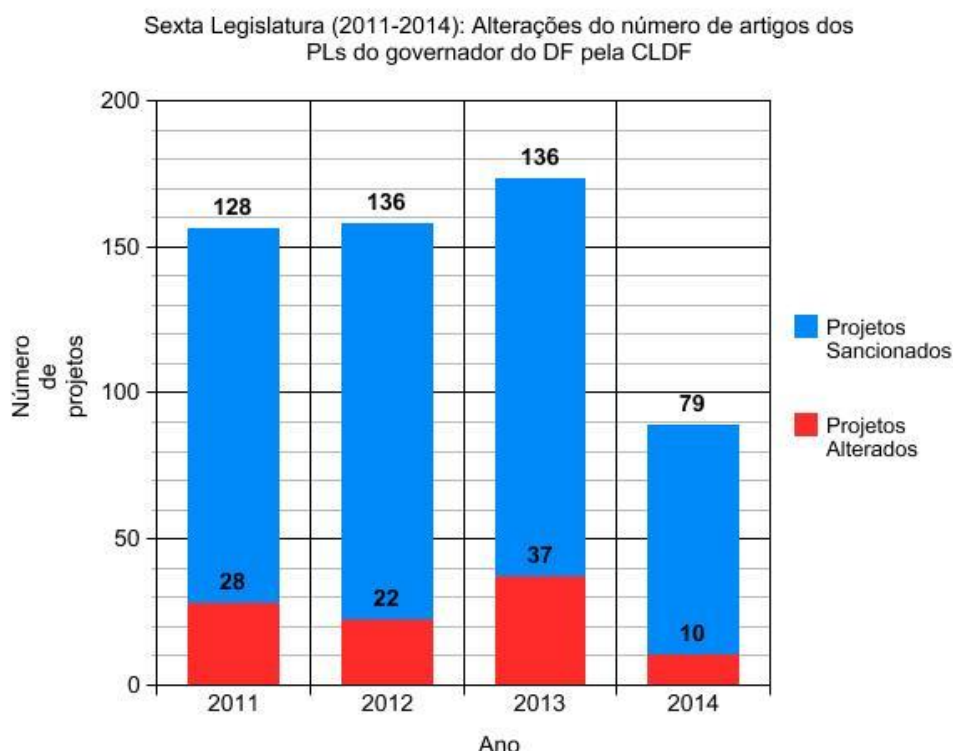
Nota-se grau baixo de alterações promovidas pela CLDF ao número de artigos dos PLs do governador na segunda legislatura. A cada ano, o número de PLs alterados não chega nem à metade do número total. Portanto, Cristovam conseguiu a aprovação da grande maioria de seus PLs, por parte do Legislativo, da mesma forma da redação inicial, quanto ao número de artigos.

4.4.4 Sexta Legislatura: PLs do Executivo alterados pela CLDF (2011-2014)

A CLDF alterou o número de artigos de 28 PLs do governador em 2011. Em 2012, alterou os artigos de 22 PLs, e em 2013, de 37 PLs. Em 2014, a CLDF alterou 10 PLs em número de artigos. A Figura 8 ilustra os fatos:

Figura 8

Sexta Legislatura (2011-2014): Alterações do número de artigos dos PLs do governador do DF pela CLDF



Fonte: CLDF (compilação da autora)

De modo geral, a CLDF pouco altera os PLs de autoria do governador, na sexta legislatura. A quantidade de PLs alterados, em cada ano da legislatura, não chega a ser a metade dos PLs sancionados. Isto mostra que, além de ter a aprovação da grande maioria de seus PLs pelos distritais da CLDF, o governador Agnelo conseguiu aprovar a maioria deles da mesma forma em que estavam na redação inicial, quanto ao número de artigos.

5 CONCLUSÕES

Esta monografia procurou investigar qual foi a taxa de sucesso do governador do DF, em aprovar suas proposições legislativas, em três legislaturas da Câmara Legislativa do Distrito Federal: A primeira, entre 1991 e 1994; a segunda, entre 1995 e 1998 e a sexta, entre 2011 e 2014. Para isso, o estudo apresentou as características da disputa eleitoral no Distrito Federal, e os dados sobre as proposições de iniciativa de três governadores do DF.

Foi mostrado que há a polarização da disputa política no DF, entre 1991 e 2014, entre duas forças políticas principais: de um lado, o Partido dos Trabalhadores e, de outro, as forças política de Joaquim Roriz e seus aliados.

Nesta análise, foi revelado que tanto as eleições da primeira, como da segunda e da sexta legislaturas da CLDF, foram influenciadas pelo cenário político em nível nacional. Roriz foi eleito em 1990, ao se filiar ao Partido Trabalhista Renovador (PTR), que também era o partido do Presidente da República então eleito que o apoiou, Fernando Collor.

Nas eleições de 1998 para a segunda legislatura, na impossibilidade de se candidatar novamente por já ter sido governador do DF duas vezes, Roriz lançou a candidatura de um aliado, Antônio Valmir Campelo, que foi derrotado por Cristovam Buarque do Partido dos Trabalhadores (PT).

Nessas eleições, o PT foi vitorioso no DF no pleito para Presidência da República, quando Luíz Inácio Lula da Silva concorria ao cargo pelo partido. Cristovam contou com o êxito de Lula no DF para vencer as eleições no segundo turno, enquanto no primeiro turno não tinha nem 4% das intenções de voto.

Nas eleições de 2010, para a sexta legislatura da CLDF, Agnelo Queiroz também contou com a vantagem do PT para ser vitorioso nas urnas, e se tornar governador do DF. Nesta época, o PT já detinha o poder da Presidência da República desde 2002, e partia para a eleição de Dilma Rousseff.

Além disso, as políticas sociais do partido no plano nacional, já haviam levado a população de baixa renda a apoiar o PT, que antes, no DF, na maioria fazia parte do eleitorado de Roriz e seus aliados. Assim, é possível observar nos três

governos, dos três governadores analisados nesta monografia, alguma influência das eleições para o Executivo no plano nacional, nas eleições dos chefes do Executivo local.

Na parte de sistematização dos dados levantados para a pesquisa, revelou-se que, entre as legislaturas analisadas, todos os três governadores tiveram sucesso, com a aprovação majoritária de suas proposições legislativas.

Na primeira legislatura entre 1991 e 1994, o governador Roriz conquistou a aprovação de 484 projetos de lei (PLs) entre as 546 que apresentou para a apreciação da CLDF.

Cristovam, na segunda Legislatura da CLDF, conseguiu a aprovação de 343, entre as 432 leis ordinárias que apresentou. Já Agnelo Queiroz foi o que obteve mais êxito entre os três governadores analisados, pois conquistou a aprovação de 479 entre os 512 PLs que apresentou no parlamento distrital. Nota-se que Cristovam foi o que obteve maior volume de leis ordinárias não aprovadas, um total de 89, contra 62 de Roriz e 33 de Agnelo.

A análise da polarização da disputa política no DF revelou que, entre os três governadores, Cristovam foi o que menos pôde contar com a composição do Legislativo para a aprovar suas leis. Roriz e Agnelo estavam mais confortáveis neste sentido, além de terem o apoio do Executivo nacional.

Agnelo, inclusive, contou com a maior coligação formal de apoio a um candidato a governador do DF, composta por dezesseis partidos, como já mencionado neste trabalho. Portanto, a polarização da disputa política no DF, influenciada pelas eleições para o Executivo nacional, influencia também a eleição para deputado distrital e conseqüentemente a composição do parlamento distrital.

A pesquisa revelou que maioria dos PLs não aprovados, nas três legislaturas analisadas, são fruto da retirada de tramitação, estratégia recorrente nas relações entre os poderes locais, pelo que se pôde ver na pesquisa.

Na primeira legislatura, entre os 62 PLs de Roriz que não foram aprovados, 47 foram retirados, ou seja, mais da metade.

O mesmo se repete na segunda legislatura, quando 59 dos 89 projetos de lei não sancionados de Cristovam, foram retirados de tramitação.

No governo de Agnelo, a tendência persiste: entre os seus 33 projetos de lei não aprovados, 22 foram retirados de tramitação.

A mesma situação se repete com os projetos de lei complementar (PLCs), quando a maioria daqueles que não foram aprovados, foram retirados de tramitação.

No governo Roriz, o governador apresentou 3 PLCs, dos quais 2 foram aprovados. Seu único PLC não aprovado na legislatura 1991-1994 foi retirado de tramitação. No governo seguinte, de Cristovam, o governador apresentou 47 PLCs dos quais 38 foram aprovados. Entre 9 projetos de lei complementar não aprovados, 8 foram retirados de tramitação. No governo Agnelo, em 2011, foram apresentados 75 PLCs, dos quais 64 foram aprovados. Entre os 11 PLCs não aprovados, 9 foram retirados de tramitação.

Seria possível interpretar este volume de retirada de tramitação de projetos, no conjunto de projetos não aprovados dos três governadores, como uma demonstração de fraqueza dos chefes do Executivo em relação ao Legislativo. Isto porque a retirada de projetos por parte do autor, no caso, o governador, pode acontecer em decorrência da demonstração de rejeição da matéria pelos distritais, antes mesmo do projeto entrar em votação.

Contudo, é preciso considerar o volume de projetos aprovados, em face daqueles que não foram. A diferença é bastante significativa, de modo que, apesar das retiradas de tramitação, no geral, os três governadores se apresentaram influentes perante o Legislativo. O volume de leis não aprovadas, ordinárias ou complementares, é mínimo em face do número de projetos de lei aprovados, em todas as três legislaturas analisadas. Portanto, podemos dizer que Roriz, Cristovam e Agnelo tiveram uma taxa de sucesso bastante elevada quanto à aprovação de seus projetos de lei e projetos de lei complementar.

Quanto às propostas de emenda à Lei Orgânica (PELOs), o governador Roriz foi o único que não obteve sucesso de aprovação, pois a única proposta apresentada por ele, foi rejeitada em Plenário. Cristovam obteve mais êxito que Roriz, pois conseguiu a aprovação de duas de suas 3 propostas, sendo que, a única não aprovada, foi retirada de tramitação. Agnelo não obteve a aprovação de apenas uma de

suas 8 propostas, a qual também foi retirada de tramitação, assim como no governo Cristovam.

Nota-se, mais uma vez, a persistência do padrão de proposições não aprovadas por retirada de tramitação, nas legislaturas analisadas. Contudo, pode-se considerar que Cristovam e Agnelo obtiveram sucesso na aprovação de suas PELOs, pois conquistaram a aprovação da grande maioria já que, cada um, não conseguiu a aprovação de apenas uma proposta, ambas por retirada de tramitação.

A análise de Luz (2009), apresentada no capítulo 2 desta monografia, sobre o grau de autonomia da CLDF, mostrou que, entre 1991 e 2007, do ponto de vista das proposições vetadas, aprovação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e da taxa de migração de deputados para cargos do Executivo, o parlamento distrital do DF vive o *ultrapresidencialismo estadual*, explicado por Abrucio (1994), que seria uma situação de dependência do Legislativo local em relação à governadoria. Os dados da pesquisa aqui apresentada parecem reforçar essa constatação.

Os dados analisados, mostraram que houve casos de derrubada de veto de PLs do governador pelos deputados da CLDF: Cinco casos na primeira legislatura (1991-1994) e dois casos na segunda (1995-1998). No caso dos vetos do governador nos projetos de sua autoria, nas legislaturas analisadas, Agnelo não apresentou vetos a nenhuma de suas proposições. Roriz não conseguiu a confirmação de 5, dos 9 vetos que apresentou, além de outros dois PLs que tiveram confirmação apenas parcial de vetos por parte dos distritais, e se converteram em lei. Cristovam não conseguiu a confirmação dos dois vetos que realizou sobre suas proposições durante sua legislatura.

Contudo, esta ação de derrubar vetos do Executivo, por parte dos distritais, não parece ser muito frequente. Na análise de Luz (2009), o autor mostrou que, de modo geral, entre PLs vetados de autoria do Executivo e do Legislativo, a primeira legislatura da CLDF apresenta significativo grau de dependência em relação ao Executivo, pois, só no primeiro ano, 28,21% dos vetos totais do governador foram mantidos integralmente. O citado autor revela que, durante a segunda legislatura, esta dependência diminui, mas a partir da terceira legislatura, até a quarta, o grau de dependência é elevado, e a CLDF chega a manter 25,53% dos vetos totais em 2000.

Do ponto de vista do sucesso do governador em aprovar suas proposições, também é possível concluir a ocorrência do *ultrapresidencialismo estadual* no parlamento distrital do DF. Isto porque a aprovação das leis do Executivo não é apenas alta quantitativamente, mas também ocorre de forma integral no que diz respeito a um aspecto do conteúdo, o número de artigos. Na análise das alterações da CLDF sobre os projetos de lei dos governadores das legislaturas aqui analisadas, foi revelado que tanto Roriz, como Cristovam e Agnelo, conseguiram aprovar suas leis ordinárias de forma idêntica à redação inicial, quanto ao número de artigos. As limitações da pesquisa impediram uma análise mais detalhada quanto a esse aspecto.

Este sucesso dos governadores pode ser consequência da prática da *patronagem* na CLDF, que diminui a autonomia desta instituição perante o Executivo, o que foi exposto no de revisão teórica. Luz (2009) mostrou que é comum que deputados assumam cargos no Executivo, seja como Administrador Regional, seja como Secretário. A indicação de distritais para esses cargos é uma forma de negociação do chefe do Executivo, que oferece o cargo ao distrital e, com isso, ganha a fidelidade do Suplente que assumirá o lugar do deputado na CLDF.

O Suplente tem de ser fiel ao governo, para que o deputado do qual ocupa o lugar, siga no cargo que assumiu no Executivo. Se o deputado assumir uma Administração Regional, por exemplo, terá oportunidade de ocupar os cargos da instituição com pessoas que o servirão como cabos eleitorais. Luz (2009) revelou que, entre 1991 e 2007, por mais de uma vez, a CLDF chegou a ter 20% dos seus titulares transformados em Administradores Regionais ou Secretários.

Portanto, nota-se que a prática da *patronagem* na Casa distrital, pode ser um fator com grande influência sobre as votações a favor da grande maioria das propostas do Executivo, como foi constatado a partir dos dados analisados nesta pesquisa.

Uma forma de tentar contornar esta situação, onde a prática da *patronagem* neutraliza os mecanismos institucionais de que os distritais dispõem para bater de frente com o Executivo, seria a produção, pelos distritais, de leis inconstitucionais, em sua maioria por ferirem a autoridade de iniciativa do governador sobre determinados assuntos, previstos no artigo 71 da LODF. Essa prática ocorre com frequência.

O capítulo de revisão teórica também mostrou que a patronagem ocorre nos cargos da CLDF, pois o número de cargos comissionados tende a superar o número de funcionários concursados, o que influencia no grau de eficiência da instituição. Um funcionário indicado sem passar por avaliação técnica, pode não ser capacitado, além de dever fidelidade àquele que o indicou, do que à própria instituição.

Portanto, diante de todas as exposições feitas nesta monografia a respeito da CLDF, é notório que a Casa demonstra um grau significativo de subserviência perante o Executivo, o que se reflete em várias situações, desde a migração de deputados para cargos no Executivo, até a conseqüente concordância dos distritais, com a governadoria, no processo legislativo. Assim, a sistematização de dados provou que três governadores do DF, em momentos políticos distintos, foram bem sucedidos quanto à aprovação de suas leis pelo parlamento distrital.

Ademais, notou-se certa fragilidade institucional da Casa legislativa, onde a patronagem é elemento comum, em detrimento da contratação de funcionários concursados, não só pelo fato da averiguação técnica fornecida pelos concursos. A condição do empregado comissionado ser indicado, sem necessidade de averiguação técnica, não significa que serão contratadas pessoas sem nenhuma capacidade para os cargos. Mas, para além disso, um quadro técnico efetivo poderia ser mais seguro quanto ao cumprimento das regras da instituição, pois neste caso não há troca de favores, que gerem fidelidade a um “padrinho”, em detrimento do cumprimento do Regimento Interno da instituição.

Futuramente, esta pesquisa poderia ser aprofundada, para ser possível afirmar com maior propriedade a situação de subserviência da CLDF, em relação à governadoria.

Aqui, as proposições dos governadores abordados foram analisadas pelo número de proposições aprovadas, não aprovadas, e alteradas quanto ao número de artigos na redação final.

Em uma análise mais detalhada, poderia ser considerado o conteúdo das leis que o governador não conseguiu aprovar, para chegar a uma interpretação a respeito do tipo de matéria que os governadores aqui estudados, que se mostraram poderosos, não conseguem aprovar.

Além disso, seria interessante verificar quais alterações foram feitas pelos distritais no texto das leis do governador, para saber se foram apresentadas emendas que modificavam significativamente os efeitos das leis. Também poderia ser considerado o conteúdo dos vetos dos governadores, tanto os vetos mantidos como os vetos derrubados.

Ademais, uma análise sobre a produção de leis, pelos distritais, que interferissem no artigo 100 da Lei Orgânica do DF, sobre as competências privativas do governador do DF, poderia demonstrar uma possível tentativa dos deputados de diminuir os poderes do chefe do Executivo. Esta análise poderia mostrar se governador consegue fazer com que essas propostas não sejam concretizadas, o que seria mais uma confirmação de sua autonomia perante o parlamento distrital.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação*. Lua Nova [online]. 1994, n.33. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451994000200012>>
- ANDRADE, Antônio Carlos de. *Joaquim Roriz: A Força Do Populismo entre os eleitores do Distrito Federal*. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Ciência Política. Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis). Brasília, 2008. 65 p.
- ANTUNES, Gabriela Borges. *O poder político no Distrito Federal: A trajetória de Joaquim Roriz*. Dissertação- Departamento de Sociologia. Universidade de Brasília. Brasília, 2004. 132 p.
- BORGES, Elenice Alves Leite. *O processo legislativo do Distrito Federal [manuscrito]: lutas e conquistas/ Elenice Alves Leite Borges*. 2009. 79 p.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 88/2015 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. - Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2015.
- CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL – CLDF. Base de dados de legislação distrital. Brasília, 2008. Disponível em:
<<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao/leis-distritais-1/>>. Acesso em: 03 junho. 2015.
- CRISTOVAM – Um pouco da trajetória de Cristovam Buarque. 2008. Disponível em: <http://www.cristovam.org.br/vida/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=65>. Acesso em: 01 de novembro de 2015.
- DISTRITO FEDERAL, *Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal*. 8ª Ed. – Brasília: CLDF, 2014.
- DISTRITO FEDERAL, Lei Orgânica (1993). *Lei Orgânica do Distrito Federal*: Texto atualizado com as alterações adotadas pelas emendas à Lei Orgânica de nº 01 a 85, e as decisões em ação direta de inconstitucionalidade proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios até 24 de dezembro de 2013 – Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2014.

LUZ, Rodrigo Barbosa da. A institucionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Brasília, 2009. 191 p.

MARTINS, Rodrigo. A herança caótica de Agnelo para o DF. *Carta Capital*, Brasília, 24 de janeiro de 2015. Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/revista/834/o-peso-da-heranca-de-agnelo-6015.html>>. Acesso em: 09 de novembro de 2015.

MENESES, Hannah Souza de. Eficiência e eficácia da CLDF: estudo sobre os índices de desempenho da Câmara Legislativa do Distrito Federal no período de 1991 a 2012. 2013. Monografia (Bacharelado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013. 39 p.

MONTEIRO NETO, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2013.

NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*. 3. ed. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia; Centro de Estudos Estratégicos, 2012. 105p. (Coleção Constituições Brasileiras; v. 1).

NORMANDES, David Mendonça. Análise do Patrimonialismo na Administração Pública do Distrito Federal. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, n. 8, p. 13-52, 2014.

SOUZA, Celina. *Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização*. São Paulo em perspectiva 10.3 (1996): 38-52.