



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

HIGOR OLIVEIRA GOMES

**MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL NA
APROVAÇÃO DE LEIS NO DISTRITO FEDERAL: a relação
entre o Executivo e Legislativo.**

Brasília – DF
2017

HIGOR OLIVEIRA GOMES

**MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL NA
APROVAÇÃO DE LEIS NO DISTRITO FEDERAL: a relação
entre o Executivo e Legislativo.**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Doutora Graziela Dias
Teixeira.

Brasília – DF
2017

HIGOR OLIVEIRA GOMES

**MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL NA
APROVAÇÃO DE LEIS NO DISTRITO FEDERAL: a relação
entre o Executivo e Legislativo.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Higor Oliveira Gomes

Doutora, Graziela Dias Teixeira
Professora-Orientadora

Doutora, Fernanda Natasha Bravo Cruz
Professora-Examinadora

Brasília, 30 de novembro de 2017.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Gm	<p>Gomes, Higor Oliveira MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL NA APROVAÇÃO DE LEIS NO DISTRITO FEDERAL: a relação entre o Executivo e Legislativo. / Higor Oliveira Gomes; orientador Graziela Dias Teixeira. -- Brasília, 2017. 53 p.</p> <p>Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) -- Universidade de Brasília, 2017.</p> <p>1. Relação Executivo e Legislativo. 2. Accountability Horizontal. 3. Separação de Poderes. 4. Distrito Federal. I. Teixeira, Graziela Dias, orient. II. Título.</p>
----	--

Dedico este trabalho à minha mãe. A mulher que sempre foi fonte de inspiração na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a minha mãe, pela força, carinho e apoio que me deu em todas as decisões que fiz até agora. Para você meu eterno agradecimento e meu mais sincero amor.

Ao Adão, meu padrasto, quem também me ajudou imensamente durante essa jornada. Você contribuiu bastante para que isso acontecesse.

Ao meu pai pelo carinho e apoio durante esse meu ciclo que se encerra agora. Com você eu aprendi a me superar diante das adversidades.

A Rosselle e ao meu irmão, Enos, pelo carinho e pelo apoio. Por serem pessoas que eu também posso sempre contar. Meu irmão também tem sido uma fonte inesgotável de sabedoria, mesmo sendo tão novo.

Agradeço, também, a todas as pessoas do meu seio familiar que contribuíram com suas palavras de apoio ou sua sabedoria durante essa jornada.

Aos meus amigos, o meu mais sincero agradecimento. Vocês participaram dessa jornada mais ativamente do que ninguém e fizeram dela uma experiência indescritível. Aos que eu conheci em decorrência da graduação, meu mais sincero obrigado! Vocês tornaram esse ciclo inesquecível. Toda a experiência que adquirimos juntos e tudo o que eu pude aprender com vocês eu carregarei comigo por toda a minha vida. Amo vocês!

Aos meus amigos da Ouvidoria da ADASA, em especial Bárbara e Kahena, que agradeço por entrarem na minha vida nesse ano. Reafirmo o que eu disse no parágrafo anterior e agradeço novamente pelo encorajamento que vocês me deram durante essa fase de elaboração da minha monografia. Vocês foram essenciais!

Graziela Teixeira, Fernanda Natasha, Daniel Bin e Suylan obrigado por terem sido mestres essenciais a minha formação! Agradecimento especial a Graziela Teixeira, que enquanto orientadora desse trabalho, dispôs de muita dedicação e paciência comigo. Além de ter sido uma das minhas primeiras professoras na Universidade na disciplina de Introdução a Ciência Política e que me apresentou essa “coisa” contagiante que é a *accountability*.

Mateus Rodarte, meu muito obrigado pela disponibilidade para me ajudar nos passos iniciais da elaboração desse trabalho. Agradeço também pelo período que trabalhei com você, foi muito enriquecedor à minha formação! Também levarei para a vida.

Agradeço imensamente também ao César Campos, por ser uma fonte de sabedoria diária e também pela compreensão que teve comigo durante a produção desse trabalho. Mais importante ainda foi sua contribuição no desenvolvimento desse trabalho. O que aprendi com você com certeza também foi essencial a minha formação. Meu muito obrigado!

Por fim, agradeço a todos aqueles demais que participaram desse ciclo, mesmo que pouco. Esses 4 (quatro) anos na UnB foram fontes de diversos momentos difíceis, mas também bons, memoráveis e inesquecíveis. Com certeza foram essenciais a formação de quem eu sou agora enquanto pessoa.

Meu muito obrigado a todos!

“Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação de poderes, não tem constituição”.

(Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão).

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo apresentar os mecanismos de controle entre poderes do Distrito Federal, sob uma perspectiva de *accountability* horizontal, baseada na relação entre a CLDF e o Poder Executivo do DF na aprovação de leis ordinárias no ano de 2016. Investigou, principalmente, as alterações sofridas durante o processo legislativo na Câmara Legislativa, o uso do veto por parte do Governador do Distrito Federal, assim como sua respectiva derrubada por parte dos Deputados da CLDF. A base dessa análise foram as leis ordinárias aprovadas em 2016 obtidas no site da CLDF. As informações essenciais a esse trabalho foram adquiridas por meio das informações constantes na tramitação dos projetos de lei que originaram as referidas leis. A *accountability* horizontal foi o conceito principal usado, uma vez que representa fiscalização, transparência e controle entre uma agência estatal e outra, ou ainda, entre um Poder e outro. Ressalte-se que a relação entre os dois Poderes é tida pela literatura como conflituosa. As leis enquanto instrumento legal que estabelece normas a sociedade civil ou a outros órgãos, necessitam de controle, por isso se torna tão importante analisar essa questão. Conclui-se que o uso de veto e sua respectiva rejeição pela Câmara Legislativa são usados frequentemente e que os Deputados também exercem grande influência nas leis de autoria do Executivo por meio das emendas.

Palavras-chave: Relação Executivo e Legislativo. *Accountability* Horizontal. Separação de Poderes. Distrito Federal.

ABSTRACT

The aim of this research is to present the mechanisms of control among the powers of the Brazilian Federal District, under a horizontal accountability perspective, based on the relation between the Federal District Legislative Chamber (CLDF) and the Executive Branch of the Federal District in the approval of ordinary laws in the year 2016. One of its main inquiries was the alterations during the legislative process in the Legislative Chamber, the use of the veto by the Governor of the Federal District, as well as its respective overthrow by CLDF deputies. The basis of this analysis was the ordinary laws approved in 2016 and obtained from the CLDF website. The information essential to this work was acquired through the information contained in the processing of the projects that originated those laws. Horizontal accountability was the main concept used, since it represents oversight, transparency and control between one state agency and another, or between one Power and another. It should be emphasized that the relation between the two Powers is considered by the literature as conflicting. Laws, as a legal instruments that set standards for civil society or other bodies, need to be controlled, so it is important to analyze this issue. It is concluded that the use of the veto and its rejection by the Legislative Chamber are frequently used and that the deputies also exert a great influence in the laws of authorship of the Executive through the amendments.

Keywords: Executive and Legislative Relation. Horizontal Accountability. Separation of Powers. Federal District.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Projetos de lei aprovados em 2016 por autoria.....	40
Tabela 2 – Tempo médio de aprovação dos projetos de lei em 2016.....	40
Tabela 3 – Alterações nos projetos de lei aprovados por autoria	44
Tabela 4 – Vetos totais ou parciais por autoria do projeto de lei	46

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Leis aprovadas em 2016 por Deputado	42
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal.
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.
- DF – Distrito Federal.
- CF 88 – Constituição Federal de 1988.
- TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.
- MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.
- PPA – Plano Plurianual.
- LOA – Lei Orçamentária Anual.
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- DODF – Diário Oficial do Distrito Federal.
- LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal.
- TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal
- PTC – Partido Trabalhista Cristão.
- PR – Partido da República.
- PDT – Partido Democrático Trabalhista.
- PT – Partido dos Trabalhadores.
- PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.
- PPS – Partido Popular Socialista.
- PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro.
- PRB – Partido Republicano Brasileiro.
- PHS – Partido Humanista da Solidariedade.
- PEN – Partido Ecológico Nacional.
- PV – Partido Verde.
- PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
- PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.
- PTN – Podemos.
- PSB – Partido Socialista Brasileiro.
- SD – Solidariedade.
- PPL – Partido Pátria Livre.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	18
2. SEPARAÇÃO DE PODERES	21
3. ACCOUNTABILITY	25
3.1 - Accountability Horizontal	27
4. RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO	29
5. A RELAÇÃO ENTRE A CLDF E O PODER EXECUTIVO DO DISTRITO FEDERAL	35
5.1 - A Separação de Poderes no Distrito Federal	35
5.2 - Leis Ordinárias aprovadas em 2016	39
CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	50

INTRODUÇÃO

O Distrito Federal surgiu em 21 de abril de 1960, antes do período autoritário de 64. A Constituição de 1946 em seu art. 1º, § 1º, definia o Distrito Federal como capital da União. Temos com a Constituição de 1988 uma pequena alteração sobre sua denominação: o Distrito Federal não era mais definido como capital da União. Agora, o Distrito Federal é parte integrante da organização político-administrativa do Brasil, tendo como Capital Federal Brasília (CF 88, art. 18, § 1º).

A redemocratização, que tem como marco legal a Constituição Federal de 1988, assegurou ao DF autonomia política. Anteriormente, o chefe do Executivo era o prefeito, que por sua vez era nomeado pelo Presidente da República, conforme art. 26 da Constituição de 1946. Ocorre que era previsto, no mesmo artigo que definia a indicação para prefeito pelo Presidente, a existência de uma Câmara eleita pelo povo, o que nunca veio a ocorrer durante o período autoritário. A primeira eleição para os dirigentes dos Poderes Executivo e Legislativo do DF ocorreu apenas em 1990, juntamente com a edição da Lei Orgânica, que é sua Constituição Distrital (BORGES, 2009).

O Brasil, conforme a CF 88, é organizado político-administrativamente por meio da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Apenas a União, Estados e Municípios possuem funções próprias. O Distrito Federal não se configura nem como um Estado nem como um Município; na verdade trata-se de uma configuração híbrida, definida pela Constituição Federal de 1988, art. 32, § 1º. Desta forma, ao invés de Assembleia Legislativa (Estado) ou Câmara Municipal (Municípios), existe a Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF.

Embora seja híbrido, o Distrito Federal possui algumas particularidades em sua organização político-administrativa. Cabe à União, por exemplo, organizar e manter o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDF, a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal¹, ou seja, a organização do Poder Judiciário e o Ministério Público não é da alçada do DF, assim como das organizações pertencentes à segurança pública.

O fato do Distrito Federal ser híbrido amplia as funções exercidas tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo Poder Legislativo. No que se refere a relação entre esses dois poderes, destaque-se em nível federal o livro “Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional”

¹ Constituição Federal de 1988, art. 21, incisos XIII e XIV.

que reúne os trabalhos realizados pela Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (2001)², nos quais por meio de várias perspectivas estudam a relação do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) com o Executivo (Presidente da República) e que subsidiam os diversos estudos que versam sobre essa relação.

Em nível estadual, Tomio e Ricci (2012) desenvolvem um estudo que busca ampliar a compreensão da dinâmica legislativa, do processo decisório e das instituições representativas estaduais brasileiras. Em nível distrital, Teixeira (1999) ao desenvolver seu estudo sobre a iniciativa do Orçamento Participativo no Distrito Federal, trata sobre a relação entre esses dois Poderes e entre esses dois Poderes e a sociedade, para melhor compreender a dinâmica do, até então, novo arranjo institucional que era o Orçamento Participativo.

Elenice Borges (2009) ao falar do Processo Legislativo no Distrito Federal, conta como a CLDF se desenvolveu ao longo do tempo. É um importante trabalho, porque relata as nuances do processo de autonomia política do Distrito Federal, embora não estabeleça relação entre os dois Poderes.

A perspectiva teórica sobre a relação entre os Poderes neste trabalho envolve a discussão que trata da separação de poderes e da *accountability* horizontal.

Não obstante Locke e Montesquieu, os Federalistas também demonstraram preocupação sobre a questão da separação dos poderes e suas possíveis implicações. Tal preocupação é percebida quando os Federalistas relatam que a acumulação dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), caso ficasse nas mãos de apenas uma pessoa ou até mesmo de uma única corporação, constituiria necessariamente uma tirania, mesmo que esse poder seja delegado por meio de conquista ou eleição (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003). Ainda sobre este aspecto, os Federalistas defendiam a existência de mecanismos que impedissem os poderes de se acumular nas mãos de um só indivíduo, entretanto esta defesa à tirania deveria ser proporcional às possibilidades de ataque.

Já a noção de fiscalização do poder, conforme Rodrigues (2008), é obtida hoje em dia pelo conceito de *accountability*. Sobre esse conceito, Campos (1990) trata o conceito de *accountability* como distante do cotidiano brasileiro e distante de ser parte da cultura política.

O conceito de *accountability* “envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (PINHO; SACRAMENTO, 2009,

² FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

p. 1364). Infere-se que a existência de um poder capaz de fiscalizar ou punir outrem, é capaz de conter seu exercício totalmente discricionário.

Essa fiscalização de um poder sobre outro fica mais clara quando O'Donnell trata do conceito de *accountability* horizontal, que é a existência de agências estatais, como por exemplo, os 3 (três) Poderes (legislativo, executivo e judiciário) Tribunais de Contas, e Ministério Público que podem e que estão dispostas a supervisionar outras agências e também possuem capacidade de aplicar sanções (O'DONNELL, 1988).

Em nível Federal, Figueiredo e Limongi (2001) concluem que há preponderância do Executivo em ditar a agenda do Legislativo, seja por meio de um poder institucional maior, ou devido a uma desorganização do processo legislativo que se pauta e se organiza a partir das proposições do Chefe do Executivo. Rebatem, ainda, a ideia de que o Legislativo atuaria para sabotar o Executivo. Ao contrário, vê-se que o controle exercido pelo Executivo sobre as atividades legislativas incentiva os parlamentares a se juntar ao governo, oferecendo apoio à sua agenda.

Ocorre, também, na relação entre o Executivo e Legislativo em nível Federal, o controle de agenda por parte dos líderes partidários que, juntamente com o Executivo, reduzem as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Há, ainda, conforme os autores a negação do diagnóstico dominante da literatura de que existe um conflito entre um Executivo com fragilidade institucional e um Legislativo, que apesar de fortalecido com a nova ordem constitucional, é incapaz de agir porque é ausente estrutura partidária necessária, acarretando em crise de governabilidade.

A organização, em nível Federal, é garantida pelos líderes partidários que garantem controle sobre a agenda dos trabalhos. E embora haja essa certa afinidade dos Poderes, o arranjo institucional propicia o Executivo a induzir a formação e a manutenção de maiorias. Como consequência da manutenção de maiorias, há o favorecimento do controle de agenda pelo Executivo e uma menor fiscalização por parte do Legislativo das ações do Executivo.

Os poucos estudos sobre a relação entre esses Poderes no Distrito Federal, onde o poder central reside, tendo em vista que Brasília é a Capital Federal, aguçou a curiosidade de pesquisar sobre essa relação. Na esfera Federal essa relação tem se tornado conflituosa, a ponto de se ter o impeachment da Presidente eleita em 2014, em virtude de crime de responsabilidade praticado na execução orçamentária. Esse atrito foi percebido também no Distrito Federal, quando se cogitou o impeachment do atual Governador³, por descumprimento à LRF.

³ Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/sindicalista-pede-o-impeachment-de-rolleberg-na-camara-legislativa/>>

Portanto, é necessário compreender os resultados da dinâmica do Processo Legislativo no Distrito Federal e a atuação das agências, no caso o Executivo e a Câmara Legislativa do Distrito Federal, sob uma perspectiva de *accountability* horizontal.

Baseado nos estudos de Figueiredo e Limongi, temos como início dessa análise e dos desdobramentos dessa relação, o quantitativo de Projetos de Leis apresentados e sua autoria.

A partir disso, pode-se perceber a fiscalização entre Poderes. O Legislativo pode não aprovar projetos de Lei do Executivo ou fazer alterações substanciais nos projetos de lei de sua iniciativa, assim como o Poder Executivo pode-se valer do veto para “não aprovar” projetos de lei de iniciativa do próprio Legislativo.

Temos, então, como objeto de estudo a relação entre o Executivo e o Legislativo do Distrito Federal no ano de 2016 e o uso de mecanismos de *accountability* horizontal na aprovação de leis ordinárias.

Esta pesquisa, então, tem por objetivo geral analisar a relação entre a CLDF e o Executivo do Distrito Federal, a partir da aprovação de projetos de leis e as respectivas alterações e/ou vetos nesses instrumentos no ano 2016.

O problema de pesquisa no qual este trabalho procurou responder foi: qual o impacto dos mecanismos de *accountability* horizontal na aprovação das Leis no Distrito Federal no ano de 2016?

Para este trabalho, a *accountability* horizontal retrata o controle entre os dois Poderes, ou seja, entre o legislativo, representado pela CLDF e o executivo.

Já os objetivos específicos desse trabalho são:

- Identificar quantas Leis Ordinárias foram de autoria do Executivo e sofreram alterações por parte dos Deputados no ano de 2016;
- Identificar quantas Leis Ordinárias tiveram requerimento de tramitação urgente no ano de 2016;
- Identificar quantas Leis Ordinárias foram de autoria do Legislativo e foram vetados pelo Executivo, total ou parcial, no ano 2016;

Esta pesquisa focou na produção legislativa do ano de 2016, porque esse ano no qual tanto a relação do Legislativo e do Executivo do Distrito Federal esteve em forte atrito, seja por causa do déficit orçamentário, ou pela insatisfação dos funcionários públicos distritais, como pelo fato da relação entre o Legislativo e Executivo em nível Federal também estar em combate, tendo em vista o impeachment da então Presidente da República.

Ressalte-se que o PPA referente ao governo do Rollemberg, Governador do DF no período estudado, começou a vigorar no ano de 2016. Como o PPA é um instrumento de

planejamento e prioridades da gestão e que despesas que ultrapassem mais de um exercício financeiro devem estar contidas no referido instrumento de planejamento. Portanto, as leis que forem aprovadas, devem ser compatíveis, caso seja o caso, a este instrumento.

O trabalho está dividido em 5 capítulos. O primeiro capítulo trata da metodologia seguida desta pesquisa. O segundo, terceiro e quarto capítulos tratam-se do referencial teórico. Para a análise desse trabalho os conceitos/teorias usados foram: separação dos poderes (segundo capítulo) e *accountability* (terceiro capítulo); já o quarto capítulo foi feita uma revisão da literatura sobre o que se produziu acerca da relação entre Executivo e Legislativo em nível federal, estadual ou municipal. O sexto capítulo se ocupa da análise dos dados atinentes à pesquisa. E por último são feitas as considerações finais sobre a pesquisa.

1. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

O processo de pesquisa se constitui em um processo de conhecimento, que conforme Antonio Gil (2008), tem o objetivo de se conhecer o mundo e o comportamento das coisas que se relacionam com o mundo.

Ainda, de acordo com o autor, o ser humano dispõe dos seus sentidos para receber e interpretar as informações que adquire durante sua vivência no mundo. Entretanto, essas observações sobre o mundo desvinculam-se de método, por isso são considerados menos seguros.

Com isso, temos a ciência, que é considerada:

[...] como uma forma de conhecimento que tem por objetivo formular, mediante linguagem rigorosa e apropriada – se possível, com auxílio da linguagem matemática –, leis que regem os fenômenos. Embora sendo as mais variadas, essas leis apresentam vários pontos em comum: são capazes de descrever séries de fenômenos; são comprováveis por meio da observação e da experimentação; são capazes de prever – pelo menos de forma probabilística – acontecimentos futuros (GIL, 2008, p. 2).

Figueiredo e Limongi (2001) em seu livro sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo, mais especificamente no capítulo denominado “Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional”, desenvolveram uma metodologia que possibilitou analisar a relação entre esses Poderes.

Tal metodologia foi adotada por outros trabalhos em análises semelhantes⁴. Os autores, dividiram a análise conforme a quantidade de leis sancionadas, segregadas por autoria do Projeto de Lei e separadas, ainda, de acordo com suas prerrogativas de proposição de Leis. Analisou, também, a quantidade de Projetos de Lei apresentados à Câmara dos Deputados divididos por autoria, a quantidade de Projetos de Lei apreciados em plenário, também conforme a origem.

Outrossim, calculou a média de tramitação dos Projetos de Lei conforme autoria e também segrega as leis sancionadas, os projetos de lei aprovados na Câmara dos Deputados sem decisão do Senado Federal e os Projetos de Lei rejeitados na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal conforme área temática desses projetos. Há também a apresentação dos projetos de lei, conforme o rito.

Tendo em vista essas pontuações feitas sobre a metodologia adotada por Figueiredo e Limongi (2001), apresenta-se a discussão da metodologia a ser usada neste trabalho.

⁴ Como, por exemplo, o trabalho de Fabrício Tomio e Paolo Ricci (2012): “Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados”. E o trabalho de Paulo Fiorilo “A relação entre Executivo e Legislativo no Governo Petista de Marta Suplicy: 2001-2004”.

Gil (2008) relata que as pesquisas possuem objetivos específicos e que variam conforme a pesquisa que se realiza. Entretanto, tal fato não impede uma classificação em níveis de pesquisa em certos grupos, sendo eles: exploratória, descritiva e explicativa.

Esta pesquisa se classifica como descritiva, porque apesar de ter como objetivo analisar a relação entre o Executivo e Legislativo do Distrito Federal, faz isso com “a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre as variáveis” (GIL, 2008, p. 28).

Isso não significa, entretanto, uma simples identificação de variáveis e suas respectivas relações, tem também a finalidade de se estabelecer a natureza dessa relação. Quando se tem uma pesquisa descritiva que se aproxima desse fim, há aproximação da pesquisa exploratória (GIL, 2008). É o que acontece com esta pesquisa, que além de descrever as características dos Projetos de Lei aprovados no ano de 2016, busca estabelecer, a partir desses dados, a relação entre o Executivo e Legislativo.

Este trabalho se vale especialmente da abordagem quantitativa, pois emprega quantificação tanto nas leis aprovadas, e também por calcular a média de tempo para aprovação dessas Leis.

Em relação à natureza dos dados deste trabalho, temos uma pesquisa documental, ou seja, baseada em dados primários. Conforme Gil (2008, p. 51), “a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Isso ocorre porque as informações obtidas sobre as leis aprovadas vieram do site da CLDF e não receberam, ainda, nenhum tratamento analítico. Entretanto, nenhum trabalho consegue se desenvolver sem uma pesquisa bibliográfica, ou seja, com base em material já elaborado que está presente em livros e artigos científicos. Portanto, classifica-se também como pesquisa bibliográfica (GIL, 2008).

Sobre os instrumentos de pesquisa, cita-se como principal o site da CLDF, o qual por meio do link: <http://www.cl.df.gov.br/proposicoes> possibilitou acesso às leis aprovadas e seus respectivos projetos de lei no ano 2016. Os cálculos das leis aprovadas se agregaram conforme a autoria. Os resultados foram obtidos por meio de uma soma simples.

Informações sobre os vetos foram localizadas no próprio corpo do texto da Lei. As alterações ocorridas no projeto de lei e na sua respectiva lei sancionada, foram localizadas a partir da comparação entre o projeto de lei original e a lei sancionada ou então pela apresentação de emendas.

A coleta dos dados ocorreu entre 01/11/2017 e 21/11/2017 e foi feita pelo próprio autor do trabalho, junto ao sítio eletrônico da CLDF.

Após essa busca no site, os dados obtidos foram lançados em uma planilha de Excel, para que fosse possível realizar os cálculos. As planilhas foram divididas entre Leis Ordinárias aprovadas, Leis Complementares aprovadas e Emendas à Lei Orgânica aprovadas divididas por ano.

Diante do fato de que se todos os dados obtidos por essa pesquisa pudessem dificultar o manejo desse trabalho, não foi juntado a esse trabalho a planilha de análise das leis ordinárias. A planilha de análise, entretanto, é composta das seguintes colunas:

1. Item (numeração cardinal das leis aprovadas naquele ano, de 1 a 196);
2. Identificação (número da lei aprovada com seu respectivo link ao site da CLDF e a proposição originária).
3. Ementa (consta a ementa da norma conforme consta em seu texto);
4. Autoria (coluna destinada a classificar a autoria das proposições, sendo usadas as seguintes: PE – Poder Executivo; PL – Poder Legislativo; DF – Defensoria Pública; e Tribunal de Contas – Tribunal de Contas do Distrito Federal);
5. Autor (autoria nominal, por exemplo, no caso dos projetos de lei do legislativo constava o nome do respectivo deputado);
6. Data de Apresentação do PL (a data na qual a proposição foi autuada, ou seja, quando se iniciou o processo legislativo);
7. Identificação PL (a identificação do Projeto de Lei que resultou na lei aprovada em 2016);
8. Data da Publicação DODF (data que a referida lei foi publicada no DODF, seja por meio de sanção do Governador ou promulgada pelo Presidente ou Vice-Presidente da CLDF);
9. Alterações (coluna destinada a verificação de alterações no projeto de lei, era preenchida com sim ou não).
10. Veto (coluna destinada a verificar se a norma teve veto total ou parcial, se foi rejeitado ou não pela Câmara Legislativa e também para anotar se a lei foi suspensa ou não etc.);
11. Tempo (cálculo do tempo de tramitação da referida proposição até a sua aprovação, obtido por meio da subtração entre a data de autuação do PL e sua respectiva publicação no DODF).

2. SEPARAÇÃO DE PODERES

A ideia e a discussão sobre a Separação dos Poderes, transita sobre o conceito de *accountability* horizontal e é considerado, na Constituição de 1988, princípio constitucional. Desta forma permeia e caracteriza a relação entre o Executivo e Legislativo, seja em nível federal, estadual, municipal ou distrital.

Conforme Fabrício Medeiros (2008), a doutrina da separação dos poderes tem como ponto de partida a Inglaterra, no séc. XVII. Entretanto, conforme o autor, é equivoco atribuir a doutrina de separação de poderes apenas a um dos pensadores, já que esta doutrina é fruto da discussão desses pensadores ao longo do tempo.

Medeiros (2008, p. 196) cita Aristóteles como o pioneiro dessa doutrina, em virtude de sua classificação das funções do Estado e a repartição das “funções estatais em executiva, legislativa e federativa”. Depois, temos Locke com suas ideias libertárias sobre o Estado e então temos Montesquieu.

Locke (2001), antes de tratar das funções estatais, define o poder político como aquele que detém o direito de elaborar as leis, seja por meio da pena de morte ou outra mais branda, com o intuito de se regular e preservar a propriedade e também fazer o uso da força da comunidade com o objetivo de execução das leis, devendo, entretanto, ter sempre em vista o bem público. A ideia de poder político surge da reflexão sobre o estado de natureza, que segundo o autor é (LOCKE, 2001, p. 89):

[...] um estado em que eles [os homens] sejam absolutamente livres para decidir suas ações, dispor de seus bens e de suas pessoas como bem entenderem, dentro dos limites do direito natural, sem pedir a autorização de nenhum outro homem nem depender de sua vontade.

Um estado, também, de igualdade, onde a reciprocidade determina todo o poder e toda a competência, ninguém tendo mais que os outros [...]

O abandono do estado de natureza, ou sua renúncia, e a respectiva adesão ao poder político, pressupõe a formação de uma sociedade política, que se caracteriza pela reunião de indivíduos de modo que se forme um único corpo, um judiciário e um sistema político capaz de diante das controvérsias proferir uma decisão, assim como punição aos ofensores. Com isso temos um legislativo autorizado a confeccionar leis, quando o bem público exigir (LOCKE, 2001).

A vida no estado de natureza apesar de livre para decidir sobre as suas ações, não há segurança para que se usufrua de todos esses direitos que é encontrado no estado de natureza, portanto se faz necessário se submeter a um governo e a se organizar politicamente para que a propriedade seja preservada, pacificamente. Para isso, se valeria de normas. Torna-se

necessário, ainda, o estabelecimento de um poder legislativo, característica das sociedades políticas, que este, por sua vez, deve visar a preservação da sociedade (LOCKE, 2001).

O poder legislativo não é o único poder em uma sociedade política e também não pode ser exercido arbitrariamente por quem o detém. Conforme o autor (LOCKE, 2001, p. 163), “ninguém pode transferir para outra pessoa mais poder do que ele mesmo possui”, portanto, as normas expedidas pelo poder legislativo não podem extrapolar os limites que os indivíduos tinham no estado de natureza.

Dada a relevância do poder legislativo, Locke também defendia a existência de outros dois poderes: o executivo e o federativo. O poder executivo seria responsável pela execução das leis, desta forma, possibilitando que estes poderes fiquem separados (o executivo do legislativo). O poder federativo ficaria encarregado, então, de fazer a guerra e a paz e também demais transações com pessoas ou comunidades que se encontram fora da comunidade política governada. O autor não propõe que os poderes sejam separados e independentes, mas que eles não sejam concentrados.

Entretanto, essa não concentração se refere apenas aos poderes legislativo e ao poder executivo e federativo. Na verdade, apesar do autor constatar que os poderes executivo e federativo sejam distintos, não devem ser exercidos por pessoas diferentes, enquanto o poder legislativo não deve ser exercido por quem também exerce o executivo, uma vez que as possibilidades de controle inexistiriam dessa forma (LOCKE, 2001).

Em relação, também, ao exercício dos poderes, Locke (2001) ressalta a importância do poder executivo e o federativo serem permanentes. Porque a criação de novas leis nem sempre é necessária, entretanto a aplicação dessas leis é algo recorrente e é o que garante a sobrevivência da sociedade política. Portanto, o poder legislativo deveria funcionar apenas em determinadas ocasiões.

Montesquieu (1996) considerava as leis que formam a liberdade política como as relacionadas à constituição e relacionadas com o cidadão. As que versam sobre a organização dos poderes em uma sociedade é relacionada a constituição.

O autor considerava a existência, em um Estado, de três tipos de poder: o poder legislativo, que seria responsável pela criação das leis e sua respectiva correção ou anulação; o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, que seria responsável pela celebração da paz ou pela guerra, recepção de embaixada ou prevenção de invasões; o terceiro seria o poder executivo daquelas que dependem do direito civil, que nesse caso seria responsável por aplicar a lei em caso de crime e julgar a relação entre particulares.

Montesquieu prossegue falando sobre a liberdade política que proveria do espírito de tranquilidade em relação a que cada indivíduo tem sobre sua segurança, ou seja, “para que se tenha esta liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer o outro cidadão” (MONTESQUIEU, 1996, p. 168).

O autor prossegue e diz que caso haja a concentração de poderes, ou seja, caso o poder legislativo e o executivo estejam reunidos, não existe liberdade, pois incorre-se em risco de tirania. Montesquieu (1996, p. 168) continua:

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separa do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou querelas entre os particulares.

O poder de julgar, conforme o autor, não deve ser permanente, mas sim exercido por “pessoas tiradas do seio do povo” e em períodos específicos do ano. A duração deve durar apenas o tempo que for necessário (1996, p. 169). Aconselha, então, que nas grandes acusações o acusado seja o responsável pela escolha dos seus próprios juízes.

Conforme Montesquieu, em um Estado livre o homem deveria ser governado por si mesmo, ou seja, que cada homem tivesse, ele mesmo, o poder legislativo. Entretanto isso não é recomendado. Por isso, sugere-se que o poder legislativo seja exercido por meio de representantes.

Como vantagem do uso de representantes no poder legislativo em detrimento de cada homem se auto governar, temos que representantes são mais capazes de procederem com a discussão de algum tema, enquanto o povo não possui, por sua vez, muita capacidade disso. Montesquieu então cita que isso seria, na verdade, “um dos grandes inconvenientes da democracia” (1996, p. 171).

Com base na Inglaterra, ao autor acreditava que a responsabilidade dos poderes deveria se dar conforme as forças sociais que existiam naquele Estado: a realeza, a nobreza e o povo. O governo misto, para Montesquieu, está ligado a essas forças sociais.

Desta forma, o autor considera prudente confiar o poder legislativo ao corpo dos nobres, enquanto o poder executivo ao monarca. O autor justifica sua escolha com a justificativa de que a parte que cabe ao poder executivo precisa, frequentemente, de uma ação instantânea e que, portanto, funcionaria melhor se ficasse sob responsabilidade de um só. Já o poder legislativo é recomendado que fique ordenado por muitos, pois desta forma funcionaria melhor.

O arranjo institucional proposto pelo autor foca na questão política dos poderes, ou seja, a separação de poderes não é uma questão de cunho funcional, na verdade trata-se do equilíbrio das forças sociais: a nobreza, a realeza e o povo. O que temos, então, não é uma separação de poderes, mas sim uma distribuição entre os poderes entre as forças sociais. Com isso há a possibilidade de um poder exercer controle sobre o outro.

Montesquieu (1996, p. 19), também, diferencia as três espécies de governo, dispõe que o “governo republicano é aquele no qual o povo em seu conjunto, ou apenas uma parte do povo, possui o poder”. Importante diferenciação é feita logo mais à frente, quando o autor fala da diferença entre democracia e aristocracia. Enquanto a democracia significa que o poder soberano está nas mãos do povo, a aristocracia admite que o poder fique apenas com uma parte do povo.

Os Federalistas propõem que a separação de poderes não seja de forma pura, porque caso ocorresse a completa independência e separação entre os poderes, ficaria impraticável, na realidade. Dependendo da forma de governo, um poder poderia predominar em relação aos outros (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003).

A natureza humana sugere que o poder seja controlado. Portanto, temos o seguinte dos Federalistas a respeito dessa questão:

É desgraça inerente à natureza humana a necessidade de tais meios; mas, já a necessidade dos governos é em si mesma uma desgraça. Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se anjos governassem os homens não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo: mas, quando o governo é feito por homens e administrado por homens, o primeiro problema é pôr o governo em estado de poder dirigir o procedimento dos governados e o segundo obriga-lo a cumprir as suas obrigações. A dependência em que o governo se acha do povo é certamente o seu primeiro regulador; mas a insuficiência desse meio está demonstrada pela experiência (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 318).

3. ACCOUNTABILITY

Trata-se da apresentação do conceito principal utilizado nesta pesquisa, que é o da *accountability*. O conceito que é representado por uma palavra em inglês, “tem sido tratada na literatura por responsabilização” (SACRAMENTO, 2005, p. 21). Não apenas responsabilização, mas também a ideia de prestação de contas e punição. É um conceito com duas dimensões: a horizontal e a vertical (O’DONNELL, 1998).

Para Andreas Schedler (1999) a essência da política é o poder, e conforme os clássicos anteriores sabiam, na política primeiro temos o poder e então precisamos controlar isso. Conforme o autor, *accountability* representa a noção de controle e fiscalização no exercício do poder.

A *accountability* não se restringe apenas ao controle do poder na política, mas é também estimada em outros setores da sociedade civil, como instituições financeiras, jornalistas etc. Pontua Schedler (1999) que todos descobriram a maravilha que é a *accountability*.

O autor expõe que a *accountability* carrega consigo duas conotações básicas: a *answerability*, que é a obrigação que os detentores do poder público e ocupantes de cargos públicos têm de informar e explicar o que eles estão fazendo durante sua gestão; e a *enforcement*, que é a capacidade das agências de controle imporem sanções aos detentores de poder que violaram suas obrigações junto ao público.

A ideia de *accountability* para Schedler (1999) não é uma técnica específica que busca domesticar o poder, na verdade se traduz em corrigir casos de abuso de poder. Com isso o poder está sujeito a sanções e está obrigado a ser exercido de modo transparente, obrigando aos detentores de poder a justificar suas ações. *Enforcement, monitoring e justification* são três aspectos que juntos são capazes de transformar a política de *accountability* é um esforço de múltiplas frentes que podem prevenir e punir o abuso de poder.

Answerability são respostas as questões relacionadas aos questionamentos das agências de controle. Com isso, os atores sujeitos a *accountability* devem manter essas agências informadas sobre suas ações. As explicações sobre suas ações podem ocorrer, caso as agências solicitem. Transita, portanto, não apenas sobre os aspectos legais, mas também pelos aspectos da “razão” para tal decisão (SCHEDLER, 1999).

Enquanto a *answerability* representa a ideia de diálogo entre quem controla e quem é controlado, *enforcement* se traduz na ideia de recompensar bons atos e punir maus atos de gestão. Assim, a *accountability* é mais do que provocar o detentor de poder a se explicar, é também punir seus atos, caso não encontre embasamento para tal (SCHEDLER, 1999).

Conclui-se, então que: “A é controlado por B quando A é obrigado a informar a B sobre as suas ações e decisões (no passado ou futuro), justifica-las e sofrer sanção no caso de eventual má conduta” (SCHEDLER, 1999, p. 17)⁵. A *accountability* é o controle do poder, não a sua eliminação. Porque “sem poder, sem a capacidade decidir e a correspondente capacidade de atribuir decisões, não faz nenhum sentido falar em *accountability*” (SCHEDLER, 1999, p. 19)⁶.

Em relação a dar explicações sobre as suas ações, Rodrigues (2008, p. 38) relata que “envolve [...] o direito dos cidadãos e eleitores de receber informações e a obrigação correspondente dos ocupantes de cargos públicos de fornecer explicação que justifique a sua conduta”.

A *accountability* possui duas dimensões, a vertical e a horizontal (O’DONNELL, 1998). A vertical consiste em “eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte” (O’DONNELL, 1998, p. 28).

Anna Campos constatou distanciamento da população em relação aos assuntos da administração pública e a falta de controle sobre a burocracia. A autora, refletindo sobre os ensinamentos de Frederich Mosher, aponta que a *accountability* representa uma responsabilidade objetiva, ou seja, a obrigação de se prestar satisfação a outrem, devendo “ser compelida pela possibilidade da atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável” (CAMPOS, 1990, p. 33).

Já Sacramento (2005, p. 23) em seu trabalho após uma reflexão sobre *accountability* e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, conclui que:

accountability é uma das características do sistema político que nos regimes democráticos se impõe ao administrador público. Portanto, a *accountability* não só diz respeito à imposição, pelo sistema, em caráter continuado, de visibilidade e transparência nos atos do governo como também à responsabilização dos governantes, inclusive com a possibilidade de sanções, pelos governados.

A revisão do trabalho de Anna Campos feita por Pinho e Sacramento (2009, p. 1364) sobre o conceito de *accountability* e como tem sido feita sua tradução, pode constatar que “o significado do conceito envolve responsabilidade (Objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”.

⁵ Tradução nossa.

⁶ Tradução nossa.

Para Sacramento (2005, p. 27) “a literatura classifica os mecanismos brasileiros de *accountability* como deficientes”. Esta deficiência se garante em diversos fatores como padrão de relacionamento Estado/sociedade, características do sistema eleitoral, poderes legislativos e de agenda concedido ao executivo e formação de governos de coalizção. Ainda assim, alguns avanços são verificados, o que sugere um desenvolvimento e fortalecimentos destes mecanismos, a autora destaca a aprovaço da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF como o avanço de maior relevância, uma vez que esta lei observa aspectos relacionados ao planejamento, à transparência, ao controle e à responsabilização. Contudo, a *accountability* abrange questões ligadas ao exercício e reconhecimento da cidadania na relação Estado/sociedade, tema que ainda é carente de comprovações empíricas, não somente com relação à LRF, como também, aos políticos e cidadãos.

3.1 - *Accountability* Horizontal

Guillermo O’Donnell (1998) considera que a poliarquia é composta por três esferas principais: democracia, liberal e republicana. Enquanto a *accountability* vertical refere-se à punição ou premiaço feitas ao mandatário, ou seja, ao político por meio das eleições, temos a *accountability* horizontal, que conforme O’Donnell é (1998, p. 70):

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

As ações dos detentores de poder público podem afetar uma das três esferas acima citadas. Temos a esfera da democracia afetada a partir do momento em que há uma decisão que cancele a liberdade de associação ou que tenha por objetivo a fraude das eleições. O’Donnell, entretanto, ressalta que ações como essas são capazes de abolir a poliarquia. Quando agentes estatais ocorrem na violação ou permite que outrem (atores privados de liberdades) viole a a inviabilidade do domicílio, proibição de violência doméstica e tortura, julgamento razoavelmente justo etc. infringem a esfera liberal.

Agentes estatais quando ferem as exigências postas a essas autoridades, de forma que não cumpram a lei e não tenham como objetivo a prioridade dos interesses públicos, ferem a esfera do republicanismo. Ou seja, quando dão prioridade aos seus próprios interesses em detrimento do interesse público.

Por isso, se faz importante que a *accountability* horizontal esteja presente. A efetividade dessa *accountability* exige que agências estatais tenham disposição para supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades em outras agências

estatais. As agências que controlam devem ter, de fato, autonomia para que proceda com sua fiscalização (O'DONNELL, 1998).

Conforme Guillermo O'Donnell (1998, p. 42):

Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como os *ombudsmen* e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas.

O autor frisa que a *accountability* horizontal funciona como uma rede de agências, ou seja, o funcionamento da agência não pode se dar de modo isolado, mas em conjunto. A visão dos Federalistas sobre a divisão dos poderes, proporcionou instituições que se superpõem, ainda que de modo parcial, em sua autoridade. Com isso temos um arranjo que beneficia diversos poderes fortes, com capacidade de interferir nos outros. Temos, então, o aumento da autonomia desses poderes.

As seguintes sugestões podem fortalecer a *accountability* horizontal. Em primeiro, o autor recomenda que os partidos de oposição sejam dirigentes das principais agências que estejam a cargo de investigar casos de corrupção. Segundamente, temos que as agências que tem função preventiva, como os Tribunais de Contas, devem ser profissionalizadas e que tenham recursos suficientes e que não sejam dependentes dos caprichos do Executivo. Recomenda-se que o Judiciário também seja altamente profissionalizado e que tenha um bom orçamento. Entretanto, deve-se ter cuidado com a autonomia do Judiciário, pois este, em virtude da sua autonomia, poderia ser comandado pelo partido adversário e proporcionar atuação privilegiada.

Outrossim, é sugerido uma mídia razoavelmente independente, que seja capaz de disseminar informações que se encarregue de coletar e divulgar informações.

4. RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Este capítulo trata-se da revisão da literatura sobre a relação entre o Executivo e Legislativo, temática trabalhada nesta pesquisa. Apesar da pouca produção sobre o tema em nível distrital, ou seja, sobre a relação entre o Executivo do Distrito Federal e a Câmara Legislativa do Distrito Federal, é apresentado um panorama sobre o que foi produzido em nível federal.

A discussão da relação entre o Executivo e Legislativo inicia-se com o período de redemocratização. Figueiredo e Limongi (2001) no texto intitulado “Bases institucionais do presidencialismo de coalizão” apresenta o debate ocorrido no período anterior à Constituição Federal de 1988, que é marcado pela opinião de se alterar ou não as estruturas institucionais anteriores a experiência democrática chamada de “malsucedida”. Isso porque uma forma de governo presidencialista tende a gerar inúmeros conflitos institucionais. Conforme os autores, esperava-se um completo caos e paralisia decorrente do presidencialismo. Temia-se que o presidente, nesse caso o Chefe do Poder Executivo, não teria forças para se contrapor a um Legislativo completamente bagunçado.

Os autores então fazem a seguinte ponderação sobre o presidencialismo adotado na Constituição Federal de 1988:

Em primeiro lugar, em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados. [...] a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 20).

Qual a consequência disso? Os trabalhos legislativos têm como ponto de referência não os parlamentares, mas sim os partidos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001). Não apenas isso, mas é constatado pelos autores que há dominação do processo legislativo pelo Executivo. E pelo fato dos trabalhos legislativos terem como unidade de referência os partidos não os parlamentares, o Legislativo é altamente centralizado. Dessa forma, votar disciplinadamente, ou seja, de acordo com as orientações do partido funciona como uma estratégia para a obtenção de recursos. Por sua vez, a obtenção de recursos privilegia retornos eleitorais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Essa preocupação sobre a centralização do Legislativo também é observada por Fabrício Tomio e Paolo Ricci (2012) em seu estudo sobre o processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos estados (estado aqui entendido como ente federado). Conforme os autores, o Legislativo apresenta-se fraco; tanto por uma questão de organização interna, seja

pelo fato da fraqueza dos partidos “que dependem do acesso a recursos públicos que são monopolizados pelo governador” (TOMIO e RICCI, 2012, p. 75-76).

O'Donnell (1998) demonstrava preocupação em relação as instituições dos países recém-saídos de regimes autoritários. O autor relata que os países da América Latina que recentemente se tornaram uma poliarquia⁷ possuem uma visão de democracia “sozinha”, que se traduz apenas em eleições para a escolha de quem vai governar, ou seja, na escolha do Chefe do Executivo e caso haja insatisfação os eleitores podem optar por escolher outro nas próximas eleições. Com isso, a independência dos Poderes e a possibilidade desse Poder exercer controle não é bem vista. A consequência disso é que em um curto período de tempo “o senso comum do Executivo delegativo, desejoso de se desincumbir das enormes responsabilidades que ele acredita lhe terem sido exclusivamente confiadas, ignora aquelas outras agências e, no longo prazo, procura eliminá-las, cooptá-las ou neutralizá-las” (O'DONNELL, 1998, p. 98). Deslegitimar o Poder que é capaz de exercer o controle seria uma das consequências, que se daria pelo discurso de que o controlador não possui competência para exercer tal função.

A extensão territorial desses países ou mesmo a extensão de seu federalismo são fatores, para o autor, que favorecem poderes locais que usam sem moderação as normas legais de forma instrumental⁸ (O'DONNELL, 1998). Isso não quer dizer a não-submissão completa a *accountability* horizontal, mas não em todas questões e/ou aspectos, como, por exemplo, nas questões econômicas, uma vez que ela se apresenta aos eleitores de forma mais direta.

Figueiredo e Limongi (2001, p. 106) ao tratarem sobre o poder de agenda, disciplina e apoio partidário na Câmara dos Deputados, constata que a “a agenda do Executivo é econômica e administrativa, enquanto do Legislativo é social”. Em que pese tal estudo ter sido desenvolvido em um período em que o país tinha uma inflação alta e que teve inúmeras tentativas de planos econômicos para tentar conter a inflação, os autores constataram a ação do Executivo predominantemente na gestão macroeconômica, o que inclui três planos de estabilização⁹. O que se foi proposto em termos de legislação na área social foi decorrente dos projetos na área econômica.

Sobre a questão social, os projetos de Lei de origem do próprio Legislativo, que versam sobre o tema, são os únicos capazes a se igualar em quantidade ao número de proposições do

⁷ Poliarquia é um conceito desenvolvido por Robert Dahl para caracterizar a forma e como funcionam os regimes democráticos dos países ocidentais desenvolvidos (O'DONNELL, 1998).

⁸ Para O'Donnell (1998) os poderes locais fariam uso das normas para benefício próprio, daí o uso das normas de maneira instrumental.

⁹ O estudo analisou os resultados dos projetos por origem e assunto de 1989 a 1998 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 101-123).

Executivo. Entretanto, no ano de 1994, conforme o estudo dos autores, apresentou um número de leis cuja a origem foi do Legislativo, teve um número superior as do Executivo. Entretanto, conforme os autores, tal fato carece de maiores explicações.

Em nível estadual, temos o estudo de Tomio e Ricci (2012), que trata da relação entre as Assembleias Legislativas e seus respectivos Executivos nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo, estados localizados na região sudeste do país. Estuda o período compreendido entre 1951 e 2010, ou seja, o período democrático anterior ao período autoritário que se iniciou em 1964 e também o período posterior a redemocratização. Abrange, desta forma, 3 regimes constitucionais; a saber: das Constituições Federais de 1946, 1967 e 1988. O estudo dos autores pode constatar um sucesso elevado do Legislativo na aprovação de suas proposições quando comparado ao índice de aprovação das propostas da Câmara dos Deputados, ou seja, a nível da esfera Federal.

Tomio e Ricci relatam uma interpretação mais recorrente de que o Executivo seria preponderante devido ao Poder Legislativo ser subordinado ao Executivo. Ocorre que a essência desse argumento, conforme os autores, se traduz em um Poder Legislativo apenas homologatório (TOMIO e RICCI, 2012). Os autores não negam o poder que o Executivo tem de controlar a agenda do Legislativo, entretanto atribuí este fato ao arranjo institucional que é consequência do nosso federalismo, não a uma pressuposição de que o Legislativo é fraco. Defendem a ideia de que tal arranjo no qual o Legislativo é enfraquecido enquanto instituição começou a partir da Constituição Federal de 1934 e se acentuou nos períodos autoritários nos quais o país passou (TOMIO e RICCI, 2012, p. 76).

A respeito do arranjo institucional que garante grande relevância na definição da agenda por parte do Executivo, Tomio e Ricci relatam que a redefinição das prerrogativas dos Poderes, garantiram ao Executivo a manutenção de parte do caráter autoritário visto na Constituição Federal de 1967-69, mas manteve “parte de seu legado institucional, inclusive de forma mais centralizadora que as constituições democráticas anteriores” (TOMIO e RICCI, 2012, p. 82). Os autores fazem as seguintes ponderações sobre as Constituições de 1934 a 1988:

[...] é possível verificar que: as constituições, a partir da CF de 1934, instituíram um padrão concentrador de distribuição de competências que concedeu mais prerrogativas legislativas e administrativas à União; a concentração administrativa, independentemente do regime, foi menor do que a concentração legislativa, ou seja, os Estados possuem mais competências administrativas do que legislativas em qualquer período constitucional, tornando a esfera de atuação do governador mais ampla do que a dos parlamentares estaduais; cada período constitucional democrático ampliou as prerrogativas legislativas do Executivo, incorporando aspectos do legado institucional autoritário que sucedeu; no que concerne à esfera legislativa estadual e as prerrogativas de iniciativa legislativa dos parlamentares estaduais, o período constitucional pós-1998 é muito mais restrito do que o período constitucional de

1964 e, mesmo que menos concentrador, está mais próximo da constitucionalidade do regime militar (TOMIO e RICCI, 2012, p. 83).

Com isso, retornamos aos trabalhos feitos por Figueiredo e Limongi (2001), que após falarem dos arranjos institucionais da nova Constituição, caracterizam o Legislativo brasileiro, a nível Federal, como altamente centralizado. Citam como exemplo o Legislativo norte-americano que é considerado descentralizado, uma vez que os trabalhos se originam no interior das comissões, ou seja, um início menos nuclear. Em consequência disso, temos que essas comissões, de acordo com os autores, não sofrem fortes interferências dos partidos, já que seu poder dentro delas é pequeno. Em contraponto, temos que “os trabalhos legislativos no Brasil são altamente centralizados e se encontram ancorados na ação dos partidos” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 22). A organização dessa relação garante um Legislativo sem dissonâncias, uma vez que votar conforme sua liderança partidária é “a melhor estratégia para obtenção de recursos visando a retornos eleitorais” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 23).

Mas como a relação entre os Poderes é afetada por essa centralização e por esse excesso de poder do Executivo? Os autores nos respondem que como o Executivo possui prerrogativas Legislativas, que não podem ser julgados como excessivas, embora garanta que os presidentes contornem as divergências e busquem que o Legislativo ceda. A negociação residual ainda é facilitada pelo fato do Executivo poder “determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 23).

A preponderância das Leis de iniciativa do Executivo decorre do fato de a Carta Magna definir como competência exclusiva a iniciativa de algumas Leis ao Presidente (a nível Federal), ou ao Governador (a nível Estadual), ou ao Prefeito (a nível Municipal), ou seja, aos Chefes do Executivo a cada nível do federalismo. O conjunto mais importante dessas leis de iniciativa exclusiva do Executivo referem-se as leis orçamentárias, que compreende a Lei Orçamentária Anual – LOA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Plano Plurianual – PPA. Com exceção do PPA, as outras leis orçamentárias são anuais, ou seja, todo ano o Executivo encaminha os projetos de lei para apreciação do Legislativo. Ainda são de competência do Presidente, matérias tributárias e sobre a organização administrativa. Em relação as leis orçamentárias, a ação do Legislativo encontra barreiras quando se trata das emendas parlamentares, uma vez que não há possibilidade do aumento da despesa constante na Lei Orçamentária, assim, as emendas parlamentares se veem limitadas.

Quando se trata da tramitação dos projetos de Lei do Executivo, este Poder dispõe do instituto destinado a solicitar urgência para a provação de projeto por ele apresentado, isso

“significa um prazo máximo de 45 dias para apreciação da matéria em cada uma das casas. A solicitação de urgência impede que minorias possam, por seu controle de *veto points*, ‘engavetar’ as propostas presidenciais” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 25).

As comissões permitem aos parlamentares uma maior influência sobre os projetos de lei. Entretanto, ao solicitar urgência na tramitação, ocorre alteração no ritmo da tramitação do projeto de lei. Como consequência disso, os projetos são retirados das comissões e encaminhados “à força” para que o plenário se manifeste sobre (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Simone Diniz (2005) estudou as interações entre os Poderes, buscando avaliar o sucesso e o fracasso presidencial. Para isso faz a distinção entre as duas principais vertentes que se destinam a analisar essa temática. A primeira, é defendida por Richard Neustadt (1960, apud DINIZ, 2005) que enfatiza a questão das habilidades pessoais de quem ocupa a Presidência, ou seja, o cargo de Chefe do Executivo. Já a segunda, prioriza as instituições e as estruturas políticas e tem como teóricos Cameron, Jones e Peterson (CAMERON, 2000; JONES, 1994; PETERSON, 1993, apud DINIZ, 2005). Conforme a autora, na primeira perspectiva de análise resume o exercício da influência política a “uma questão de ação individual e de capacidade de persuasão” (DINIZ, 2005, p. 334). O Legislativo então, de acordo com esta corrente, é pontuado apenas pelo apoio dado ou não dado as ações do presidente e se os interesses dos legisladores se sobrepõem aos nacionais, ou seja, duas dimensões.

A outra vertente preconiza que os dois Poderes agem em uma arena legislativa, na qual é delimitada tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo. Ou seja, o funcionamento dessa arena se dá de forma articulada. Assim, ao invés de se pressupor um conflito entre os Poderes e/ou instituições, o que se tem na verdade é a constatação de que elas, as instituições, fazem parte de um mesmo sistema e que podem tanto cooperar quanto serem conflitantes (DINIZ, 2005, p. 334-335). Dessa forma, o processo legislativo não pode ser compreendido e ser referenciado apenas “a um ramo do poder”. Essa interpretação engloba, ou pelo menos não ignora por completo, todas especificidades que podem ocorrer no processo legislativo.

Quando a autora trata do presidencialismo brasileiro, também ressalta a existência de duas vertentes: uma que argumenta que a relação entre os Poderes (Legislativo e Executivo) é pautado pelo conflito e que não possuem níveis altos de eficácia, ou sucesso, na efetivação da agenda; e a outra que argumenta a não existência de conflito nessa relação (conflito de ordem estrutural) de modo que o Executivo é determinante na produção legislativa. A última vertente é defendida por Figueiredo e Limongi, autores já citados nesse trabalho. Diniz sobre os trabalhos dos referidos autores, assim pontua:

Críticos dos trabalhos de Figueiredo e Limongi tendem a ressaltar que o sucesso do Executivo estaria sobrevalorizado, em razão de os estudos empíricos não contemplarem as propostas que a Presidência teria interesse em aprovar e que não chegaram a ser transformadas em lei.

Embora o sucesso do Executivo seja avaliado pela quantidade de Projetos de Lei que são aprovados, outro aspecto que a autora ressalta é a retirada desses projetos do processo legislativo. Com isso, se tem uma crítica a análise de Figueiredo e Limongi por não considerarem essa variável.

Nesse trabalho coloca-se que o processo legislativo é centralizado, quando comparado ao norte-americano. Diniz, então, evidencia que os presidentes, no Brasil, não se limitam apenas a vetar projetos, mas tem aval para propor, exclusivamente, alguns projetos de lei. Assim, o sucesso pode ser verificado não apenas pela aprovação ou não do projeto, mas sim se a estratégia teve sucesso ou não.

De toda forma, a autora defende que a retirada de projetos não deve ser interpretada exclusivamente como se o Executivo apresentasse dificuldades na aprovação de sua agenda. Devem ser interpretados também como uma mudança dessa agenda, uma vez que a agenda não é fixa e imutável (DINIZ, 2005).

A autora então conclui que enviar projetos é uma estratégia que não tem como obrigatoriedade ser aprovada para funcionar. Pode ser usado pelo Executivo como um meio de se abster de não decidir sobre o caso, deixando sob responsabilidade, desta forma, do Legislativo.

Teixeira (1999) analisou a expressão da participação popular no processo de elaboração do orçamento público nos anos de 1996 e 1997 no Distrito Federal. Sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo do DF a autora constatou que as equipes dos dois poderes possuem um relacionamento precário, assim não há cooperação para que se busque soluções técnicas para a elaboração, execução e controle dos orçamentos. Conforme Teixeira (1999), a relação entre o Executivo e o Legislativo é conflituosa e interdependente:

As instituições do Executivo inibem as escolhas do Legislativo pelas causas apontadas anteriormente, como o papel de executor do orçamento e o conhecimento técnico do Executivo. A execução dos projetos propostos pelo Legislativo é parcial, em razão do caráter autorizado do orçamento, abrindo espaço ao Executivo de barganhar com aquele Poder em projetos de sua iniciativa (TEIXEIRA, 1999, p. 98).

Constatou, também, que há troca de apoio entre os parlamentares e o governo. Assim, o Executivo apoiaria o Legislativo em troca do apoio às suas proposições.

5. A RELAÇÃO ENTRE A CLDF E O PODER EXECUTIVO DO DISTRITO FEDERAL

Este capítulo visa analisar os mecanismos de *accountability* horizontal presentes na aprovação de leis ordinárias. Esses mecanismos estão inseridos em uma lógica de separação de poderes, e também nos moldes do que dispõe a teoria de *accountability* horizontal, que é a existência de uma agência estatal realizando a fiscalização e o controle, assim como aplicando sanção a outra agência estatal.

Os mecanismos identificados que condizem com a análise conceito usado foram o uso do veto, a derrubada do veto e as alterações nos projetos de lei antes de sua sanção ou promulgação.

A análise foi realizada juntamente com outros fatores, como o tempo médio de tramitação do projeto de lei, calculado pela data de apresentação do projeto e a data de publicação da lei no DODF, seja por meio de sanção ou promulgação, também foi analisado a autoria dos projetos de lei.

Desta forma, a análise será disposta por meio de subseções neste capítulo, de modo a proporcionar uma melhor apresentação da análise e dos dados: a separação de poderes do Distrito Federal; e leis ordinárias aprovadas em 2016.

5.1 - A Separação de Poderes no Distrito Federal

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 2º, considera o Legislativo, o Executivo e o Judiciário os Poderes da União, que são independentes e harmônicos entre si. A CF também se ocupa, mais a frente, de estruturar cada um dos Poderes, definindo atribuições a cada um e também regulando o relacionamento entre os Poderes, explicitando quais são seus direitos e quais são suas obrigações.

Fabício Medeiros afirma que a referida Carta Magna determinou situações em que a atuação de um Poder sobre o outro se torna legítima, portanto, “conferiu a possibilidade de um determinado poder exercer um controle sobre a atividade confiada a outro” (MEDEIROS, 2008, p. 201).

Não obstante as outras disposições, o autor menciona a possibilidade do Chefe do Executivo de vetar, de modo total ou parcial, projeto de lei que considere inconstitucional ou que seja contrário ao interesse público.

A Constituição definiu que o Distrito Federal seria regido por meio de Lei Orgânica, a ser aprovada por dois terços da Câmara Legislativa. Ressalte-se que o Distrito Federal possui

competências tanto reservadas aos Estados quanto aos Municípios. Dessa forma, a Lei Orgânica funciona como uma espécie de Constituição em nível distrital.

Conforme ressaltado anteriormente, o Distrito Federal possui características híbridas. Entretanto, a organização do Poder Judiciário e Ministério Público local é da União, e não do Distrito Federal.

Assim, a Lei Orgânica define no art. 53, de modo semelhante a Constituição Federal, que são Poderes do Distrito Federal o Executivo e Legislativo, independentes e harmônicos entre si. Veda, ainda, a delegação de atribuições entre os Poderes.

A Câmara Legislativa do DF tem por atribuição dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, mediante sanção do Governador (Lei Orgânica, art. 58), além de outras questões mais específicas.

O Governador, enquanto Chefe do Poder Executivo, possui como atribuição iniciar o processo legislativo, nos casos previstos; sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, assim como a expedição de decretos e regulamentos para regulamentar as leis; e vetar projetos de lei, total ou parcialmente (Lei Orgânica, art. 100, incisos VI, VII e IX).

Dessa forma, temos que as matérias referentes ao Distrito Federal são dispostas por meio de Leis, que são de incumbência do Legislativo elaborá-las. Entretanto, há a possibilidade de controle por meio do Executivo, tanto pela sanção da Lei e veto parcial ou total, quanto pela proposição de projetos de Lei, conforme matérias específicas. O Legislativo, por outro lado, consegue controlar o Executivo por meio da derrubada dos vetos impostos ou ainda por meio de alterações as leis propostas por esse Poder.

O processo legislativo é compreendido pela elaboração de: emendas à Lei Orgânica; leis complementares; leis ordinárias; decretos legislativos; e resoluções (LODF, art. 69, incisos de I a V). De acordo com a metodologia usada nesse trabalho, só serão analisadas as leis ordinárias.

As emendas à Lei Orgânica, que são emendas a dita Constituição do Distrito Federal, não possuem regime de urgência e nem podem ser vetadas. Entretanto para a aprovação necessitam ser aprovadas por dois terços dos membros da CLDF, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias. As emendas, como não são sujeitas a veto e devem ser promulgadas pela Mesa Diretora da Câmara Legislativa.

As leis complementares e ordinárias se diferenciam apenas pelos seguintes aspectos: leis complementares só são aprovadas por maioria absoluta dos Deputados da CLDF e também só podem versar sobre questões específicas. A saber, vemos o que dispõe o art. 75:

Art. 75. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta dos Deputados da Câmara Legislativa e receberão numeração distinta das leis ordinárias.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, constituirão leis complementares, entre outras:

- I – a lei de organização do Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- II – o regime jurídico dos servidores públicos civis;
- III – a lei de organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal;
- IV – o código tributário do Distrito Federal;
- V – a lei que dispõe sobre as atribuições do Vice-Governadores do Distrito Federal;
- VI – a lei que dispõe sobre a organização do sistema de educação do Distrito Federal;
- VII – a lei de organização da previdência dos servidores públicos do Distrito Federal;
- VIII – a lei que dispõe sobre o plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal;
- IX – a lei que dispõe sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo;
- X – a lei que dispõe sobre o plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília;
- XI – a lei que dispõe sobre o plano de desenvolvimento local;
- XII – a lei de organização e funcionamento da Defensoria Pública do Distrito Federal.

Conforme a Lei Orgânica, o Governador pode apresentar projetos de lei, ou seja, dar início ao processo legislativo nas seguintes situações:

1. Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei de Orçamento Anual (LOA), relativo a dívida pública e operações de crédito (art. 100, inciso XVI);
2. Leis que criem cargos, funções ou empregos públicos, abrangendo também o aumento da remuneração (art. 71, inciso I);
3. Leis que disponham sobre os servidores públicos do Distrito Federal, que tratem do seu regime jurídico, provimento, estabilidade e aposentadoria (art. 71, inciso II);
4. Lei que trate sobre a organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (art. 71, inciso III);
5. Quando se tratar de criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado, órgãos e demais entidades da administração pública (art. 71, inciso IV);
6. Leis que disponham sobre o 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 (art. 71, inciso VI); e
7. Sobre afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal (art. 71, inciso VII);

O Chefe do Executivo pode, ainda, vetar projetos de lei, total ou parcialmente, caso o considere inconstitucional ou contrário ao interesse público, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data de recebimento. Após isso, comunicará a CLDF sobre os motivos do veto.

Caso o Governador não sancione ou veto o projeto de lei no prazo acima, o projeto será automaticamente sancionado. O veto pode ser derrubado por meio da votação da maioria dos Deputados. Sendo o veto derrubado, o Governador deve promulgar o projeto de lei em até 48 (quarenta e oito) horas, não o fazendo, cabe ao Presidente da CLDF fazer. O Presidente não fazendo, cabe ao Vice-Presidente da CLDF fazer. Por isso, só foi considerado, para fins de cálculo da tramitação do projeto de lei, a data de publicação no DODF.

Para o trâmite de seus projetos de lei, o Governador ainda dispõe do regime de urgência, que conforme o art. 73 da Lei Orgânica permite no caso da CLDF não se manifestar sobre o projeto de lei até 45 (quarenta e cinco) dias, o projeto seja incluído na Ordem do Dia, fazendo com que a deliberação dos demais assuntos sejam sobrestadas, ou seja, há um travamento da pauta da CLDF. O regime de urgência não se aplica a projetos de código ou mesmo de emendas a referida Lei Orgânica.

Os projetos de lei de autoria do Legislativo também estão sujeitos ao regime de urgência, entretanto necessitam de aprovação de dois terços dos Deputados da Câmara Legislativa.

Todos os projetos de lei são sujeitos a emendas e modificações. Tal modificação é feita por meio de emenda, que conforme o art. 146 do Regimento Interno da CLDF é a proposição apresentada com o objetivo de alterar a proposição original. As emendas são: supressiva, aglutinativa, substitutiva, modificativa e aditiva. Há ainda o substitutivo, subemenda, emenda de redação e emenda de plenário.

A emenda supressiva é aquela que tem por objetivo eliminar qualquer parte da proposição principal. A aglutinativa pode ser do resultado da fusão de outras emendas, ou de emenda com o texto da principal proposição, que tem por objetivo formar um novo texto com objetivos aproximados. A substitutiva visa substituir parte da proposição principal. A modificativa dá uma nova redação a dispositivo da proposição principal. Já a aditiva faz acréscimo de dispositivo ao texto da proposição principal.

Temos também o substitutivo, que é uma emenda que tem por objetivo substituir integralmente uma proposição ou as proposições que estejam tramitando em conjunto. Por outro lado, há a subemenda, que é a emenda a uma emenda apresentada por relator, na comissão a outra emenda. A emenda de redação pretende sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa, lapso manifesto ou erro evidente. Quando é apresentada uma emenda durante a discussão de matérias em Plenário, se denomina emenda de Plenário.

O art. 147 define que as emendas serão apresentadas à comissão, em 10 (dez) dias após o recebimento da proposição principal. Caso a emenda seja aprovada, será integrada ao parecer,

entretanto caso não seja, será considerada inexistente. A apresentação de substitutivo, quando for de origem de uma das comissões, só pode ser apresentada caso a comissão tenha competência para emitir parecer sobre a questão, a não ser que tenha por objetivo aperfeiçoar a redação e a técnica legislativa. Nesse caso, a emenda também será de iniciativa da Comissão de Constituição e Justiça.

As ditas emendas de Plenário são admitidas nas seguintes situações: quando apresentada por Deputado, deve ser durante a discussão, quando em turno único, ou no primeiro turno, caso haja mais de um; por um sexto dos membros da Casa, ou pelos Líderes que representem esse número na discussão em segundo turno; e qualquer Deputado pode fazê-la na discussão, caso haja, sobre a redação final da proposição.

A emenda aglutinativa está contida no art. 151, que assim dispõe:

Art. 151. As emendas aglutinativas serão apresentadas em Plenário, quando da votação da proposição ou do dispositivo a que se referam, pelos autores das emendas objeto da aglutinação, ou por um terço dos membros da Casa ou Líderes que representem esse número, com a aquiescência dos autores das emendas.

§ 1º A emenda aglutinativa, quando apresentada, implica a retirada das emendas das quais resulta.

§ 2º Recebida a emenda aglutinativa, a Mesa poderá adiar a votação da matéria por uma sessão, para fazer publicar e distribuir em avulsos o seu texto final.

Há a figura do Líder, que conforme o art. 31 do Regimento Interno é o Deputado Distrital, que é o escolhido por seus pares para falar em nome da bancada de seu partido ou bloco parlamentar. O Governador, por meio de mensagem à Mesa de Diretoria, pode indicar um Líder e seu respectivo Vice, entre os Deputados, para representá-lo na Câmara Legislativa. Dessa forma, é possível que o Governo participe das discussões e apresente emendas tanto a projetos de sua própria autoria quanto de projetos de autoria do legislativo.

5.2 - Leis Ordinárias aprovadas em 2016

Os projetos de lei ordinária são mais numerosos que os demais tipos de proposições. Conforme a Lei Orgânica art. 71, podem propor leis ordinárias qualquer membro ou qualquer comissão da Câmara Legislativa; o Governador; os cidadãos; o TCDF; e a Defensoria Pública.

No ano de 2016 foram apresentadas 559 (quinhentos e cinquenta e nove) projetos de lei, sendo que apenas 196 (cento e noventa e seis) projetos foram aprovados.

Ressalta-se que nem todos os projetos aprovados em 2016 foram propostos no respectivo ano, uma vez que alguns projetos demandam um tempo de tramitação maior. A questão do tempo de tramitação dos projetos de lei será tratada mais à frente.

Tabela 1 – Projetos de lei aprovados em 2016 por autoria.

Autoria	Quantidade	Participação (%)
Poder Legislativo ¹⁰	142	72,45
Poder Executivo ¹¹	54	27,55
Total	196	100

Fonte: CLDF, 2017. Tabela elaborada pelo próprio autor.

Os projetos de lei aprovados em 2016, conforme se observa na Tabela 1, foram em sua maioria de autoria do Poder Legislativo. Percebe-se, então, que as propostas oriundas do Poder Legislativo têm um grande peso sobre as proposições aprovadas. Entretanto, vale atentar para o fato de que o Executivo, no ano de 2016, fez a proposição de apenas 67 (sessenta e sete) projetos de lei, tendo obtido aprovação em 54 (cinquenta e quatro) dos projetos apresentados.

Entretanto, os Deputados e seus respectivos órgãos legislativos, apresentaram cerca de 490 (quatrocentos e noventa) projetos de lei.

Ao contrário do que Figueiredo e Limongi (2001) constataram em nível federal um grande impacto do Poder Executivo na produção legislativa, devido às suas prerrogativas institucionais, temos no Distrito Federal um poder legislativo mais atuante. Tal fato pode ser devido o Poder Executivo não ter como usar as Medidas Provisórias, tipo de proposição inexistente no Distrito Federal, para impor sua agenda ao Legislativo.

Tabela 2 – Tempo médio de aprovação dos projetos de lei em 2016.

Autoria	Quantidade	Projetados tramitados em regime de urgência	Tempo médio de tramitação (em dias)
Poder Legislativo	142	0	656,29
Poder Executivo	54	52	64
Total	196	52	493,11

Fonte: CLDF, 2017. Tabela elaborada pelo próprio autor.

As proposições do Executivo têm um tempo muito menor abaixo da média, que considera o tempo médio de tramitação das proposições do Legislativo. Tal fato se deve a possibilidade de tramitação do projeto em regime de urgência e também a relevância das leis

¹⁰ Foi considerado como Poder Legislativo a proposição de autoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

¹¹ Foi considerado como Poder Executivo a proposição de autoria da Defensoria Pública.

propostas pelo Executivo, que geralmente são referentes a questões orçamentárias, como a LOA, LDO e PPA e também aberturas de crédito suplementar.

Em virtude do tempo reduzido para aprovação das proposições, as propostas do Executivo são objeto de menores discussões dentro da Casa Legislativa, por meio das Comissões.

Outra característica que diferencia as proposições do Poder Legislativo das proposições apresentadas pelo Executivo, são relacionadas as suas características enquanto instância propositiva. Figueiredo e Limongi (2001) atribuem a demora na aprovação das proposições do legislativo a um fator institucional. Enquanto o Executivo e o Judiciário, conforme os autores, se organizam e propõe leis enquanto instância institucional, temos o Legislativo com um maior número de proposições individuais.

Quadro 1 – Leis aprovadas em 2016 por Deputado

Partido	Deputados	Projetos de Lei Aprovados por Autoria
PTC	Agaciél Maia	8
PR	Bispo Renato	3
PDT	Celina Leão	7
PTC	Chico Leite	3
PTC	Chico Vigilante	7
PT	Claudio Abrantes	4
PTB	Cristiano Araujo	6
PPS	Eliana Pedrosa	1
PDT	Joe Valle	8
PRTB	Juarezão	2
PRB	Julio César	9
PRTB	Liliane Roriz	7
PHS	Lira	5
PEN	Luzia de Paula	6
PV	Prof. Israel Batista	3
PDT	Professor Reginaldo Veras	5
PMDB	Rafael Prudente	7
PSDB	Raimundo Ribeiro	4
PT	Ricardo Vale	5
PMDB	Robério Negreiros	5
PTN	Rodrigo Delmasso	9
PSB	Roosevelt Vilela	1
SD	Sandra Faraj	5
PPL	Telma Rufino	7
PT	Wasny de Roure	6
PMDB	Wellington Luiz	2
	Mesa Diretora	1
	Vários ¹²	5
	TCDF	1
TOTAL		142

Fonte: CLDF, 2017. Quadro elaborado pelo próprio autor.

As proposições do Legislativo se originam, quase em sua totalidade, de deputados de modo individual. Como se nota no Quadro 1, apenas 5 proposições se originaram de mais de um deputado.

A Lei 5.780/2016, que instituiu reserva mínima de 20% (vinte) do total de vagas do contingente do pessoal contratado pelas empresas de vigilância e transporte de valores que prestem serviços ao Governo do Distrito Federal para serem preenchidas por pessoas do sexo

¹² Proposições realizadas por mais de um deputado.

feminino, é um exemplo de proposição que teve por autoria dois Deputados: o Wasny de Roure e o Rafael Prudente. A referida norma teve por origem o projeto de lei 683/2011. O tempo de tramitação da norma foi calculado em 1840 (mil, oitocentos e quarenta) dias. A proposição também sofreu alterações, desde sua apresentação, apresentada pelos próprios parlamentares, por meio de uma emenda substitutiva no plenário em primeiro turno.

A referida lei, entretanto, foi objeto de veto total pelo Governador. Dispõe, em seu art. 2º que a exigência deve constar no edital de licitação. O Governador, usando do poder de veto, vetou totalmente a lei, alegando inconstitucionalidade formal, uma vez que caberia a União dispor sobre normas gerais de licitações e contratos. Entretanto, o veto foi derrubado e a lei promulgada.

Apresentação de projetos de lei de forma individual são consideradas por Figueiredo e Limongi (2001) como fruto de um processo decisório descentralizado. Ressalta os autores, entretanto, que existe a possibilidade de se propor projetos por meio dos partidos, comissões ou grupos informais de deputados, entretanto declara que essa não é o modo como o Congresso Nacional se organiza. Pode-se, então, avaliar que também não é por meio de proposições em grupo que os Deputados da CLDF se organizam.

Quando se analisa os partidos dos Deputados é possível perceber uma pluralidade na formação partidária da Câmara Legislativa, se caracterizando por ser bastante pulverizada.

Embora haja poucas proposições não individuais, parece não ser essa a causa da demora dos projetos de lei. Os PL apresentados por mais de 1 (um) Deputado, tiveram o tempo médio de tramitação em aproximadamente 772 (setecentos e setenta e dois) dias. Tempo relativamente dentro da média de tramitação dos projetos apresentados de modo individual.

Merece comentário a Lei 5.726/2016, que revoga a lei que estabelece normas para a instalação de torres para transmissão de sinais de celulares. A supracitada norma foi aprovada em 54 (cinquenta e quatro) dias, e não teve alteração nem veto. Foi encabeçada pelos 24 (vinte e quatro) deputados¹³.

¹³ Os deputados foram: Sandra Faraj, Chico Vigilante, Agaciel Maia, Celina Leão, Chico Leite, Cristiano Araújo, Cláudio Abrantes, Delmasso, Juarezão, Julio César, Liliane Roriz, Lira, Luzia De Paula, Prof. Israel Batista, Professor Reginaldo Veras, Rafael Prudente, Raimundo Ribeiro, Bispo Renato Andrade, Ricardo Vale, Robério Negreiros, Roosevelt Vilela, Telma Rufino, Wasny De Roure, Wellington Luiz.

Tabela 3 – Alterações nos projetos de lei aprovados por autoria.

Autoria	Leis Aprovadas	Leis Aprovadas sem Alterações	Sem Alterações (%)	Leis Aprovadas com Alterações	Com Alterações (%)
Poder Legislativo	146	76	54	66	46
Poder Executivo	54	17	31	36	67
Total	196	93	47	102	52

Fonte: CLDF, 2017. Tabela elaborada pelo próprio autor.

A Tabela 3 ressalta um caráter da CLDF enquanto Agência de controle estatal, exercendo, dessa forma, controle sobre os atos de outro poder. Isso rebate a ideia da teoria corrente de que o Poder Legislativo, pelo menos em nível distrital, seria um Poder apenas homologatório do Executivo.

As porcentagens de leis do Legislativo aprovadas sem alterações, superam a porcentagem das leis de autoria do Executivo. Cabe lembrar que o tempo de tramitação das proposições do Executivo são bem menores do que a do Legislativo, mais em virtude da tramitação em regime de urgência. Isso parece contradizer também o fato de que as proposições apresentadas pelo Executivo não têm tempo suficiente para que sejam analisadas e feitas as modificações que acharem pertinentes.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei 5.796/2016, é uma das que possui mais emendas em sua redação. Conforme a Lei Orgânica, é uma lei de autoria do Executivo que estima a receita e fixa a despesa do exercício financeiro subsequente, que no caso foi o do exercício financeiro de 2017.

Entre emendas modificativas, subemendas e emendas de plenário, totalizaram, aproximadamente, 600 (seiscentas) emendas. O art. 147 da referida Lei Orgânica considera o Orçamento como:

Art. 147. O orçamento público, expressão física, social, econômica e financeira do planejamento governamental, será documento forma de decisões sobre alocação de recursos e instrumento de consecução, eficiência e eficácia da ação governamental.

O orçamento, então, se caracteriza por ser um instrumento de planejamento da ação governamental, podendo ser explicada, dessa forma, o porquê de tantas emendas a um único projeto de lei, uma vez que o Legislativo enquanto casa do povo, se caracteriza pela participação indireta da população na elaboração do orçamento.

As emendas individuais dos Deputados a respeito de investimentos, manutenção e desenvolvimento do ensino ou a ações e serviços públicos de saúde e infraestrutura urbana; ou caso esteja definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias possuem execução obrigatória, ressalvado impedimento de ordem técnica ou jurídica.

Isso torna as emendas individuais dos Deputados ainda mais relevante, já que os remanejamentos das emendas individuais só podem ocorrer caso haja manifestação expressa do autor da emenda ou então por deliberação do Plenário da Câmara. Tal caráter obrigatório garante ainda mais controle do Legislativo sobre a execução orçamentária e influência sobre as políticas públicas. Tal situação torna favorável a criação de políticas públicas de Estado, ao invés das de governo.

Embora as alterações pelos Deputados garantam controle sobre as leis propostas pelo Executivo, o Governador, caso considere seu projeto de lei foi alterado de modo a prejudicar a proposta ou que a inclusão de dispositivo é inconstitucional ou contra o interesse público, pode proceder da seguinte forma: pode apresentar emenda, por meio de mensagem, a CLDF ou então por meio do seu Líder junto a Câmara Legislativa; ou pode vetar total ou parcialmente a lei. Ou seja, como não tem garantias quanto à preservação da proposta original, o Executivo pode exercer controle sobre a lei.

Caso a CLDF, por meio dos seus Deputados, queiram manter as alterações feitas, pode, por meio da derrubada do veto, promulgar a lei com suas alterações, se caso consiga quórum para a derrubada do veto.

Agora, em relação aos projetos de lei de autoria do legislativo, caso o Executivo considere relevante a matéria e queira apresentar alguma contribuição a norma, este pode fazer tanto através de mensagem, com a sua respectiva contribuição, ou por meio do seu Líder junto a CLDF.

Entretanto, no caso de considerar a referida proposta como contrária ao interesse público ou ainda inconstitucional, seja porque não é de sua alçada a proposição da norma ou ainda não ser de competência do Distrito Federal dispor sobre essa questão, há a possibilidade do veto.

Tabela 4 – Vetos totais ou parciais por autoria de projeto de lei.

Tipos de Vetos	Poder Executivo	Leis do Executivo Vetadas (%)	Poder Legislativo	Leis do Legislativo Vetadas (%)
Veto Parcial	36	67	26	18
Veto Total	1	2	61	43
Total	37	69	87	61

Fonte: CLDF, 2017. Tabela elaborada pelo próprio autor.

A Tabela 4 apresenta a quantidade de lei que tiveram vetos ou totais ou parciais. Em porcentagem, nota-se que o número de vetos maior se dá aos projetos do próprio executivo, apresentando uma porcentagem superior em 8%, quando comparado a quantidade de leis vetadas. Entretanto, quando se compara a quantidade de vetos por tipo, nota-se que as características variam conforme a autoria das proposições. Projetos de lei de autoria do Legislativo estão mais sujeitos ao veto total do que as proposições do próprio Executivo.

Embora um número expressivo de proposições do Legislativo teve veto total, 100% dessas normas com veto total tiveram o veto derrubado na Câmara Legislativa. Já as com veto parcial tiveram um sucesso menor em sua rejeição. Apenas 31% delas tiveram o veto rejeitado, ou seja, um total de 8 (oito) vetos foram derrubados.

Quando se trata das proposições do Executivo que tiveram veto, temos o seguinte cenário: a norma de sua própria autoria que sofreu alteração no Legislativo e foi vetada totalmente, conseguiu ter o veto rejeitado; já entre as outras proposições objeto de veto parcial, apenas 3% dos vetos foram rejeitados.

A lei que teve veto total foi a 5.658/2016, apresentada pela própria Defensoria Pública¹⁴ com o objetivo de estruturar o quadro de pessoal próprio. O Governador alegou que a criação e/ou estruturação de cargos tem como prerrogativa de iniciar o processo legislativo ele mesmo, nos termos da Lei Orgânica, art. 71.

Mas, como as leis sancionadas ou promulgadas também são objetos de controle de constitucionalidade, a referida lei foi suspensa pelo TJDF.

Outro fator que é importante citar, é a questão da suspensão ou declaração de inconstitucionalidade das leis aprovadas pela CLDF. No ano de 2016, 19 (dezenove) leis ordinárias foram suspensas liminarmente ou declaradas inconstitucionais pelo TJDF. Um fato que ressalta essa questão, é pelo fato de que todas essas leis que alcançaram esse status, foram

¹⁴ Neste trabalho a Defensoria Pública foi considerada como parte da estrutura do Executivo.

objeto de veto total por parte do Governador do Distrito Federal, tendo sido derrubado o veto posteriormente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo legislativo no Distrito Federal, composto basicamente pelas Leis Ordinárias, se mostrou igual a alguns pontos sobre o que a literatura produz, mas também demonstrou haver alguns pontos de não concordância com a literatura. A produção legislativa, pelo menos no ano de 2016, foi composta por uma grande atuação do Legislativo, tanto no número de proposições apresentadas, quanto no número de proposições aprovadas.

Inicialmente isso pode ocorrer por três motivos: pela característica híbrida do Distrito Federal, no qual o ente possui competências tanto estaduais quanto municipais; ou pode ser devido a um grande poder de agenda que este Poder tem sobre ele mesmo; ou, ainda, em virtude da não adoção, pelo Distrito Federal, das Medidas Provisórias.

Em que pese o fato desse estudo buscar analisar os instrumentos de *accountability* horizontal usados na aprovação das leis ordinárias no ano de 2016, foi inevitável perpassar sobre a questão da relação entre a CLDF e o Poder Executivo.

Houve um alto índice de alterações nos projetos, assim como um alto índice de veto nas leis aprovadas. Não menos importante, notou-se o fato de todas as leis com veto total terem tido o veto derrubado pela Câmara Legislativa.

O presente trabalho, apesar de apresentar a questão da tramitação das leis aprovadas em 2016 e mostrar os mecanismos de intervenção de um poder no outro na confecção das normas, não abordou a importância do Líder do Governo na CLDF e nem se aprofundou nas alterações ocorridas, naquela casa Legislativa, nos projetos de lei de autoria do Executivo.

Um dos objetivos desse trabalho foi identificar quantas leis ordinárias foram de autoria do Executivo e sofreram alterações pelo Legislativo, durante sua tramitação. Observou-se que 67% das leis que foram propostas pelo Executivo foram alteradas durante a tramitação do projeto de lei na Câmara Legislativa.

Outrossim, das leis aprovadas, apenas as que foram propostas pelo Executivo tiveram tramitação pelo regime de urgência. Das 54 (cinquenta e quatro) leis aprovadas, 52 (cinquenta e duas) tiveram o regime de urgência requerido pelo Executivo. Embora a literatura relate que a tramitação no regime de urgência não permita uma análise maior desses projetos de lei, foi visto que isso não impediu um grande número de alterações nas proposições do Executivo.

Enquanto o poder legislativo dispõe da prerrogativa de alterar os projetos de lei por meio de suas emendas, o poder executivo pode vetar, parcial ou totalmente, as leis aprovadas pelos Deputados, incluindo aí as leis de sua própria autoria, caso as modificações realizadas não lhe sejam oportunas.

As leis propostas pelo legislativo alcançaram mais de 50% de veto por parte do Chefe do Executivo. O legislativo, por meio da rejeição ao veto, conseguiu manter sua agenda, frente ao controle do executivo.

O Distrito Federal com sua configuração híbrida, pode dispor sobre as matérias de competência do Executivo e do Legislativo. Entretanto, conforme Tomio e Ricci (2012) o legislativo teria uma produção muito limitada, já que a produção legislativa é muito centralizada no Congresso Nacional, ou seja, na União. Diante da quantidade de leis que são suspensas ou declaradas nulas pelo Judiciário, revelam um não entendimento sobre o que a Câmara Legislativa pode dispor. Soma-se a isso a não compreensão da separação de poderes, já que algumas normas que são de autoria do Executivo e são propostas pelo Legislativo.

Os resultados revelaram, dado a atuação do Judiciário e a capacidade significativa do legislativo em derrubar vetos totais, de que a *accountability* realmente precisa ser exercida em conjunto com outras agências estatais. Conforme O'Donnell (1998) e Schedler (1999) para o encerramento do ciclo fiscalizatório e de controle, é necessário que uma agência tome uma decisão final.

Encontra-se indícios de variáveis que podem ser verificadas quando for analisar a relação entre o executivo e o legislativo do Distrito Federal. Não apenas isso, essa relação deve ser analisada juntamente com a relação do Judiciário, mesmo este não sendo considerado Poder do Distrito, o TJDF tem jurisdição sobre o Distrito Federal e suas questões políticas.

Analisar essa relação entre os três Poderes requer compreender o quanto o fato do Judiciário ser organizado pela União afeta essa relação.

Conclui-se dessa forma que os mecanismos de alteração das proposições e o veto possuem grande relevância quando se trata da separação de poderes no Distrito Federal e sobre a *accountability* horizontal na relação.

Este trabalho corrobora Teixeira (1999) de que a relação entre os dois poderes é institucionalizada, uma vez que os mecanismos legais foram bastante usados no referido ano.

Entretanto, existe a dimensão não formalizada dessa relação que não foi objeto desse estudo. Este trabalho também se limita na análise da relação entre os referidos poderes e também dos mecanismos de veto e alteração, uma vez que não foi examinada todas as emendas e todos os motivos dos vetos. Muito menos a discussão acerca dessas proposições. Por a pesquisa ter sido limitada a 2016, as conclusões deste trabalho não se aplicam aos demais anos. A resposta ao problema desta pesquisa é que os mecanismos de *accountability* horizontal foram usados para retificar as ações do outro poder.

REFERÊNCIAS

BORGES, Elenice Alves Leite. **O Processo Legislativo para a Autonomia do Distrito Federal: lutas e conquistas**. Monografia (Curso de Especialização em Processo Legislativo) Brasília. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

Congresso em Foco. **Sindicato pede o impeachment de governador do DF**. 2016. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/sindicalista-pede-o-impeachment-de-rolleberg-na-camara-legislativa/>>. Acesso em: 18 out. 2017.

DINIZ, Simone. **Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, 2005, p. 333 a 369.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei Orgânica do Distrito Federal**. 1993. Disponível em: <<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/buscarLei-1835!buscarLei.action>>

_____. **Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal**. 2005. Disponível em: <<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/buscarLei-81!buscarLeiAtualizada.action>>

_____. Lei nº 5.780/2016, de 16 de dezembro de 2016. Institui reserva mínima de 20% do total de vagas do contingente de pessoal contratado por empresas de vigilância e transporte de valores que prestem serviços ao Governo do Distrito Federal para serem preenchidas por pessoas do sexo feminino. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF. 27 dez. 2016. Col. 1, p. 04. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/leis-distritais>>

_____. Lei nº 5.726/2016, de 17 de outubro de 2016. Revoga a Lei nº 3.446, de 23 de setembro de 2004, que estabelece normas para a instalação de torres destinadas a antenas de transmissão de sinais de telefonia e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF. 18 out. 2016. Col. 2, p. 01. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/leis-distritais>>

_____. Lei nº 5.796/2016, de 29 de dezembro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2017. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF. 07 mar. 2017. Col. 1, p. 01. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/leis-distritais>>

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HAMILTON, Alexandre; MADISON, James; JAY, John. **Os Federalistas**. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1994.

MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. **Separação de Poderes: de doutrina liberal a princípio constitucional.** Revista de Informações Legislativas, Brasília, a. 45, n. 178, abr/jun 2008.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis.** São Paulo: Martins Fontes, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, vol. 43, núm. 6, nov-dez 2009, p.1343-1368.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da accountability no Brasil.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 10, n. 47, 2005.

SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing Accountability.** In The Self Restraining State: power and Accountability in new democracies. Lynne Rienner Publishers. Boulder: 1999.

RODRIGUES, Leandro do Nascimento. **O Conselho Nacional de Justiça como Instrumento de Accountability Horizontal: análise do período 2005-2007.** Dissertação (Mestre em Ciência Política). Brasília: UnB. 2008.

TEIXEIRA, Graziela Dias. **Orçamento Participativo e Cultura Orçamentária.** Dissertação (Mestre em Ciência Política) Brasília: UnB. 1999.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. **Seis Décadas de Processo Legislativo Estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951/2010).** Cadernos da Escola do Legislativo, v. 13, n. 21, jan/jun 2012, p. 59-107.