

NOS BASTIDORES DO PODER LEGISLATIVO: INCONSTITUCIONALIDADES INTENCIONAIS E DINÂMICAS INSTITUCIONAIS NO PROCESSO LEGISLATIVO

BEHIND THE SCENES OF THE LEGISLATIVE BRANCH: INTENTIONAL UNCONSTITUTIONALITIES AND INSTITUTIONAL DYNAMICS IN THE LEGISLATIVE PROCESS

Gilson Aires de Menezes Júnior¹

RESUMO: O artigo examina o vício de iniciativa no processo legislativo distrital a partir de uma chave de leitura que combina dogmática constitucional e análise institucional, buscando compreender de que modo a produção normativa formalmente incompatível com a ordem constitucional pode ser mobilizada de maneira consciente no interior da dinâmica legislativa. Parte se da premissa de que a separação de Poderes, longe de representar simples fórmula abstrata de repartição funcional, projeta efeitos concretos sobre a conformação do processo legislativo, especialmente quando a Constituição reserva ao chefe do Executivo a deflagração de determinadas matérias. Nesse quadro, investiga se a persistência de leis distritais invalidadas por vício de iniciativa pode ser compreendida apenas como erro técnico do legislador ou se, em sentido mais preciso, revela racionalidade política orientada à apropriação de agenda, à externalização de custos decisórios e à redistribuição de responsabilidades institucionais. O trabalho articula a literatura clássica sobre processo legislativo, reserva de iniciativa e controle de constitucionalidade com o exame do papel desempenhado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios no controle concentrado de normas distritais, destacando padrões argumentativos recorrentes em decisões que reconhecem a inconstitucionalidade formal. A hipótese sustentada é a de que a edição de proposições marcadas por vício de iniciativa pode operar como expediente estratégico por meio do qual o Legislativo sinaliza compromisso político, transfere ônus de implementação ou de veto ao Executivo e, em caso de judicialização, desloca ao Judiciário o custo institucional da invalidação, preservando dividendos simbólicos perante o eleitorado. A conclusão aponta que o enfrentamento do problema exige mais do que reafirmação abstrata da supremacia constitucional, reclamando aperfeiçoamento do controle preventivo de constitucionalidade, fortalecimento das instâncias técnicas parlamentares e amadurecimento institucional das relações entre Legislativo, Executivo e Judiciário no âmbito distrital.

Palavras-chave: Processo legislativo. vício de iniciativa. separação de Poderes. controle de constitucionalidade. TJDFT. Câmara Legislativa do Distrito Federal.

¹ Mestre e Doutorando em Direito Constitucional. Formação: IDP - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

ABSTRACT: This article examines defects of legislative initiative in the legislative process of the Federal District through an analytical framework that combines constitutional doctrine and institutional analysis, seeking to understand how norms that are formally incompatible with the Constitution may be consciously mobilized within legislative dynamics. It starts from the premise that the separation of powers is not merely an abstract formula of functional distribution, since it produces concrete effects on the design of the legislative process, especially when the Constitution reserves to the head of the Executive the power to initiate specific matters. Within this framework, the study investigates whether the persistence of district laws declared unconstitutional for defects of initiative can be explained only as technical error or whether, more precisely, it reveals a political rationality aimed at agenda appropriation, outsourcing of decision making costs, and redistribution of institutional responsibilities. The article brings together classic literature on the legislative process, reserved initiative, and judicial review with an examination of the role played by the Court of Justice of the Federal District and the Territories in the concentrated review of district norms, highlighting recurring argumentative patterns in decisions that recognize formal unconstitutionality. The central hypothesis is that the enactment of bills tainted by defects of initiative may function as a strategic device through which the Legislature signals political commitment, transfers the burden of implementation or veto to the Executive, and, in the event of judicialization, shifts to the Judiciary the institutional cost of invalidation while preserving symbolic gains before the electorate. The conclusion indicates that confronting this problem requires more than an abstract reaffirmation of constitutional supremacy, demanding improvements in preventive constitutional review, strengthening of parliamentary technical bodies, and greater institutional maturity in the relations among Legislature, Executive, and Judiciary within the Federal District.

2

Keywords: legislative process. defect of initiative. separation of powers. judicial review. Court of Justice of the Federal District and the Territories. Federal District Legislative Chamber.

I INTRODUÇÃO

A Constituição raramente é violada por ignorância. Na maior parte das vezes, ela é tensionada, contornada ou frontalmente desrespeitada de forma consciente, estratégica e politicamente calculada. Entre o texto constitucional e a norma produzida, existe um espaço de decisão onde o poder escolhe, deliberadamente, correr o risco da inconstitucionalidade. É nesse espaço — invisível aos olhos do cidadão comum, mas cotidiano nos bastidores institucionais — que se instala o fenômeno das inconstitucionalidades intencionais.

Na legislatura passada, atuei no Poder Legislativo do Distrito Federal, assessorando diretamente a Comissão de Constituição e Justiça, órgão responsável pelo controle preventivo de constitucionalidade das proposições legislativas. Minha principal atribuição era elaborar e sugerir pareceres, avaliando a viabilidade constitucional dos projetos em tramitação. À época, o

debate jurídico era fortemente marcado pela consolidação dos precedentes judiciais obrigatórios, o que suscitou minha primeira inquietação teórica: como a CCJ se comporta — ou deveria se comportar — diante de precedentes vinculantes que já antecipam a inconstitucionalidade de determinadas matérias?

Essa inquietação deu origem ao projeto de pesquisa apresentado ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), no âmbito do mestrado, intitulado “A aplicação dos precedentes obrigatórios no Poder Legislativo do Distrito Federal”. Contudo, à medida que avançava nas disciplinas acadêmicas e, sobretudo, aprofundava a observação empírica das deliberações da Comissão, tornou-se impossível ignorar uma dissonância estrutural: proposições juridicamente adequadas eram rejeitadas, enquanto projetos flagrantemente inconstitucionais avançavam no processo legislativo com surpreendente naturalidade.

Essa constatação deslocou o eixo da pesquisa. O problema não residia apenas na aplicação — ou na inobservância — dos precedentes obrigatórios. A questão central era mais incômoda: por que uma Casa Legislativa reiteradamente reconhecida como uma das que mais produzem normas declaradas inconstitucionais continuava a fazê-lo, mesmo dispondo de assessoramento técnico, precedentes consolidados e alertas jurídicos explícitos? A resposta não estava na técnica, mas na política.

A experiência cotidiana na CCJ revelou que muitas proposições inconstitucionais não eram fruto de erro, desatenção ou desconhecimento, mas de decisões politicamente orientadas. Projetos eram apresentados como instrumentos de pressão sobre o Poder Executivo, como estratégias de visibilidade parlamentar, como mecanismos de defesa de mandatos, categorias organizadas ou interesses territoriais específicos. O processo legislativo mostrava-se atravessado por racionalidades paralelas, nas quais a constitucionalidade deixava de ser um limite absoluto e passava a ser uma variável do cálculo político.

Nesse cenário, o vício de iniciativa destacou-se como a principal causa de inconstitucionalidade. Foi a partir dessa recorrência que, no mestrado, voltei minha atenção ao fenômeno da apropriação da agenda, pelo qual o Poder Executivo, ao identificar o mérito político de uma proposta parlamentar formalmente inviável, reapresenta a matéria com autoria legítima, sanando o vício constitucional. Embora frequentemente celebrado como solução cooperativa entre os Poderes, esse mecanismo também revela algo mais profundo e perturbador: a normalização da inconstitucionalidade como etapa estratégica do processo decisório.

Encerrada essa investigação, tornou-se evidente que ainda restava uma lacuna fundamental. Não bastava descrever o fenômeno ou mapear seus efeitos; era necessário nomeá-

lo, compreendê-lo como categoria própria e enfrentá-lo criticamente. As inconstitucionalidades intencionais exigem mais do que explicações descritivas: exigem instrumentos analíticos capazes de revelar seus usos estratégicos e seus impactos sobre a articulação entre os Poderes no Brasil.

É nesse contexto que se insere o presente artigo. A compreensão do processo legislativo como simples sucessão formal de atos encadeados não é suficiente para explicar a complexidade institucional que envolve a produção normativa em regimes constitucionais contemporâneos, pois a iniciativa, a deliberação, a sanção e o controle posterior da validade das leis operam em ambiente marcado por disputas de competência, incentivos políticos e mecanismos de preservação do equilíbrio entre os Poderes, de modo que o desrespeito às regras constitucionais de formação da lei afeta não apenas a forma do ato, mas a própria legitimidade do arranjo estatal desenhado pela Constituição de 1988, que transformou o processo legislativo em espaço normativamente disciplinado pela supremacia constitucional e pela repartição funcional de atribuições entre os órgãos estatais.

No interior desse desenho, a iniciativa legislativa assume relevo singular porque define quem pode deflagrar validamente a produção normativa em matérias sensíveis, convertendo se em pressuposto de legitimidade da atuação parlamentar e em técnica de racionalização do poder de legislar, razão pela qual a doutrina constitucional clássica identifica na reserva de iniciativa um dos pontos centrais da arquitetura do processo de formação das leis, visto que a observância dessa fase inicial condiciona a regularidade de todo o itinerário legislativo subsequente e impede que a deliberação parlamentar invada esferas institucionais cuja conformação foi expressamente protegida pelo constituinte.

A literatura sobre processo legislativo mostra que o vício de iniciativa jamais foi tratado, no direito constitucional brasileiro, como desajuste meramente secundário ou passível de releitura utilitária à luz de conveniências conjunturais, uma vez que a usurpação da competência para iniciar determinada matéria compromete a própria fonte constitucional do poder de legislar e projeta um defeito de origem que alcança a lei desde a sua gênese, tornando insuficiente qualquer tentativa de justificar a validade do produto final por referência exclusiva ao mérito político da proposição aprovada ou ao consenso parlamentar obtido ao longo da tramitação.

Essa constatação adquire especial densidade quando se observa o ambiente político institucional do Distrito Federal, no qual a Câmara Legislativa formula agendas normativas em áreas de grande visibilidade pública e, não raras vezes, enfrenta limites constitucionais decorrentes da Lei Orgânica local e da reprodução de regras estruturantes da Constituição

Federal, abrindo espaço para conflitos reiterados sobre a titularidade da iniciativa e para a judicialização de leis aprovadas com conteúdo voltado à administração pública, ao regime jurídico de servidores e à organização de políticas públicas cuja conformação inicial foi reservada ao chefe do Executivo.

Ao eleger o Legislativo distrital como laboratório empírico, a obra aborda uma posição institucional singular no constitucionalismo brasileiro, ao concentrar competências legislativas típicas de estados e municípios, o que intensifica a complexidade normativa, amplia os conflitos de competência e expõe, com maior nitidez, os limites e tensões do processo legislativo. Compreender esse cenário é condição necessária para revelar os limites do controle preventivo, os usos estratégicos da Constituição e as contradições de um legislativo que, não raras vezes, viola a Constituição como forma de estratégia política.

O problema que orienta este artigo consiste em investigar se a reiteração de normas distritais posteriormente invalidadas por vício de iniciativa deve ser lida apenas como falha técnica na apreciação da constitucionalidade formal ou se revela, de modo mais profundo, estratégia institucional mediante a qual o Legislativo apropria-se de agendas politicamente rentáveis, transfere a decisão final de implementação ao Executivo e, quando necessário, deixa ao Judiciário o ônus institucional de declarar a incompatibilidade da lei com a ordem constitucional, preservando perante a opinião pública o capital político associado à proposição da medida, hipótese que encontra respaldo em estudos recentes sobre inconstitucionalidades intencionais na Câmara Legislativa do Distrito Federal. É nesse terreno de tensão — entre norma, poder e estratégia — que o leitor é convidado a seguir.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 SEPARAÇÃO DE PODERES, PROCESSO LEGISLATIVO E RESERVA DE INICIATIVA

A separação de Poderes, no constitucionalismo brasileiro, não pode ser compreendida como compartimentação rígida e estanque de funções, mas como técnica de limitação recíproca e distribuição racional de competências voltada a impedir tanto a concentração decisória quanto a desfiguração das atribuições essenciais de cada órgão, motivo pelo qual o processo legislativo surge, na Constituição de 1988, como terreno em que essa separação se concretiza por meio de regras sobre iniciativa, deliberação, sanção, veto e controle, cada qual desenhada para evitar que um Poder se substitua ao campo funcional do outro sem autorização constitucional expressa (Brasil, 1988).

A doutrina de José Afonso da Silva esclarece que o processo de formação das leis deve ser lido como encadeamento de fases constitucionalmente predeterminadas, cujo sentido não reside em formalismo vazio, mas na garantia de que a vontade estatal se produza de acordo com o órgão competente e com a forma previamente fixada, razão pela qual a iniciativa se converte em momento decisivo, porque dela depende a regular abertura do iter legislativo e, por consequência, a validade do ato normativo que dele resulta, sobretudo nas hipóteses em que a Constituição estabeleceu reserva em favor de autoridade ou órgão específico (Silva, 1964).

A análise clássica de Manoel Gonçalves Ferreira Filho reforça que o processo legislativo não se resume à aprovação parlamentar do texto normativo, pois a lei constitucionalmente legítima depende de conformidade integral com as condições de produção previstas pelo ordenamento superior, entre as quais a iniciativa ocupa lugar de relevo por sinalizar o ponto de partida legítimo da atividade normativa, de modo que qualquer desvio nessa etapa compromete a estrutura do procedimento e impede que a deliberação posterior cure defeito originalmente instalado na gênese da proposição (Ferreira Filho, 1995).

No plano dogmático contemporâneo, André Ramos Tavares observa que a separação de Poderes projeta efeitos sobre o processo legislativo ao estabelecer espaços de iniciativa privativa cuja função é resguardar zonas de competência especialmente sensíveis à autonomia administrativa e política do Executivo, em temas como organização da administração, criação de cargos, regime jurídico de servidores e estruturação de serviços públicos, sem que isso represente privilégio arbitrário, mas antes mecanismo de coerência institucional entre quem administra, quem planeja e quem suporta os efeitos financeiros e organizacionais das escolhas normativas (Tavares, 2021).

No âmbito distrital, a Lei Orgânica do Distrito Federal reproduz esse modelo de repartição funcional e o adapta às especificidades da organização local, preservando reserva de iniciativa em matérias que dizem respeito à estrutura administrativa, ao funcionalismo e à conformação de políticas cuja implementação depende diretamente da chefia do Executivo, o que demonstra que a separação de Poderes não se esgota na Constituição Federal, irradiando se em direção ao plano local como parâmetro de validade do exercício da competência legislativa pela Câmara Legislativa (Distrito Federal, 1993).

A reflexão de Clèmerson Merlin Clève sobre a atividade legislativa do Executivo revela que a iniciativa reservada não constitui simples resíduo de tradição autoritária, mas forma de acomodação institucional das exigências do Estado contemporâneo, cuja administração demanda coerência técnica, planejamento e capacidade de execução, aspectos que tornam

inadequada a intervenção parlamentar originária em matérias intrinsecamente ligadas à máquina administrativa, sob pena de ruptura da racionalidade funcional que legitima a repartição constitucional de competências entre legislar e governar (Clève, 1993).

Em chave de ciência política institucional, a relação entre Executivo e Legislativo na ordem constitucional inaugurada em 1988 permite perceber que o processo legislativo é espaço de coordenação e conflito simultâneos, no qual o desenho das competências de iniciativa influencia a capacidade de formação de agenda, de negociação e de responsabilização política, razão pela qual a reserva de iniciativa, longe de ser detalhe técnico, afeta diretamente a distribuição de poder entre os atores centrais do sistema político e condiciona a forma pela qual demandas sociais são convertidas em proposições legislativas (Figueiredo e Limongi, 2001).

Altair Roberto Lima chama atenção para o fato de que as restrições impostas à participação do Presidente da República no processo legislativo convivem com hipóteses em que a própria Constituição lhe reserva protagonismo inicial, evidenciando que a iniciativa privativa opera como categoria seletiva e funcional, destinada a assegurar que determinados temas sejam submetidos, desde o início, ao órgão que detém melhores condições institucionais de avaliar sua oportunidade, seus impactos administrativos e sua exequibilidade, sem que isso elimine o papel deliberativo do Parlamento, mas delimitando o modo constitucionalmente adequado de sua atuação (Lima, 2005).

7

A obra de João Jampaulo Júnior é expressiva ao demonstrar que a sanção não pode ser tratada como expediente de purificação retroativa de defeitos de iniciativa, justamente porque a competência para iniciar o processo não se confunde com a faculdade de concordar com o texto aprovado ao final da tramitação, o que preserva a autonomia conceitual da fase inaugural e impede que a ordem constitucional seja reduzida a cálculo político posterior entre Executivo e Parlamento, com sacrifício da rigidez procedimental instituída como garantia da própria separação de Poderes (Jampaulo Júnior, 2008).

A iniciativa popular, embora represente abertura democrática relevante do processo legislativo, convive com limites materiais decorrentes das iniciativas privativas constitucionalmente reservadas, o que demonstra que a ampliação da participação política direta não elimina a lógica de distribuição funcional de competências nem autoriza o deslocamento indiscriminado de matérias para canais de proposição incompatíveis com o modelo constitucional, dado que a legitimidade democrática da fonte popular não afasta as amarras estruturais do processo legislativo previstas para preservar a coerência do sistema (Ribeiro, 2005).

No plano do controle preventivo, Taísa Maria Viana Anchieta mostra que a análise de constitucionalidade no interior das Casas legislativas constitui etapa indispensável ao funcionamento adequado do processo legislativo, porque o parecer de constitucionalidade atua como filtro interno destinado a impedir que proposições incompatíveis com a repartição de competências avancem até a aprovação, funcionando não apenas como juízo técnico, mas como mecanismo de autocontenção institucional que concretiza a separação de Poderes antes mesmo de eventual provocação do Judiciário (Anchieta, 2003).

A jurisprudência constitucional consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da repercussão geral contribui para sofisticar essa discussão ao indicar que a identificação da reserva de iniciativa exige exame cuidadoso do conteúdo normativo da lei e de seus efeitos sobre a estrutura administrativa, afastando leituras simplificadas que equiparam qualquer repercussão financeira à invasão de competência privativa, o que reforça que a separação de Poderes, no processo legislativo, demanda critérios dogmáticos consistentes e sensibilidade institucional para distinguir atuação parlamentar legítima de interferência indevida em esfera reservada ao Executivo (STF, 2016).

2.2 VÍCIO DE INICIATIVA COMO CATEGORIA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

O vício de iniciativa deve ser entendido como categoria jurídico constitucional autônoma, dotada de conteúdo próprio e de regime de invalidade específico, porque resulta da inobservância da regra que define quem possui competência para deflagrar validamente o processo legislativo em determinadas matérias, atingindo a fonte constitucional da produção normativa antes mesmo da deliberação parlamentar e comprometendo a lei em sua origem, o que afasta a ideia de defeito meramente periférico ou de simples inadequação formal sem densidade constitucional relevante (Pires, 2012).

João Jampaulo Júnior demonstra que o vício de iniciativa se projeta sobre a estrutura do processo legislativo como defeito de origem insuscetível de purificação por atos posteriores, dado que a competência para iniciar a tramitação de determinada matéria constitui elemento da própria conformação constitucional do procedimento, não sendo possível substituí-la por anuência tardia do Poder que deveria ter sido legitimamente o autor da proposição, circunstância que confere a esse vício especial gravidade no âmbito do controle de constitucionalidade formal (Jampaulo Júnior, 2008).

Nos comentários contextuais à Constituição, José Afonso da Silva trata a reserva de iniciativa como mecanismo de preservação da ordem de competências estabelecida pelo

constituinte, de sorte que o desrespeito a essa reserva não se confunde com desacordo político ou desacerto técnico pontual, mas representa afronta ao modo constitucionalmente previsto de produção da norma, o que explica por que a jurisprudência e a doutrina reconhecem a invalidade da lei ainda que o conteúdo material da proposição, considerado isoladamente, pudesse ser reputado socialmente desejável (Silva, 2009).

A doutrina contemporânea de André Ramos Tavares permite compreender o vício de iniciativa como forma qualificada de inconstitucionalidade formal, uma vez que o problema não reside no conteúdo substancial do texto aprovado, mas na transgressão de uma exigência constitucional de competência procedimental, cuja observância é inseparável da legitimidade do resultado legislativo, sendo inadequado reduzir essa discussão ao plano da mera técnica legislativa, já que o núcleo do problema está na usurpação de atribuição funcional constitucionalmente delimitada (Tavares, 2021).

Essa categoria possui assento direto na Constituição de 1988, que distribui competências de iniciativa de maneira expressa e vinculante em matérias específicas, atribuindo ao chefe do Executivo a prerrogativa de apresentar projetos relacionados à organização administrativa, servidores públicos, orçamento e estrutura governamental, o que significa que a violação dessa distribuição não representa apenas descumprimento regimental ou conflito interinstitucional ordinário, mas ofensa à supremacia constitucional e ao próprio desenho de limitação recíproca entre os Poderes (Brasil, 1988).

A mesma lógica aparece no plano local, pois a Lei Orgânica do Distrito Federal incorpora regras de iniciativa reservada voltadas à proteção da autonomia organizacional do Executivo distrital, razão pela qual o vício de iniciativa em leis distritais deve ser examinado a partir de dupla moldura normativa, composta pela Constituição Federal e pela legislação orgânica local, o que amplia a densidade constitucional do problema e torna ainda mais evidente que a invalidação judicial decorre de violação estrutural do procedimento legislativo e não de mero desacordo interpretativo de baixa intensidade (Distrito Federal, 1993).

Altair Roberto Lima salienta que as restrições de iniciativa no processo legislativo brasileiro cumprem função de racionalização institucional ao impedir que matérias relacionadas à direção política e administrativa do Estado sejam moldadas desde a origem por órgão distinto daquele responsável por sua execução, de modo que o vício de iniciativa expressa precisamente o fracasso dessa racionalização quando o Legislativo avança sobre domínio cuja titularidade inicial foi constitucionalmente reservada, convertendo o desrespeito procedimental em problema de legitimidade institucional (Lima, 2005).

A reflexão de Ubergue Junior Ribeiro sobre a convivência entre iniciativa popular e iniciativas privadas ajuda a perceber que o sistema constitucional não opera com uma lógica indiferenciada de abertura procedimental, mas com combinações específicas entre participação, competência e forma, de modo que a existência de canais democráticos amplos para proposição normativa não elimina a necessidade de reconhecer fronteiras de iniciativa em temas sensíveis, circunstância que reforça a natureza estrutural do vício quando tais fronteiras são ultrapassadas pelo sujeito institucional inadequado (Ribeiro, 2005).

Na perspectiva histórica do processo legislativo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho esclarece que a fase introdutória do procedimento não é dispensável nem meramente instrumental, visto que nela se fixa a autoria constitucionalmente legítima da proposição, premissa sem a qual a sequência deliberativa perde seu fundamento jurídico, razão pela qual o vício de iniciativa compromete toda a cadeia posterior de atos legislativos e justifica a invalidação da lei aprovada mesmo na ausência de defeitos nas etapas subsequentes de discussão, votação e sanção (Ferreira Filho, 1995).

Clèmerson Merlin Clève contribui para essa formulação ao enfatizar que a expansão das funções estatais e a centralidade administrativa do Executivo no Estado contemporâneo tornam indispensável a preservação de um espaço próprio de iniciativa normativa para matérias conectadas à governabilidade e à organização interna do aparelho estatal, o que explica por que a invasão parlamentar dessa esfera não é juridicamente neutra, mas afeta a lógica funcional do sistema e revela o vício de iniciativa como mecanismo dogmático de defesa da racionalidade constitucional do processo de governo (Clève, 1993).

A orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 oferece importante refinamento à categoria ao demonstrar que o reconhecimento do vício de iniciativa requer precisão analítica sobre a natureza da matéria regulada, evitando automatismos que transformem qualquer impacto administrativo em reserva absoluta do Executivo, o que não enfraquece a categoria, mas a fortalece, pois afasta seu uso inflacionado e mantém sua incidência vinculada às hipóteses em que o conteúdo normativo efetivamente invade campo de organização e direção administrativa reservado pela Constituição (STF, 2016).

No plano do controle de constitucionalidade, Luís Roberto Barroso assinala que as inconstitucionalidades formais relacionadas ao procedimento e à competência possuem aptidão plena para ensejar invalidação judicial, justamente porque a supremacia da Constituição alcança o modo de produção da lei e não apenas seu conteúdo material, de modo que o vício de iniciativa, enquanto defeito de competência procedimental, integra o núcleo duro das hipóteses em que o Judiciário exerce função contramajoritária legítima para restaurar a integridade do processo legislativo constitucionalmente desenhado (Barroso, 2022).

2.3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ÂMBITO DISTRITAL E O PAPEL DO TJDFT

O controle de constitucionalidade no âmbito distrital deve ser compreendido como expressão do modelo brasileiro de supremacia constitucional, no qual a validade das normas locais depende de sua compatibilidade com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica do Distrito Federal, cabendo ao sistema jurisdicional assegurar que a atuação normativa da Câmara Legislativa permaneça dentro das balizas procedimentais e materiais traçadas pelo constituinte, especialmente quando estão em jogo regras estruturantes do processo legislativo, como a reserva de iniciativa e a distribuição funcional de competências entre os Poderes (Brasil, 1988).

A Lei Orgânica do Distrito Federal ocupa posição central nesse arranjo por funcionar simultaneamente como parâmetro local de organização institucional e como elo de reprodução de princípios constitucionais federais no plano distrital, o que torna o controle de constitucionalidade das leis locais um exercício que exige constante articulação entre as normas orgânicas e o texto constitucional federal, sobretudo nas hipóteses em que a controvérsia envolve matérias administrativas, regime jurídico de servidores e organização de estruturas governamentais cuja iniciativa foi reservada ao Executivo distrital (Distrito Federal, 1993).

Na sistematização oferecida por Luís Roberto Barroso, o controle de constitucionalidade desempenha dupla função, de um lado a preservação da superioridade normativa da Constituição, de outro a contenção de desvios institucionais que, embora produzidos sob a aparência da legalidade democrática, comprometem a integridade do procedimento constitucionalmente imposto para a produção da lei, razão pela qual o reconhecimento judicial de vício de iniciativa não constitui interferência indevida no processo político, mas resposta necessária à violação de um requisito essencial de validade normativa (Barroso, 2022).

O papel do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios adquire feição particularmente relevante nesse contexto porque o seu Regimento Interno organiza a atuação do Conselho Especial como espaço jurisdicional de apreciação das ações diretas de inconstitucionalidade em face de leis e atos normativos distritais, oferecendo a estrutura institucional por meio da qual o controle concentrado se materializa no âmbito local e por intermédio da qual se produz jurisprudência apta a estabilizar critérios sobre reserva de iniciativa, separação de Poderes e conformidade formal do processo legislativo (TJDFT, 2025).

A própria sistematização divulgada pelo Tribunal sobre inconstitucionalidades evidencia que o vício de iniciativa figura entre os fundamentos recorrentes de invalidação de leis distritais, o que indica não apenas a frequência do problema, mas sua centralidade na relação

entre Câmara Legislativa e Executivo local, sugerindo que o controle exercido pelo TJDFDT não opera em torno de casos residuais ou excepcionais, e sim sobre padrão reiterado de conflitos institucionais que chegam ao Judiciário em razão de transbordamentos do Legislativo sobre matérias de iniciativa reservada (TJDFDT, 2026).

A análise de Taísa Maria Viana Anchieta acerca do controle legislativo preventivo permite qualificar esse quadro ao mostrar que o controle jurisdicional posterior não deveria funcionar como instância ordinária de correção de proposições manifestamente incompatíveis com a ordem constitucional, já que as comissões de constituição e justiça das Casas legislativas possuem precisamente a função de identificar e barrar projetos com vício de origem, de modo que a judicialização repetida dessas controvérsias revela insuficiência ou enfraquecimento dos filtros internos de constitucionalidade no processo legislativo distrital (Anchieta, 2003).

A doutrina de André Ramos Tavares oferece base adicional para compreender o papel do TJDFDT como guardião da conformidade procedimental das leis distritais, pois o controle de constitucionalidade, quando incide sobre regras de competência e iniciativa, não se volta contra a opção política em si considerada, mas contra a forma constitucionalmente inadequada de sua produção, preservando a liberdade de conformação dos agentes políticos dentro dos limites do procedimento legítimo e evitando que a maioria parlamentar converta sua força deliberativa em autorização para reescrever a repartição constitucional de funções (Tavares, 2021).

Nos comentários à Constituição, José Afonso da Silva fornece suporte teórico para afirmar que o controle sobre vícios formais não possui dignidade inferior ao exame das inconstitucionalidades materiais, uma vez que o ordenamento constitucional disciplina tanto o conteúdo quanto o processo de criação das normas, o que legitima a atuação do TJDFDT quando invalida leis distritais por usurpação de iniciativa, especialmente porque a regularidade da fonte normativa é condição para que o próprio conteúdo da lei possa ingressar validamente no sistema jurídico (Silva, 2009).

A leitura histórica do processo legislativo proposta por Ferreira Filho revela que o controle jurisdicional sobre a gênese da lei não deve ser percebido como exagero formalista, mas como resposta necessária à premissa de que a lei só existe juridicamente em sentido pleno quando produzida pelo procedimento constitucionalmente competente, razão pela qual o TJDFDT, ao revisar a origem da tramitação legislativa distrital, preserva a coerência do Estado de Direito e impede que resultados politicamente desejáveis sejam utilizados para neutralizar exigências procedimentais impostas pelo texto constitucional (Ferreira Filho, 1995).

No acórdão de 2019, o Conselho Especial do TJDFT reconheceu a inconstitucionalidade formal de ato normativo aprovado por iniciativa parlamentar em matéria relativa ao regime jurídico dos servidores públicos, assentando que a invasão de competência privativa do chefe do Executivo compromete a validade da lei desde sua origem, o que ilustra de forma eloquente como o Tribunal atua para restaurar a fronteira constitucional entre deliberação legislativa e iniciativa governamental em tema diretamente ligado à administração pública distrital (TJDFT, 2019).

De modo convergente, a decisão proferida em 2001 pelo Conselho Especial afirmou a impossibilidade de convalidação de lei distrital marcada por vício de iniciativa, afastando a pretensão de considerar a sanção ou a consolidação do ato legislativo como remédio suficiente para superar defeito de origem, entendimento que reforça a consistência da jurisprudência local em torno da autonomia dogmática do vício e da inadequação de soluções pragmáticas destinadas a salvar o produto legislativo à custa da integridade do processo constitucional (TJDFT, 2001).

À vista desse conjunto, o papel do TJDFT no controle concentrado distrital não se limita a cancelar atos isolados, mas contribui para a formação de parâmetros institucionais sobre a atuação legítima da Câmara Legislativa, sinalizando ao sistema político local que a produção normativa exige observância das regras de iniciativa e que a judicialização recorrente dessas matérias reflete, ao mesmo tempo, vitalidade do controle constitucional e persistência de práticas legislativas que desafiam a capacidade preventiva das instâncias parlamentares de contenção do vício formal (Barroso, 2022).

2.4 INCONSTITUCIONALIDADES INTENCIONAIS E RACIONALIDADE ESTRATÉGICA NO PROCESSO LEGISLATIVO

A noção de inconstitucionalidades intencionais desloca o debate do plano estritamente dogmático para uma leitura institucional mais refinada, segundo a qual a aprovação de proposições com vício de iniciativa nem sempre decorre de desconhecimento técnico ou de erro involuntário, podendo corresponder a escolha calculada mediante a qual o Legislativo produz norma com forte apelo simbólico, ainda que ciente da fragilidade constitucional do texto, explorando os ganhos políticos da proposição imediata e postergando os custos da invalidação para momento posterior e para instâncias externas ao próprio Parlamento (Vieira e Menezes Júnior, 2024).

Essa leitura se torna mais persuasiva quando se considera que os atores parlamentares operam em ambiente de incentivos assimétricos, no qual a apresentação e a aprovação de

projetos com elevado retorno eleitoral podem gerar benefícios reputacionais imediatos, enquanto a eventual declaração posterior de inconstitucionalidade tende a ser difusa, tecnicamente complexa e politicamente menos onerosa para quem patrocinou a proposição, fenômeno que a literatura institucional recente associa à barganha de vetos, à redistribuição estratégica de custos e ao fortalecimento das capacidades de agenda das legislaturas (Pereira, 2025).

No presidencialismo de coalizão, a agenda legislativa é espaço de disputa contínua por visibilidade, liderança e apropriação de demandas sociais, de modo que a iniciativa normativa pode funcionar não apenas como instrumento de produção jurídica, mas como recurso simbólico de demonstração pública de compromisso com determinadas causas, circunstância que torna compreensível a adoção de proposições cuja fragilidade constitucional é conhecida ou previsível, desde que o ato de propor e aprovar gere dividendos políticos suficientes para compensar o risco posterior de veto ou invalidação judicial (Figueiredo e Limongi, 2001).

A pesquisa de Anchieta sobre o controle preventivo dentro do Parlamento fornece elemento essencial para essa chave de leitura, pois se as comissões de constituição e justiça dispõem de mecanismos para apontar e conter vícios evidentes de iniciativa, a recorrência de proposições que ultrapassam esse filtro sugere que a falha não decorre apenas de incapacidade técnica, mas pode refletir tolerância institucional ou decisão política consciente de permitir o avanço de projetos constitucionalmente problemáticos em razão de sua utilidade simbólica ou estratégica na disputa de agendas públicas (Anchieta, 2003).

A racionalidade estratégica aqui considerada não elimina a dimensão jurídica do problema, nem converte o vício de iniciativa em questão meramente sociológica, porque a própria força da estratégia deriva do fato de existir uma regra constitucional clara cuja transgressão pode ser instrumentalizada politicamente, de modo que a reserva de iniciativa, embora concebida para organizar competências e proteger a separação de Poderes, passa a integrar o cálculo dos agentes legislativos que avaliam custos, benefícios e probabilidades de reação por parte do Executivo e do Judiciário (Tavares, 2021).

Clèmerson Merlin Clève já havia mostrado que a centralidade funcional do Executivo em matérias administrativas cria incentivos para disputas sobre o ponto de partida do processo legislativo, uma vez que controlar a iniciativa significa, em alguma medida, influenciar o ritmo, o conteúdo e o enquadramento político das políticas públicas, o que explica por que o Parlamento pode se valer de proposições de constitucionalidade duvidosa como forma de

pressionar o governo, ocupar espaço de liderança temática e constranger institucionalmente a autoridade constitucionalmente competente para iniciar determinadas medidas (Clève, 1993).

As restrições à participação presidencial no processo legislativo, quando vistas sob a ótica de Altair Roberto Lima, deixam claro que a Constituição não pretendeu monopolizar a produção normativa em favor do Executivo, mas selecionar campos nos quais a sua atuação inicial se justifica por razões funcionais, o que torna ainda mais expressiva a escolha parlamentar de invadir essas matérias, já que o gesto político não ocorre em zona cinzenta absoluta, mas sobre fronteiras normativas relativamente conhecidas, frequentemente debatidas e reiteradas pela doutrina e pela jurisprudência (Lima, 2005).

Bernardo Rohden Pires, ao examinar iniciativa reservada, vício de iniciativa e leis autorizativas, oferece instrumental teórico valioso para compreender uma parte desse movimento estratégico, porque mostra como proposições parlamentarmente originadas podem ser apresentadas sob aparência de simples autorização ou de reforço político a providências administrativas, quando, na realidade, procuram induzir, pressionar ou constranger o Executivo em matérias cuja condução normativa inicial não pertence ao Legislativo, convertendo o expediente formal em mecanismo indireto de apropriação de agenda (Pires, 2012).

A reflexão de João Jampaulo Júnior sobre a impossibilidade de a sanção curar o vício de iniciativa ajuda a esclarecer que a racionalidade estratégica do Parlamento não depende necessariamente da expectativa de convalidação jurídica do ato, bastando muitas vezes a produção do fato político correspondente à aprovação da lei, cuja posterior invalidação não apaga integralmente a mensagem pública emitida na tramitação, sobretudo quando o debate social já foi capturado e quando o Executivo ou o Judiciário passam a suportar o ônus visível da contenção da medida apresentada como socialmente benéfica (Jampaulo Júnior, 2008).

Do ponto de vista do controle constitucional, essa dinâmica produz efeito ambivalente, pois o Judiciário preserva a supremacia da Constituição ao invalidar a norma viciada, mas, ao fazê-lo, pode acabar absorvendo parte do custo político da frustração da política anunciada, situação em que a jurisdição constitucional deixa de atuar apenas como instância de guarda abstrata da ordem jurídica e passa a ser inserida no circuito estratégico das disputas entre Executivo e Legislativo, especialmente em temas com forte apelo social e elevada capacidade de mobilização discursiva (Barroso, 2022).

A sistematização de inconstitucionalidades divulgada pelo TJDFR sugere que o vício de iniciativa não aparece de forma episódica no cenário distrital, o que fortalece a hipótese de que a repetição de normas invalidadas exprime padrão institucional e não mero acaso, permitindo

tratar a reincidência como dado relevante para análise da racionalidade legislativa e de seus incentivos, já que a persistência do problema, em ambiente dotado de assessorias técnicas, pareceres e jurisprudência relativamente consolidada, dificulta explicações baseadas exclusivamente em ignorância normativa (TJDFT, 2026).

Em leitura de conjunto, a categoria das inconstitucionalidades intencionais permite compreender que a produção legislativa formalmente inválida pode cumprir função política específica no interior do processo decisório, operando como instrumento de sinalização, apropriação de causas e redistribuição de ônus institucionais, sem que isso reduza a importância do controle judicial, mas impondo à dogmática constitucional o dever de reconhecer que certas violações procedimentais se mantêm precisamente porque são politicamente úteis para os atores que as praticam e institucionalmente administráveis no ciclo posterior de veto, judicialização e invalidação (Vieira e Menezes Júnior, 2024).

2.5 APROPRIAÇÃO DA AGENDA E DESLOCAMENTO DO CUSTO POLÍTICO PARA O EXECUTIVO E O JUDICIÁRIO

A apropriação da agenda legislativa constitui um dos efeitos políticos mais relevantes das proposições marcadas por vício de iniciativa, porque permite ao Parlamento apresentar-se como protagonista de demandas socialmente valorizadas mesmo em matérias cuja deflagração normativa foi reservada ao Executivo, convertendo o ato de propor em mecanismo de captura simbólica de pautas públicas e de afirmação de centralidade institucional, o que adquire especial importância em ambientes de competição política intensa e de busca permanente por visibilidade perante o eleitorado (Figueiredo e Limongi, 2001).

A literatura recente sobre barganha de vetos reforça essa percepção ao indicar que os atores políticos distribuem estrategicamente os custos de decisão entre diferentes instituições, valendo-se da estrutura procedimental para maximizar ganhos reputacionais e minimizar ônus de medidas potencialmente controvertidas, cenário em que a apresentação de projeto formalmente viciado pode funcionar como dispositivo de transferência de responsabilidade, uma vez que a negativa final à implementação recairá sobre o veto do Executivo ou sobre a invalidação judicial, e não sobre a recusa originária do próprio parlamentar em atender à demanda social mobilizada (Pereira, 2025).

A leitura de Clève sobre a atividade legislativa do Executivo ajuda a entender por que essa transferência de custo é institucionalmente possível, já que a concentração de atribuições de direção administrativa e iniciativa em certas matérias coloca o chefe do Executivo na posição de destinatário inevitável das pressões normativas produzidas pelo Legislativo, de sorte que

projetos aprovados fora da competência parlamentar originária podem ser utilizados como forma de impor ao governo o ônus visível de recusar, vetar ou deixar sem execução proposta publicamente divulgada como resposta a problema social relevante (Clève, 1993).

Em termos dogmáticos, a apropriação de agenda não altera a natureza do vício de iniciativa, mas ajuda a explicar sua persistência, porque o benefício político associado à proposição de medidas populares pode superar, para o agente legislativo, o custo relativamente diluído de futura declaração de inconstitucionalidade, especialmente quando o debate público não acompanha com igual intensidade a fase posterior de controle jurisdicional, circunstância que produz descompasso entre a recompensa política imediata do projeto e a sanção institucional tardia decorrente de sua invalidação (Tavares, 2021).

A pesquisa de Taísa Anchieta, ao examinar os mecanismos de controle preventivo nas Casas legislativas, sugere que a ocupação da agenda passa não apenas pela apresentação do projeto, mas pela decisão de permitir sua tramitação e aprovação mesmo diante de objeções de constitucionalidade, o que revela como os filtros técnicos podem ser contornados, relativizados ou politicamente neutralizados quando a conveniência de manter viva certa pauta pública se sobrepõe ao interesse institucional de contenção do vício formal, fenômeno que amplia a relevância do controle posterior pelo Judiciário (Anchieta, 2003).

No plano do controle de constitucionalidade, Luís Roberto Barroso permite compreender que o deslocamento do custo político para o Judiciário decorre do próprio exercício legítimo da jurisdição constitucional, pois, ao declarar inválida uma norma que mobilizou expectativas sociais, o tribunal necessariamente ocupa o lugar institucional da negativa final, ainda que apenas restaure a ordem constitucional violada, o que pode obscurecer perante o público a origem do problema e favorecer a narrativa de que o obstáculo à política desejada teria sido criado pelo julgador, e não pelo legislador que iniciou indevidamente o processo (Barroso, 2022).

A moldura orgânica do Distrito Federal reforça esse mecanismo porque a Lei Orgânica estabelece reservas de iniciativa que são suficientemente claras para permitir a identificação prévia de diversos projetos incompatíveis com a competência parlamentar originária, de modo que a insistência em matérias desse tipo revela ambiente em que a apropriação da agenda depende, com frequência, da aposta de que a repercussão política imediata da aprovação legislativa será maior do que o desgaste institucional produzido por eventual veto ou invalidação posterior (Distrito Federal, 1993).

O acórdão de 2019 do TJDFT ilustra esse ponto ao examinar norma parlamentar relativa ao regime jurídico dos servidores públicos, matéria de forte potencial político e administrativo,

cuja aprovação fora da iniciativa constitucionalmente reservada projetada para o Executivo o custo de enfrentar publicamente a medida e para o Judiciário o ônus de afirmar sua invalidade, enquanto o Legislativo preserva a imagem de ter pautado demanda relevante para categoria social organizada, ainda que por via formalmente inadequada (TJDFT, 2019).

A decisão de 2001, ao negar a possibilidade de convalidação da lei distrital viciada, mostra que o deslocamento do custo político não depende da sobrevivência jurídica do texto aprovado, porque mesmo a invalidação integral da norma não impede que o gesto político originário tenha produzido efeitos de posicionamento público, atribuição de responsabilidades e ocupação discursiva da pauta, sobretudo quando a narrativa legislativa consegue dissociar a promessa inicial do resultado final e apresentar a frustração da medida como consequência da atuação do Executivo ou do próprio sistema judicial (TJDFT, 2001).

A análise de Altair Roberto Lima reforça que a reserva de iniciativa, ao situar o Executivo como titular originário de determinadas matérias, o coloca em posição institucional vulnerável a esse tipo de estratégia, já que qualquer tentativa de recompor a ordem constitucional por meio de veto, oposição política ou resistência à execução pode ser lida publicamente como recusa governamental a providência socialmente desejada, mesmo quando o que se preserva é a competência procedimental prevista pelo texto constitucional (Lima, 2005).

18

Bernardo Rohden Pires acrescenta que leis ditas autorizativas e proposições de conteúdo programático podem intensificar o problema, porque permitem ao Legislativo construir discurso de resposta política imediata sem assumir integralmente os encargos jurídicos e administrativos da medida, deslocando para o Executivo a escolha entre implementar providência concebida fora do canal adequado ou assumir o desgaste decorrente da recusa, o que evidencia a conexão entre vício de iniciativa, apropriação de agenda e externalização de custos de decisão (Pires, 2012).

No caso distrital, a noção de inconstitucionalidades intencionais sintetiza de modo expressivo esse arranjo, pois descreve a situação em que a lei formalmente inadequada não é simples produto acidental da dinâmica legislativa, mas componente de uma estratégia institucional mais ampla, orientada a produzir visibilidade, capturar causas socialmente valiosas e redistribuir para Executivo e Judiciário o ônus jurídico e político da contenção, sem prejuízo de que o Parlamento colha os dividendos simbólicos associados à proposição inicial da medida (Vieira e Menezes Júnior, 2024).

3 O VÍCIO DE INICIATIVA NAS DECLARAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE DO TJDFT

3.1 PANORAMA DAS DECISÕES SELECIONADAS

O panorama das decisões selecionadas indica que o vício de iniciativa ocupa posição de destaque no repertório de inconstitucionalidades apreciadas pelo TJDF, especialmente quando a produção legislativa distrital avança sobre matérias relacionadas à administração pública, ao regime jurídico de servidores e à estrutura de atuação do Executivo, o que permite identificar um padrão de judicialização em que a controvérsia não se concentra propriamente no mérito social das leis aprovadas, mas no fato de que a Câmara Legislativa assumiu, na abertura do processo normativo, papel constitucionalmente reservado a outro Poder (TJDF, 2026).

A decisão proferida pelo Conselho Especial no julgamento da ADI 20170020210965, com acórdão 1160286, é exemplar porque assenta de modo direto a inconstitucionalidade formal decorrente de iniciativa parlamentar em matéria de regime jurídico dos servidores públicos, reafirmando que a conformação normativa desse campo integra a competência privativa do chefe do Executivo e que a transgressão dessa premissa compromete a lei desde a origem, independentemente de eventual acolhimento político ou social da proposição pelo colegiado legislativo (TJDF, 2019).

Na mesma direção, a ADI 20000020013247, julgada em 2001, tornou explícita a compreensão de que a sanção não convalida o vício de iniciativa, afastando a tentativa de salvar norma distrital produzida a partir de deflagração procedimental incompatível com a distribuição constitucional de competências, o que evidencia que o Tribunal, desde período anterior, já tratava o vício como defeito de origem autônomo e bastante para a declaração de inconstitucionalidade formal da lei local (TJDF, 2001).

A reunião dessas decisões com a sistematização institucional divulgada pelo próprio Tribunal sugere que não se está diante de episódios desconectados, mas de linha jurisprudencial relativamente estável em que a Corte distrital reconhece a necessidade de proteger a estrutura constitucional do processo legislativo contra investidas parlamentares em temas cuja iniciativa pertence ao Executivo, consolidando no âmbito local a ideia de que a usurpação da etapa inicial do procedimento possui gravidade suficiente para invalidar o produto legislativo inteiro (TJDF, 2026).

Sob perspectiva dogmática, esse panorama é coerente com o entendimento de que o controle de constitucionalidade formal incide sobre a legitimidade da fonte normativa e sobre a observância do devido processo legislativo em sentido constitucional, não sendo exigível que o Tribunal demonstre inadequação material da política pública para declarar a invalidade da norma, bastando que identifique a ruptura da cadeia procedimental prevista pela Constituição

e pela Lei Orgânica, situação em que a intervenção judicial protege a integridade do sistema de competências e não propriamente uma preferência política substantiva (Barroso, 2022).

A relevância da Lei Orgânica do Distrito Federal nessa análise decorre do fato de que ela organiza a arquitetura institucional local e reproduz, em nível distrital, hipóteses de iniciativa reservada que delimitam a atuação legítima da Câmara Legislativa, razão pela qual o panorama jurisprudencial do TJDFT deve ser lido em sintonia com esse parâmetro normativo próprio, e não apenas como reflexo genérico da doutrina constitucional federal, uma vez que as controvérsias apreciadas dizem respeito à conformação concreta da autonomia e da governabilidade do Executivo distrital (Distrito Federal, 1993).

A Constituição de 1988 fornece, de todo modo, o pano de fundo decisivo desse quadro, já que a separação de Poderes, a disciplina do processo legislativo e a reserva de iniciativa em matérias específicas compõem o regime constitucional que orienta o exame das leis distritais, permitindo ao TJDFT projetar, sobre o plano local, a lógica de que o procedimento de elaboração da lei possui densidade normativa própria e não pode ser flexibilizado por maiorias conjunturais interessadas em expandir sua capacidade de formulação normativa para além dos limites impostos pelo constituinte (Brasil, 1988).

A leitura de José Afonso da Silva auxilia a interpretar essas decisões como manifestações de fidelidade à ideia de que a lei válida depende de observância integral das etapas constitucionalmente predeterminadas para sua formação, de modo que o panorama jurisprudencial do TJDFT, em vez de revelar apego excessivo ao formalismo, confirma a premissa segundo a qual a regularidade procedimental é parte constitutiva da legitimidade do ato legislativo, especialmente quando a irregularidade recai sobre a própria autoria constitucionalmente competente da proposição (Silva, 2009).

Bernardo Rohden Pires oferece chave analítica adicional ao sugerir que muitas controvérsias sobre vício de iniciativa surgem precisamente em torno de proposições parlamentarmente atraentes, capazes de incidir sobre agendas administrativas e categorias funcionais de grande repercussão política, o que ajuda a explicar por que o panorama das decisões selecionadas concentra-se em matérias de elevado valor simbólico e institucional, nas quais o conflito sobre quem pode iniciar a lei se converte, de fato, em disputa sobre condução política da agenda pública (Pires, 2012).

A obra de João Jampaulo Júnior, ao insistir na impossibilidade de convalidação do vício por sanção, permite ler em conjunto as decisões distritais como afirmação de continuidade dogmática, visto que tanto a jurisprudência mais antiga quanto a mais recente recusam soluções

pragmáticas destinadas a preservar a lei a despeito do defeito de origem, consolidando o entendimento de que o problema não desaparece com o encerramento formal do procedimento legislativo nem com a anuência posterior do chefe do Executivo (Jampaulo Júnior, 2008).

Do ponto de vista da teoria constitucional, o panorama decisório evidencia que o TJDFT tende a valorizar a reserva de iniciativa como peça efetiva da separação de Poderes e não como tecnicidade acessória, o que se revela na disposição de invalidar leis distritais mesmo quando sua justificativa política aparente é socialmente relevante, afirmando que a legitimidade da política pública depende, em primeiro lugar, da fidelidade ao canal constitucionalmente adequado de sua produção normativa (Tavares, 2021).

Em termos institucionais, a recorrência do tema no acervo de inconstitucionalidades do Tribunal sugere que o vício de iniciativa se tornou um ponto de atrito estrutural entre Legislativo e Executivo no Distrito Federal, motivo pelo qual as decisões selecionadas são menos um conjunto ocasional de precedentes e mais um retrato de conflito persistente em torno da titularidade da agenda normativa, da preservação da competência administrativa do Executivo e da necessidade de reafirmação judicial dos limites do processo legislativo local (TJDFT, 2026).

3.2 FUNDAMENTOS MAIS RECORRENTES ADOTADOS PELO TRIBUNAL

Entre os fundamentos mais recorrentes adotados pelo TJDFT nas declarações de inconstitucionalidade por vício de iniciativa sobressai a afirmação de que matérias relativas ao regime jurídico de servidores públicos integram a esfera de iniciativa privativa do chefe do Executivo, de modo que a deflagração parlamentar do processo legislativo nessas hipóteses compromete a validade formal da norma e autoriza sua retirada do sistema jurídico, como se observa de forma expressiva no acórdão de 2019, em que o Conselho Especial reiterou essa reserva como pressuposto de legitimidade do processo legislativo distrital (TJDFT, 2019).

Com igual relevância, aparece de forma reiterada o fundamento da impossibilidade de convalidação do vício de iniciativa por sanção, tese já afirmada em decisão do Conselho Especial no ano de 2001, pela qual o encerramento formal da tramitação legislativa e a aquiescência posterior do Executivo não têm o condão de suprir a incompetência originária de quem apresentou o projeto, porque o defeito incide sobre a fonte constitucional da proposição e se instala antes das fases posteriores de deliberação e aprovação (TJDFT, 2001).

Do ponto de vista teórico, esses fundamentos dialogam diretamente com a compreensão de que as inconstitucionalidades formais podem ser tão graves quanto as materiais, visto que a

supremacia da Constituição abrange a disciplina do processo de elaboração normativa e a distribuição de competências entre os órgãos estatais, razão pela qual o Tribunal, ao insistir nesses argumentos, preserva a ideia de que a validade da lei depende de conformidade procedimental integral e não apenas da compatibilidade material de seu conteúdo com valores constitucionais abstratos (Barroso, 2022).

A força desse raciocínio encontra respaldo na obra de José Afonso da Silva, que atribui centralidade ao correto desencadeamento do processo legislativo e à legitimidade do órgão iniciador da proposição, compreensão que ajuda a explicar por que o TJDFT recorre reiteradamente à estrutura constitucional da iniciativa reservada como fundamento para a invalidação de normas distritais, tratando a usurpação da competência inicial como afronta direta ao modelo constitucional de produção das leis (Silva, 2009).

No plano clássico da teoria do processo legislativo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho fornece sustentação adicional ao entendimento adotado pelo Tribunal ao demonstrar que a lei juridicamente válida depende da observância das etapas constitucionais de sua formação, entre as quais a iniciativa possui função lógica e jurídica determinante, circunstância que legitima o uso recorrente, pelo TJDFT, do argumento segundo o qual a irregularidade originária torna inválida toda a cadeia posterior de atos legislativos, por mais regular que ela pareça em sua fase deliberativa final (Ferreira Filho, 1995).

Bernardo Rohden Pires acrescenta que o vício de iniciativa deve ser enfrentado de modo objetivo e não relativizado por razões de conveniência política, sobretudo em hipóteses nas quais a proposição parlamentar busca interferir em espaço administrativo reservado ao Executivo, razão pela qual o Tribunal tende a rejeitar argumentos baseados na utilidade social da medida ou no fato de a lei possuir conteúdo aparentemente benéfico, concentrando-se na aferição da competência constitucional para iniciar o processo e na preservação da separação funcional entre os Poderes (Pires, 2012).

Nos termos da doutrina de André Ramos Tavares, é possível identificar, entre os fundamentos recorrentes do TJDFT, a ideia de que a reserva de iniciativa serve à proteção da autonomia administrativa do Executivo e da coerência da ação governamental, o que explica por que o Tribunal valoriza não apenas a literalidade das regras de competência, mas os efeitos institucionais da sua violação, reconhecendo que a atuação parlamentar originária em matérias administrativas produz desarranjo na organização do poder e por isso merece censura constitucional (Tavares, 2021).

A Lei Orgânica do Distrito Federal aparece, nesse cenário, como parâmetro frequente das decisões, pois o Tribunal a utiliza para demonstrar que a reserva de iniciativa possui expressão normativa própria no plano local, apta a vedar a atuação da Câmara Legislativa em campos definidos como próprios da iniciativa governamental, o que confere ao controle de constitucionalidade distrital densidade específica e impede que o debate se restrinja à importação genérica de categorias federais sem consideração pelas particularidades da ordem orgânica local (Distrito Federal, 1993).

A Constituição da República surge, de forma recorrente, como fundamento superior que irradia os princípios da separação de Poderes e do devido processo legislativo, servindo ao Tribunal como referência para afirmar que a produção da lei não é terreno livre para a maioria parlamentar, mas atividade submetida a limites formais vinculantes, cuja violação autoriza intervenção jurisdicional voltada à recomposição da ordem constitucional e à contenção de iniciativas normativas que transbordam os limites orgânicos fixados pelo constituinte (Brasil, 1988).

A orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917, embora exija cuidado para não ampliar de forma automática a reserva de iniciativa, reforça para o TJDFT a necessidade de exame qualificado do conteúdo da lei a fim de identificar se a atuação parlamentar invadiu esfera efetivamente reservada ao Executivo, o que contribui para afastar soluções simplistas e para fundamentar decisões que reconhecem o vício apenas quando a matéria afeta diretamente a organização administrativa, o regime jurídico ou a condução governamental protegida pela Constituição (STF, 2016).

O Regimento Interno do TJDFT possui relevância indireta nesse contexto por estruturar o funcionamento do Conselho Especial e, assim, dar forma institucional à produção desses fundamentos decisórios, permitindo que o Tribunal atue de modo colegiado e concentrado na fixação de parâmetros sobre constitucionalidade das leis distritais, o que favorece a consolidação de entendimento estável em torno da reserva de iniciativa e da gravidade jurídica dos defeitos de origem no processo legislativo local (TJDFT, 2025).

Consideradas em conjunto, as decisões e a sistematização divulgada pelo próprio Tribunal revelam que os fundamentos mais frequentes gravitam em torno de três núcleos argumentativos, a usurpação da iniciativa privativa do Executivo, a impossibilidade de convalidação do vício por sanção e a necessidade de preservação da separação de Poderes por meio do controle judicial do devido processo legislativo, combinação que torna a jurisprudência

local particularmente coerente e previsível no enfrentamento dessas controvérsias (TJDFT, 2026).

3.3 PADRÕES DECISÓRIOS SOBRE RESERVA DE INICIATIVA

Os padrões decisórios do TJDFT sobre reserva de iniciativa indicam orientação consistente no sentido de tratar a iniciativa privativa como regra de competência procedimental dotada de eficácia vinculante, e não como diretriz flexível sujeita a acomodações casuísticas, o que se expressa na disposição do Conselho Especial de invalidar atos normativos quando identifica, já na origem do processo legislativo, a atuação parlamentar em matérias cujo desencadeamento deveria ter partido do chefe do Executivo, especialmente em temas ligados ao funcionalismo e à organização administrativa (TJDFT, 2019).

A decisão de 2001 consolida padrão complementar ao afirmar que a invalidez decorrente do vício de iniciativa não pode ser superada por atos posteriores, o que demonstra que o Tribunal adota entendimento segundo o qual a reserva de iniciativa atua como requisito antecedente e não como mera formalidade dispensável, estabelecendo um modelo decisório em que a regularidade da fase inaugural do procedimento é tratada como pressuposto de validade insuscetível de correção política ou administrativa ao final da tramitação (TJDFT, 2001).

24

A sistematização institucional mais recente das inconstitucionalidades julgadas pelo Tribunal reforça essa leitura ao revelar continuidade na centralidade conferida ao vício de iniciativa, sugerindo que a jurisprudência local opera com padrão relativamente estável de identificação das matérias reservadas, de censura à atuação parlamentar originária e de invalidação integral da norma viciada, o que contribui para a previsibilidade do controle e para a construção de mensagem institucional clara dirigida aos atores do processo legislativo distrital (TJDFT, 2026).

Sob a ótica da teoria do controle de constitucionalidade, esses padrões decisórios mostram aderência à compreensão de que a jurisdição constitucional deve resguardar não apenas conteúdos substantivos, mas a arquitetura procedimental do processo legislativo, atuando para impedir que maiorias parlamentares reescrevam, por via de fato, a distribuição de competências fixada pela Constituição, razão pela qual a repetição de decisões anulatórias por vício de iniciativa pode ser lida como componente normal do papel contramajoritário do Judiciário na defesa do arranjo constitucional (Barroso, 2022).

Bernardo Rohden Pires oferece contribuição importante para interpretar esses padrões ao demonstrar que o vício de iniciativa exige exame atento da substância normativa da

proposição e de sua incidência sobre esfera administrativa reservada, o que ajuda a explicar por que o TJDFDT, em sua linha decisória, tende a valorizar o conteúdo funcional da norma e sua relação com a estrutura governamental, evitando que a forma aparente do projeto ou sua roupagem política obscureçam a invasão do campo de competência do Executivo (Pires, 2012).

A doutrina de André Ramos Tavares permite ver nesses precedentes uma preocupação constante com a preservação da separação de Poderes como arranjo operativo, e não como referência retórica abstrata, pois o Tribunal identifica na reserva de iniciativa mecanismo de garantia da autonomia administrativa e da coerência governamental, de modo que o padrão decisório não se esgota em afirmar fórmulas gerais, mas vincula a nulidade da lei à proteção concreta de espaços institucionais cuja ocupação indevida pelo Legislativo alteraria o equilíbrio funcional do sistema distrital (Tavares, 2021).

Na formulação clássica de José Afonso da Silva, o processo de formação das leis exige observância rigorosa das fases constitucionalmente determinadas, o que oferece base para compreender por que o TJDFDT trata o vício de iniciativa como defeito capaz de contaminar toda a produção normativa subsequente, consolidando padrão segundo o qual a legitimidade do resultado legislativo depende da regularidade do seu ponto de partida e não apenas da correção formal das etapas de discussão e votação desenvolvidas após a apresentação do projeto (Silva, 1964).

25

A leitura de Ferreira Filho reforça esse desenho ao mostrar que a lei não pode ser reduzida ao produto final da vontade parlamentar, porque sua validade se prende à sequência constitucional de atos que a formam, premissa que se reflete no padrão jurisprudencial distrital de valorização da autoria constitucionalmente competente da proposição e de rejeição a teses que procuram salvar a norma com base em consenso político posterior, sanção governamental ou relevância material da política pública veiculada (Ferreira Filho, 1995).

No plano local, a Lei Orgânica do Distrito Federal funciona como eixo de concretização desses padrões decisórios, já que é a partir dela que o Tribunal identifica, em muitas hipóteses, a reserva de iniciativa aplicável e a natureza das matérias subtraídas à atuação parlamentar originária, o que significa que a previsibilidade das decisões não decorre apenas de construção jurisprudencial autônoma, mas da presença de parâmetro orgânico suficientemente estruturado para orientar a atividade de controle de constitucionalidade no âmbito distrital (Distrito Federal, 1993).

A Constituição da República completa esse quadro ao oferecer o fundamento superior da separação de Poderes e do devido processo legislativo, sem os quais a própria noção de padrão

decisório sobre reserva de iniciativa perderia sentido, visto que o Tribunal não cria ex novo as restrições impostas ao Legislativo, apenas aplica à realidade distrital a lógica constitucional segundo a qual determinadas matérias pertencem, na fase inicial do procedimento, ao espaço funcional reservado ao Executivo (Brasil, 1988).

Quando se incorpora a perspectiva das inconstitucionalidades intencionais, esses padrões decisórios ganham relevo adicional, porque a estabilidade jurisprudencial não parece ter sido suficiente para eliminar a produção legislativa viciada, o que sugere que a previsibilidade da invalidação convive com incentivos políticos para a persistência da prática e que, por isso, a função pedagógica dos precedentes encontra limites na utilidade estratégica que certas proposições podem gerar para os atores parlamentares (Vieira e Menezes Júnior, 2024).

A literatura sobre novas instituições e barganha de vetos ajuda a concluir que a permanência desse padrão de litigiosidade, mesmo diante de jurisprudência relativamente consolidada, decorre da assimetria entre o custo jurídico posterior da invalidação e o ganho político imediato da proposição legislativa, circunstância que permite compreender os padrões decisórios do TJDFT não apenas como expressão de coerência dogmática, mas como resposta repetida a incentivos institucionais que continuam a estimular o descumprimento calculado da reserva de iniciativa no processo legislativo distrital (Pereira, 2025).

3.4 REINCIDÊNCIA LEGISLATIVA E PERSISTÊNCIA DO VÍCIO

A reincidência legislativa em matérias marcadas por vício de iniciativa aparece, à luz da sistematização divulgada pelo TJDFT, como dado institucional relevante, porque indica que a declaração judicial de inconstitucionalidade não tem sido suficiente para desestimular de forma plena a produção de proposições formalmente inadequadas, sugerindo a existência de rotina de conflito entre Câmara Legislativa e Executivo distrital na qual a reserva de iniciativa permanece como fronteira frequentemente ultrapassada e subsequentemente restaurada pelo controle jurisdicional (TJDFT, 2026).

A hipótese das inconstitucionalidades intencionais oferece explicação robusta para essa persistência, ao sustentar que a repetição do vício não deve ser atribuída apenas à precariedade técnica do processo legislativo, mas à utilidade política de apresentar e aprovar projetos com elevada capacidade de mobilização pública ainda que sua constitucionalidade seja duvidosa, pois o ganho simbólico obtido na fase legislativa inicial pode compensar, para o agente político, a posterior derrota judicial da norma aprovada (Vieira e Menezes Júnior, 2024).

No mesmo sentido, a literatura sobre barganha institucional e redistribuição de vetos permite perceber que a reincidência é compatível com ambiente em que os atores calculam de forma racional a divisão de custos entre Parlamento, Executivo e Judiciário, de modo que a previsibilidade da invalidação não elimina o incentivo à proposição, uma vez que o custo jurídico é diferido e recai muitas vezes sobre instituições diversas daquela que colheu, de imediato, os dividendos políticos da apresentação do projeto (Pereira, 2025).

Taísa Anchieta, ao enfatizar a importância do controle preventivo no interior das Casas legislativas, ajuda a entender que a persistência do vício revela limites institucionais do filtro prévio de constitucionalidade, já que a passagem reiterada de proposições questionáveis pelas instâncias técnicas parlamentares demonstra que a barreira interna à inconstitucionalidade formal não vem operando com a força necessária para impedir que o Judiciário seja continuamente acionado como instância corretiva de falhas que poderiam ter sido contidas na própria tramitação legislativa (Anchieta, 2003).

A dinâmica política descrita por Figueiredo e Limongi contribui para esse diagnóstico ao mostrar que a agenda legislativa se organiza em torno de incentivos de visibilidade, negociação e competição por protagonismo, quadro em que a insistência em projetos de constitucionalidade frágil pode representar escolha racional voltada à ocupação do debate público e à demonstração de iniciativa perante segmentos sociais específicos, ainda que se saiba da possibilidade concreta de veto ou de invalidação jurisdicional posterior (Figueiredo e Limongi, 2001).

A abordagem de Clève sobre a centralidade do Executivo na condução de matérias administrativas reforça, por via reflexa, a compreensão da persistência do vício, porque quanto mais relevante for a competência executiva na formulação e implementação de determinadas políticas, maior tende a ser o interesse parlamentar em penetrar simbolicamente nesse espaço por meio de projetos de lei que desafiam a titularidade constitucional da iniciativa, transformando a transgressão procedimental em modo de disputa política sobre quem fala primeiro e quem define a moldura do debate público (Clève, 1993).

Bernardo Rohden Pires oferece instrumental preciso para compreender como a reincidência pode ocorrer sob formas discursivamente suavizadas, sobretudo por meio de projetos apresentados como autorizações, diretrizes ou comandos aparentemente genéricos que, na prática, incidem sobre a organização administrativa ou procuram induzir atuação governamental em área reservada ao Executivo, circunstância que contribui para a repetição do vício sob roupagens normativas variadas, sem alterar sua natureza constitucional de defeito de iniciativa (Pires, 2012).

A formulação de João Jampaulo Júnior, ao negar a convalidação do vício por sanção, demonstra que a persistência da prática não decorre de incerteza dogmática relevante, pois a jurisprudência e a doutrina já oferecem respostas firmes acerca da nulidade da lei produzida fora do canal adequado, o que reforça a interpretação de que a reincidência não se explica satisfatoriamente por mera dúvida jurídica, mas pela combinação entre oportunidade política e tolerância institucional ao avanço de proposições cuja fragilidade formal é identificável desde a sua apresentação (Jampaulo Júnior, 2008).

Do ponto de vista do controle constitucional, a persistência do vício impõe ao Judiciário atuação repetida que, embora necessária à preservação da supremacia constitucional, revela limitação de uma resposta exclusivamente repressiva, porque a invalidação posterior da norma não elimina o ciclo político que a antecedeu nem desfaz integralmente os efeitos simbólicos da sua aprovação, razão pela qual o problema da reincidência exige respostas complementares no plano do aperfeiçoamento do controle preventivo e da responsabilização institucional pela produção legislativa sabidamente incompatível com a ordem constitucional (Barroso, 2022).

O acórdão de 2019 demonstra que o tema relativo ao regime jurídico dos servidores continua sendo campo privilegiado de conflito sobre a titularidade da iniciativa, o que reforça a percepção de persistência de práticas parlamentares voltadas à incursão em área classicamente reservada ao Executivo, mesmo diante da clareza normativa e da reiterada censura judicial, sinalizando que a atratividade política dessas matérias supera, em muitas ocasiões, o efeito dissuasório produzido pela jurisprudência do próprio Tribunal (TJDFT, 2019).

A decisão de 2001, ao reafirmar a impossibilidade de convalidação, mostra que a persistência do vício atravessa o tempo e não se restringe a momento pontual da história institucional distrital, de modo que a reincidência deve ser lida como traço de longa duração da relação entre produção legislativa e controle de constitucionalidade no Distrito Federal, o que confere densidade à hipótese de que se está diante de padrão institucional consolidado e não de falhas episódicas ou contingentes do processo legislativo local (TJDFT, 2001).

Em perspectiva normativa e institucional, a persistência do vício de iniciativa desafia a capacidade do sistema constitucional de produzir autocontenção efetiva no interior do processo legislativo, indicando que a resposta adequada não se esgota na repetição de precedentes anulatórios, mas requer fortalecimento da cultura constitucional das instâncias parlamentares, aprimoramento dos pareceres de admissibilidade e compromisso mais consistente com a reserva de iniciativa como condição de legitimidade da produção normativa, sem o que o ciclo de

aprovação, judicialização e invalidação tende a se reproduzir de maneira contínua no cenário distrital (Tavares, 2021).

4 CONCLUSÃO

A investigação desenvolvida ao longo deste artigo permite afirmar que o vício de iniciativa não constitui detalhe periférico do processo legislativo, mas mecanismo decisivo de proteção da separação de Poderes e da legitimidade da produção normativa, razão pela qual a insistência parlamentar em deflagrar projetos de lei em matérias reservadas ao Executivo compromete a estrutura constitucional da formação das leis e produz espécie de erosão procedimental da supremacia constitucional, cuja relevância não pode ser diminuída pelo apelo social ou político das proposições aprovadas.

A análise da doutrina e da jurisprudência mostra que o reconhecimento judicial da inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa no âmbito distrital se apoia em fundamentos sólidos e reiterados, especialmente a usurpação da iniciativa privativa, de modo que o papel do TJDFT emerge como elemento central na recomposição do equilíbrio funcional entre Legislativo e Executivo e na defesa da integridade do arranjo constitucional local.

Os dados teóricos e institucionais examinados sugerem, contudo, que a simples existência de jurisprudência consolidada não basta para impedir a reprodução do problema, pois a prática das inconstitucionalidades intencionais revela que a produção legislativa viciada pode cumprir função estratégica de apropriação de agenda, sinalização política e deslocamento do custo decisório para o Executivo e para o Judiciário, o que exige que a dogmática constitucional dialogue com a análise institucional para compreender por que certas violações persistem mesmo quando seu desfecho jurídico é razoavelmente previsível.

No caso do Distrito Federal, as decisões do Conselho Especial e a própria sistematização das inconstitucionalidades julgadas pelo Tribunal evidenciam que a reincidência legislativa em matéria de iniciativa reservada não decorre apenas de imperfeições técnicas da tramitação, mas de padrão de conflito institucional reiterado, cuja superação demanda fortalecimento do controle preventivo no interior da Câmara Legislativa, maior densidade dos pareceres de constitucionalidade e compromisso mais efetivo com a observância das balizas orgânicas e constitucionais que regem o processo legislativo local.

Diante desse quadro, a principal conclusão é a de que a defesa da Constituição no processo legislativo distrital depende de atuação articulada entre cultura institucional, técnica jurídica e responsabilidade política, pois a reserva de iniciativa só cumprirá integralmente sua

função se deixar de ser percebida como obstáculo formal contornável e passar a ser tratada como expressão concreta do modelo constitucional de distribuição de competências, condição indispensável para que a atividade legislativa preserve sua legitimidade democrática sem romper os limites estruturais que sustentam o Estado de Direito.

REFERÊNCIAS

ANCHIETA, Taísa Maria Viana. **Controle legislativo de constitucionalidade de proposições: recurso contra pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Brasília, DF: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

JAMPAULO JÚNIOR, João. **O processo legislativo: sanção e vício de iniciativa**. São Paulo: Malheiros, 2008.

LIMA, Altair Roberto. Restrições à participação do Presidente da República no processo legislativo brasileiro. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 4, n. 7, 2005.

PEREIRA, Pedro Henrique Reis. **Novas instituições, novos vetos?** Barganha de vetos, mudança institucional e fortalecimento das legislaturas no presidencialismo de coalizão. 2025. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.

PIRES, Bernardo Rohden. Aspectos polêmicos do processo legislativo: iniciativa reservada, vício de iniciativa e leis “autorizativas” em questão. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 271-296, 2012.

RIBEIRO, Ubergue Junior. A iniciativa popular e sua relação com as iniciativas privativas do Presidente da República. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 4, n. 7, 2005. DOI: 10.25109/2525-328X.v.4.n.07.2005.475.

SILVA, José Afonso da. **Comentários contextuais à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 917 da repercussão geral**: competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias. Brasília, DF: STF, 2016.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **Conselho Especial. Inconstitucionalidade formal** – vício de iniciativa parlamentar – regime jurídico dos servidores públicos. Acórdão 1160286, ADI 20170020210965, Rel. Des. Getúlio de Moraes Oliveira, j. 12 mar. 2019, DJE 25 mar. 2019. Brasília, DF: TJDFT, 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **Conselho Especial. Lei distrital**. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Convalidação. Impossibilidade. ADI 20000020013247, Rel. Des. Eduardo de Moraes Oliveira, j. 11 set. 2001. Brasília, DF: TJDFT, 2001.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **Inconstitucionalidades**. Brasília, DF: TJDFT, 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **Regimento Interno do TJDFT**. Brasília, DF: TJDFT, 2025.

VIEIRA, Rafael Silveira e; MENEZES JÚNIOR, Gilson Aires de. Inconstitucionalidades intencionais: racionalidade e dinâmica política da Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 23, n. 1, p. 277-296, mar. 2024.