

# Controle de constitucionalidade no Distrito Federal

Anildo Fabio de Araujo

## Sumário

1. Introdução. 2. Competência do Supremo Tribunal Federal. 3. A justiça no Distrito Federal. 4. O controle de constitucionalidade. 5. Da legitimidade ativa do Procurador-Geral do Distrito Federal e Territórios. 6. Divergências. 7. Parâmetro de controle distrital. 8. Conclusão.

### *1. Introdução*

Com a Proclamação da República, o Governo Provisório, seguindo o modelo norte-americano, transformou o Município Neutro em Distrito Federal – Capital da União –, por meio da “Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1890”. Desde a Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, o Distrito Federal é consagrado como unidade da Federação, constituindo a união indissolúvel da República Federativa do Brasil.

Com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, o Distrito Federal passou a ter autonomia administrativa, legislativa e financeira, embora de forma mitigada. Em face do novo Texto Constitucional, o Distrito Federal tornou-se um ente federativo de posição intermediária entre os Estados e os Municípios, pois tem Poderes próprios (Executivo e Legislativo); competência legislativa e tributária de ambos; o Chefe do Executivo é o Governador e não mais Prefeito; o Poder Legislativo é denominado Câmara Legislativa do Distrito Federal (nos

Estados: Assembléia Legislativa; nos municípios: Câmara Municipal); etc.

Com relação ao controle de constitucionalidade no Distrito Federal, houve um tratamento especial na Constituição Federal de 1988, com grande evolução, especialmente do controle concentrado. Entretanto, pode ser observada a falta de previsão constitucional expressa quanto ao direito distrital, no art. 102, inciso I, letra “a”, da CF/88, bem como da legitimidade ativa do Governador e da Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nas disposições do art. 103, incisos IV e V, especialmente.

O Governador do Distrito Federal também tem buscado efetivar o controle abstrato de constitucionalidade de normas distritais perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (Argüição de Inconstitucionalidade, processo nº 1998.00.2.000307-0, Rel. Des. Vaz de Mello, referente à Lei nº 1.152/96).

## *2. Competência do Supremo Tribunal Federal*

O STF é o Guardião da Constituição Federal. O Tribunal tem entendimento permissivo ou ampliativo quanto à ADIn sobre o direito distrital (de caráter estadual, regional: competência legislativa estadual) e a legitimidade do Governador do Distrito Federal e da Mesa da Câmara Legislativa distrital para o exercício do controle concentrado perante a Corte Suprema. Entretanto, quanto às normas distritais “municipais”, de âmbito ou interesse local, o STF possui entendimento restritivo, não realizando o controle concentrado, por impossibilidade jurídica do pedido, ainda que aprovada pelo Senado Federal, no âmbito da competência residual prevista no art. 16 do ADCT, e sancionada pelo Governador do Distrito Federal (ADIn nº 209, Rel. Min. Sydney Sanches, referente à Lei Distrital nº 54/89, reguladora do parcelamento e do aproveitamento do solo urbano).

O Governador do Distrito Federal tem exercido, diretamente, a sua legitimidade

ativa (ADIn nº 645-2, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADIn nº 665-7, Rel. Min. Octavio Gallotti). Em outra ocasião, requereu a propositura de ADIn ao Procurador-Geral da República (ADIn nº 549-9, Rel. Min. Carlos Velloso).

Quanto ao controle de constitucionalidade de normas do Distrito Federal, tem-se pacificado que ao Supremo Tribunal Federal compete processar e julgar:

a) a ADIn Federal de dispositivo(s) da Lei Orgânica do Distrito Federal que contrapõe(m)-se à Constituição da República. Várias são as ADIns cujo objeto é disposição da Lei Orgânica local, em tramitação perante a Corte Suprema, como a ADIn nº 1.020-4, Rel. Min. Ilmar Galvão, que declarou inconstitucional os §§ 3º e 4º do art. 103 da LODF (vedação quanto à prisão cautelar do Governador e irresponsabilidade deste por atos estranhos ao exercício de suas funções). Cabe ADIn Federal inclusive de dispositivo do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal (ADIn nº 980-0, Rel. Min. Celso de Mello);

b) a ADIn Federal de Emenda(s) à Lei Orgânica do Distrito Federal, contrária(s) à Constituição Federal (ADIn nº 1.557-5, Rel. Min. Octavio Gallotti, proposta pela Associação Nacional de Procuradores de Estado-ANAPE contra a Emenda nº 09/96 da Lei Orgânica do Distrito Federal, aprovada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal-CLDF). A medida liminar foi deferida, estabelecendo: 1) a atuação da Procuradoria-Geral da CLDF é restrita aos casos em que a CLDF esteja em juízo em nome próprio; 2) suspendeu o inciso V, § 1º, do art. 57 da LODF – acrescentado pela Emenda nº 09/96; e 3) suspendeu o art. 111 – expressão “no âmbito do Poder Executivo”. A Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 14/97 modificou a Emenda 09/96.

c) a ADIn Federal de lei ou ato normativo do Distrito Federal, especialmente o(a)s aprovado(s)(as) pela Câmara Legislativa do Distrito Federal ou pelo Senado Federal (lei aprovada antes da instituição da CLDF:

art. 16, ADCT.), em face da Lei Suprema Federal, quando a matéria regulada ou regulamentada for de âmbito, caráter ou alçada *estadual*, ou seja, tutelando assunto regional (competência legislativa estadual), tais como impostos estaduais (ICMS, IPVA, ITCD). Destaco a ADIn nº 1.592-DF, Rel. Min. Moreira Alves, medida cautelar, que suspendeu a eficácia da Lei Distrital nº 1.407/97, que determina a colocação de placas de sinalização antes de toda e qualquer barreira eletrônica implantada nas vias do Distrito Federal, informando a existência desta e a velocidade máxima permitida na via;

d) a ADIn de lei federal, aprovada pelo Congresso Nacional, que regula órgão ou dispõe sobre o Distrito Federal (*lato sensu*): ADIn nº 517-1, Rel. Min. Moreira Alves, referente ao art. 38 da Lei nº 8.185/91 (Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios);

e) a Representação Interventiva Federal, proposta pelo Procurador-Geral da República, visando a observância dos princípios constitucionais sensíveis, com intervenção da União, desde que presente os pressupostos de admissibilidade (arts. 34, VII, e 36, III, CF/88);

f) o Recurso Extraordinário, nas hipóteses previstas no art. 102, inciso III, da Constituição da República. Cabe ressaltar que a decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida em recurso extraordinário de ação direta de inconstitucionalidade julgada por Tribunal de Justiça, tem eficácia geral, contra todos, *erga omnes*, por se tratar de controle concentrado de constitucionalidade, ainda que a via do recurso extraordinário seja própria do controle difuso, eficácia esta que se estende a todo o território nacional (RE nº 187.142-RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão. Questão de ordem suscitada pelo Min. Moreira Alves);

g) a Reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões, nos termos do art. 102, inciso I, letra “l”, da Lei Maior;

h) o Pedido de Contracautela decorrente de concessão de medida cautelar (liminar) pelo Relator ou Conselho Especial do Tribunal de Justiça, em ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal local, se, em tese, for cabível recurso extraordinário da decisão final (art. 102, inciso I, alínea “p”, da Constituição Federal; art. 798 do Código de Processo Civil; e art. 4º da Lei nº 4.348, de 1964);

i) a Suspensão de Segurança concedida pelo Relator ou pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça, em ação mandamental (mandado de segurança, por exemplo) de competência originária da Corte local, se a causa versar sobre matéria constitucional (art. 25 da Lei nº 8.038/90).

Geralmente, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, a requerimento da parte ou do Ministério Público (Procurador-Geral da República ou Procurador-Geral de Justiça), profere decisão monocrática sobre a Reclamação, o Pedido de Contracautela e a Suspensão da Segurança.

### 3. A Justiça no Distrito Federal

A Lei Orgânica do Distrito Federal não dispõe sobre o Judiciário local, que é órgão da União (art. 21, inciso XIII, da Constituição Federal). A competência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e dos juízes locais é regulada por lei federal (Lei de Organização Judiciária – Lei nº 8.185, de 10 de maio de 1991), aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 22, inciso XVII, CF/88. Nem o Texto Federal, nem a citada lei de organização judiciária previram ADIn Distrital ou Territorial, ou seja, não há previsão expressa, clara, quanto ao controle abstrato, concentrado, das normas do Distrito Federal em face da Constituição Federal, muito menos quanto à Lei Orgânica distrital. Atualmente, apenas o Supremo Tribunal Federal pode realizar o controle abstrato das normas do Distrito Federal, de âmbito regional, tendo como parâmetro de controle apenas a Constituição Federal (art. 102, inciso I, letra “a”).

As funções essenciais à Justiça, no Distrito Federal, possuem certas peculiaridades, diferindo da estrutura estadual, já que o Distrito Federal não possui Poder Judiciário – o Tribunal de Justiça e os juízes de Direito são da União; o Ministério Público também é da União; e a Defensoria Pública, igualmente, é instituição da União, nos termos dos arts. 128, inciso I, letra “d”, e 134, parágrafo único, ambos da Constituição Federal. Assim, compete à União, e não ao Distrito Federal, organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios (art. 21, inciso XIII, da Lei Maior). No exercício da sua competência legislativa, a União já publicou as leis complementares e ordinárias que regulam esses órgãos. Quanto à Procuradoria do Distrito Federal, esta é organizada e mantida pelo Distrito Federal, estando vinculada ao Poder Executivo, nos termos do art. 132 da Constituição Federal (mesmo com a Emenda Constitucional nº 19/98), que, na prática, realiza, também, as funções da Defensoria Pública do Distrito Federal (Assistência Judiciária). Esta, apesar de regulada pela Lei Complementar nº 80/94 (arts. 52 a 96), ainda não foi regularmente implantada pela União.

#### 4. O controle de constitucionalidade

O STF e os Tribunais de Justiça podem efetuar o controle concentrado e difuso da constitucionalidade das leis. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e os juízes locais, bem como os demais juízes e tribunais situados ou não no Distrito Federal, podem, por meio do *controle difuso*, incidental, declarar (TJDFT e demais tribunais: art. 97, CF/88) ou reconhecer (juízes e Turma Recursal) a inconstitucionalidade de norma distrital, de caráter regional ou local, bem como de normas federais ou estaduais.

Os Tribunais de Justiça dos Estados possuem competência expressa para o controle incidental ou difuso (art. 97, CF/88), bem como para o direto, concentrado,

abstrato ou pela via da ação (art. 125, § 2º, da Constituição Federal). As Constituições Estaduais também consagram o controle de constitucionalidade pela via da ação, inerente à competência originária, e não como processo incidente, como previsto nos arts. 206 a 209 do Regimento Interno do TJDFT.

Em conformidade com o art. 97 da CF/88, os Tribunais consagram o controle difuso de constitucionalidade de normas, prevendo em seus regimentos o incidente processual próprio, de competência do Tribunal Pleno ou do órgão especial, em que é declarada a inconstitucionalidade ou reconhecida a constitucionalidade da norma impugnada. Nesse sentido: arts. 11, IX, 199 e 200 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça; e arts. 7º, VI, 169 e 170 do Regimento Interno do TRF-2ª Região<sup>1</sup>.

No controle concentrado, os Tribunais de Justiça não podem declarar a inconstitucionalidade tendo como parâmetro de controle a Constituição Federal. Somente o STF está autorizado constitucionalmente a efetivar o controle concentrado usando como parâmetro a Lei Maior. O STF é o Guardião da Constituição da República. Mesmo que fosse competente para o controle concentrado, o TJDFT deve ter como parâmetro apenas a Lei Orgânica distrital. Caso o Tribunal de Justiça (estadual ou do Distrito Federal e dos Territórios) realize o controle concentrado tendo como parâmetro a Constituição Federal, cabe aos interessados apresentarem Reclamação perante o Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 102, inciso I, alínea “I”, da Constituição da República.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios pode declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público – distrital, territorial, estadual ou federal, por exemplo –, mediante incidente de Declaração de Inconstitucionalidade (arts. 480 a 482 do CPC), regimentalmente denominado de Arguição de Inconstitucionalidade (arts. 206 a 209 do Regimento Interno do TJDFT), de competência do

Conselho Especial (art. 97, CF/88; arts. 8º, VI, 207 e 208 do Regimento Interno do TJDFT<sup>2</sup>). Declarada a inconstitucionalidade pelo STF ou pelo Conselho Especial do TJDFT, as Câmaras ou as Turmas poderão reconhecê-la em outros casos, sendo desnecessária a reiteração do incidente<sup>3</sup> perante o Conselho Especial (art. 209 do RITJDFT). Essa declaração de inconstitucionalidade se faz no âmbito do controle difuso, incidente ou concreto, de constitucionalidade e não no controle abstrato, direto ou concentrado, como tem ocorrido.

Até a concessão de liminar (ADIn nº 4/97, Rel. Des. Vasquez Cruxên; Arguição de Inconstitucionalidade, processo nº 1998.00.2.001997-8, Rel.<sup>a</sup> Des.<sup>a</sup> Nancy Andrighi<sup>4</sup>; etc.), a princípio, é *imprópria*, pois o incidente processual de Arguição de Inconstitucionalidade, regulado pelos arts. 206 a 209 do Regimento Interno, *não prevê tal medida*. Em face da impossibilidade jurídica do pedido (declaração direta de inconstitucionalidade), o pedido acessório (medida liminar ou cautelar) fica prejudicado.

Apesar dos equívocos iniciais, o Conselho Especial do TJDFT tem evoluído. Recentemente, o órgão *inadmitiu*, por maioria, Ação Declaratória de Constitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios (processo nº 1998.00.2.002157-2, Rel. Des. Getúlio Moraes Oliveira. Publicado no Diário da Justiça, Seção 3, dia 14-10-98, p. 23). Essa ação constitucional está magnificada apenas no âmbito federal (art. 102, inciso I, letra “a”, *in fine*, CF/88, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 03/93).

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, por meio do Conselho Especial (órgão especial), tem admitido as ações diretas de inconstitucionalidade propostas pelo Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Diversamente entendo que tais ações contrariam os princípios supremos do Estado de Direito, da legalidade, da autonomia do Distrito Federal (art. 18, CF/88),

do pacto federativo e do devido processo legal, além de não preencherem uma das condições da ação, qual seja, a *possibilidade jurídica do pedido*. Cabe ressaltar, ainda, que o TJDFT carece de competência constitucional e legal expressa para o exercício do controle abstrato de constitucionalidade das leis distritais, territoriais e federais. O exercício do controle difuso pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios já está assegurado constitucional (art. 97, CF/88) e infraconstitucionalmente (Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal, Regimento Interno do TJDFT e Código de Processo Civil).

A previsão do art. 8º, inciso VI, do Regimento Interno do TJDFT refere-se apenas ao controle difuso de constitucionalidade. A norma *interna corporis* não consagra as ações relativas ao controle abstrato. A Arguição de Inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do Poder Público, prevista no art. 206 e seguintes do citado Regimento Interno, é um *incidente processual* e não ação originária ou principal, destinando-se ao controle difuso e não ao controle concentrado, que é realizado por meio das ações diretas de inconstitucionalidade (genérica ou por omissão) ou ações declaratórias de constitucionalidade. Assim, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (Procurador-Geral de Justiça) e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (Conselho Especial) estão equivocados. As ações propostas desvirtuam o sistema de controle. O meio utilizado (Arguição de Inconstitucionalidade) é impróprio ao fim a que se destina, ferindo frontalmente os princípios da legalidade e do devido processo legal.

A Arguição de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, prevista nos arts. 206 *usque* 209 do Regimento Interno do TJDFT, é o mesmo instituto processual previsto nos arts. 480 *usque* 482 do Código de Processo Civil em vigor. Esse instituto processual (“Da Declaração de Inconstitucionalidade”) é inerente ao

controle difuso ou incidental. A sua utilização como meio de controle concentrado ou direto é imprópria e desvirtua todo o sistema que vem sendo construído no país desde a Proclamação da República. O desvirtuamento do incidente, apesar dos nobres anseios que o rodeiam, está em desconformidade com a Constituição Federal e com a legislação em vigor.

Nos termos do art. 36, inciso IV, da CF/88, cabe representação interventiva federal, proposta, também, pelo Procurador-Geral da República (art. 48, I, da Lei Complementar nº 75/93), perante o Superior Tribunal de Justiça, no caso de recusa à execução de lei federal pelo Distrito Federal (art. 312, III, do RISTJ).

Os arts. 8º, I, “1”, e 146 do RITJDFT regulam a representação para fins de intervenção federal no Distrito Federal, destinando ao Conselho Especial do TJDFT a competência para seu regular processo e julgamento.

Cabe lembrar a competência do TJDFT para a representação interventiva federal (da União) em face de Município localizado em Território Federal, de competência originária do Conselho Especial, sendo atribuição do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios propor essa ação, nos termos do art. 35, IV, CF/88<sup>5</sup>.

### *5. Da legitimidade ativa do Procurador-Geral do Distrito Federal e Territórios*

O Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios tem proposto, perante o Conselho Especial do TJDFT, algumas “representações” visando a declaração da inconstitucionalidade de leis distritais (ADIn nº 1/95, Rel. Des. Estevam Maia; ADIn nº 2/96, Rel. Des. Estevam Maia; ADIn nº 3/97, Rel. Des. Eduardo Moraes Oliveira; ADIn nº 4/97, Rel. Des. Vasquez Cruxên; etc.).

A legitimidade ativa do Ministério Público, leia-se Procurador-Geral de Justiça, para promover ações de inconstitucionalidade

ou representação para fins de intervenção da União é pacífica, nos termos do art. 129, inciso IV, da Constituição Federal. O Conselho Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios já consolidou seu posicionamento quanto à legitimidade ativa do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Vejamos a ementa do processo nº 1998.00.2.002328-0, Rel. Des. Nívio Gonçalves, publicada no Diário da Justiça, dia 9-12-98, p. 42:

“CONSTITUCIONAL. CONTROLE ABSTRATO DA CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS NO DISTRITO FEDERAL. ADMISSIBILIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS PARA PROPOSITURA DA AÇÃO. PEDIDO LIMINAR DEFEGADO.

I – O controle de constitucionalidade representa garantia do Estado Democrático Brasileiro, que tem por fundamento uma Constituição escrita e rígida, à qual todos devem guardar estrita observância e obediência. Nesse diapasão, somente um efetivo controle, através dos mecanismos estabelecidos no próprio texto constitucional, seria capaz de assegurar a supremacia da Constituição e, conseqüentemente, a cidadania, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

II – Se pode propor ação direta de inconstitucionalidade, na esfera federal, dentre outros, o Procurador-Geral da República, por ser o chefe do Ministério Público da União (art. 45, LC nº 75/93), é paralelamente legitimado, na esfera distrital, o Procurador-Geral de Justiça, por ser o chefe do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (art. 155, LC nº 75/93).

III – Liminar denegada, tendo em vista a complexidade da matéria versada nesta ação que, no mínimo,

pro cautela, exige a obtenção e o aperfeiçoamento de um adequado conjunto probatório”.

Todavia, apenas a legitimidade ativa do Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios não é suficiente para a realização do controle de constitucionalidade das normas distritais. As demais condições da ação devem ser preenchidas, sob pena de indeferimento da petição inicial ou de extinção do processo, a qualquer tempo, de ofício ou mediante requerimento, nos termos da legislação processual civil em vigor. O art. 158 da Lei Complementar nº 75/93 estabelece que o Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios exercerá suas funções perante o Plenário (Conselho Especial) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, *propondo as ações cabíveis*. Para o desenvolvimento válido e regular do processo, nas ações diretas de inconstitucionalidade, faz-se necessário averiguar, também, a competência do juízo. Inexistindo prévia e expressa competência *ratione materie*, deve ser reconhecida, pelo juízo em que foi proposta a ação, a sua incompetência. Essa competência, por ser absoluta, pode ser reconhecida de ofício pelo órgão julgador, a fim de não ensejar nulidade absoluta do processo.

### 6. Divergências

Quanto ao controle abstrato das normas distritais, todavia, existe uma corrente de juristas que entendem que basta uma Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal para que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios realize, regularmente, o controle abstrato das normas distritais em face da Lei Orgânica distrital, mediante ações diretas de inconstitucionalidade. Humildemente compreendo que somente o legislador federal (constituente ou ordinário) pode dispor sobre o assunto, pois o Poder Judiciário do Distrito Federal é organizado, mantido e regulado pela União

e não pelo Distrito Federal. O Distrito Federal não pode legislar sobre a matéria (Direito Processual), que é da competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal. A Câmara Legislativa do Distrito Federal não pode dispor sobre órgãos judiciários que não lhe pertencem, muito menos sobre o controle direto de constitucionalidade das normas distritais perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. O Legislativo distrital não pode dispor sobre órgãos que não estão subordinados ao Distrito Federal. Este, como os municípios, só possui Poder Executivo e Legislativo, e não pode estabelecer normas sobre a competência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e seus juízes e atividades. Ao Poder Legislativo distrital carece competência legislativa para dispor sobre a jurisdição e as atribuições dos órgãos judiciários situados no Distrito Federal.

Contudo, a Câmara Legislativa do Distrito Federal pode prever, como já fez (art. 60, inciso XIX, da Lei Orgânica distrital), a suspensão, no todo ou em parte, da execução de lei ou ato normativo distrital declarado ilegal ou inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, nas suas respectivas áreas de competência, em decisões transitadas em julgado. Essa suspensão é instrumento do controle difuso. A suspensão pelo Parlamento estende a todos (com eficácia geral, *erga omnes*) os efeitos da decisão judicial proferida no caso concreto.

Assim, o controle direto (abstrato ou concentrado) de constitucionalidade de leis e atos normativos do Distrito Federal, em face da Lei Orgânica Distrital, é objeto de grande divergência e confusão entre os juristas brasileiros, especialmente entre os que lidam com o Direito do Distrito Federal. Atualmente a Lei Orgânica não é parâmetro para o controle abstrato nem perante o STF, visto que este é o Guardião da Constituição Federal (art. 102, CF/88).

O legislador federal poderia consagrar o controle abstrato das normas distritais e territoriais, consagrando expressamente ações judiciais de competência originária do TJDF (Conselho Especial). Nesse caso, as normas distritais devem ter como parâmetro de controle a Lei Orgânica Distrital<sup>6</sup>; como legitimados ativos, o Governador do Distrito Federal, o Procurador-Geral do Distrito Federal, o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, a Mesa da Câmara Legislativa, o Diretório Distrital dos Partidos Políticos, os sindicatos, associações e entidades locais, a Seccional da OAB, os Deputados Distritais e até os cidadãos.

Atualmente, já está em tramitação no Congresso Nacional um Projeto de Lei, de nº 2.960/97, de iniciativa do Poder Executivo, que dispõe sobre o assunto. A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados já aprovou o Projeto de Lei. Essa proposta legislativa acrescenta ao art. 8º da Lei nº 8.185, de 14 de maio de 1991 (Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios), o controle abstrato de normas do Distrito Federal, de competência originária do Conselho Especial do TJDF. Na Exposição de Motivo nº 189, de 7 de abril de 1997, o Ministro de Estado da Justiça esclarece:

“Finalmente, o anteprojeto propõe que se altere a Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal para admitir, expressamente, o controle abstrato de normas e o controle abstrato da omissão no âmbito do Distrito Federal. Trata-se de providência que vem colmatar de normas, uma vez que o texto constitucional não cuidou diretamente do tema. A solução proposta parece inteiramente compatível com o ordenamento constitucional brasileiro, que não só reconhece o controle abstrato de normas como instrumento regular de controle de constitucionalidade, no âmbito federal e estadual, como

também atribui à União a competência para legislar sobre a organização judiciária do Distrito Federal (cf., a propósito, a Lei 8.185, de 14-5-1991).”

Vejam o texto da proposição legislativa: “Art. 30. Acrescentam-se ao art. 8º da Lei nº 8.185, de 14 de maio de 1991, as seguintes disposições:

‘Art. 8º.....

I-.....

n) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face da sua Lei Orgânica;

.....  
§ 3º São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade:

a) o Governador do Distrito Federal<sup>8</sup>;

b) a Mesa da Câmara Legislativa;

c) o Procurador-Geral de Justiça<sup>9</sup>;

d) a Ordem dos Advogados do Brasil, seção do Distrito Federal;

e) as entidades sindicais ou de classe, de atuação no Distrito Federal, demonstrando que a pretensão por elas deduzida guarda relação de pertinência direta com os seus objetivos institucionais;

f) os partidos políticos com representação na Câmara Legislativa<sup>10</sup>.

§ 4º Aplicam-se ao processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios as seguintes disposições:

a) o Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade;

b) declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma da Lei Orgânica do Distrito Federal, a decisão será comunicada ao Poder competente para adoção das providências necessárias, e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias;

c) somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou de seu órgão especial, poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do Distrito Federal ou de sus-

pendar a sua vigência em decisão de medida cautelar.

§ 5º Aplicam-se, no que couber, ao processo de julgamento da ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face da sua Lei Orgânica as normas sobre o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.”

Merece aplauso o legislador federal, pela iniciativa de regular o assunto, especialmente pelo fato de prever o caráter dúplice do controle de constitucionalidade, o controle da inconstitucionalidade por omissão, por consagrar a Lei Orgânica distrital como parâmetro de controle e por não restringir o controle apenas às normas distritais de âmbito estadual. O legislador federal poderia ter consagrado outros avanços, tais como a preferência de julgamento dessas ações, bem como a legitimidade dos cidadãos.

A divergência jurídica (inclusive no Conselho Especial do TJDF) se estende ao controle direto, abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos distritais, de caráter estadual (regional) ou municipal (local), em face da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Constituição Federal. Alguns juristas e desembargadores entendem que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios é incompetente para realizar o controle concentrado, frente a inexistência de previsão expressa de controle abstrato (interpretação restritiva, a qual me filio), pois tal procedimento fere a autonomia do Distrito Federal e os princípios constitucionais do devido processo legal, da legalidade, do pacto federativo, visto que o TJDF é um órgão judiciário da União, situado no Distrito Federal, sendo inconstitucional e ilegal o processamento e julgamento de ADIns, sem previsão jurídica.

A outra corrente entende que o TJDF é competente, tanto para o controle concentrado, independentemente de previsão legal expressa, quanto para o controle difuso, sob

pena de não existir o controle direto de constitucionalidade, tendo como parâmetro a Lei Orgânica Distrital. Trata-se de uma interpretação extensiva do art. 125, § 2º, CR/88. Para esses juristas, a previsão constitucional (destinada aos Tribunais de Justiça dos Estados) se estende ao TJDF.

Conforme salientado anteriormente, entendo que o controle concentrado, abstrato, em tese, de normas distritais em face da Lei Orgânica do Distrito Federal e perante o TJDF, atualmente, *é juridicamente impossível*, por falta de disposição constitucional e infraconstitucional, bem como pelo fato de que o meio utilizado (Arguição de Inconstitucionalidade) faz parte do controle difuso ou incidente, ferindo o princípio do devido processo legal, ou seja, trata-se de “ação imprópria”.

### 7. Parâmetro de controle distrital

O referido projeto de lei consagra como parâmetro de controle de constitucionalidade das normas distritais a Lei Orgânica do Distrito Federal. Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI n° 980-0, Rel. Min. Celso de Mello), embasada no entendimento doutrinário do Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>11</sup>, *verbis*:

“A Constituição da República, após qualificar o Distrito Federal como unidade integrante da Federação e reconhecer-lhe, em consequência, plena capacidade política, prescreveu, em seu art. 32, *caput*, a possibilidade de essa pessoa estatal outorgar-se, sem qualquer intervenção do Poder Executivo distrital, Lei Orgânica própria.

A Lei Orgânica do Distrito Federal constitui instrumento normativo primário destinado a regular, de modo subordinante – e com inegável primazia sobre o ordenamento positivo distrital –, a vida jurídico-administrativa e político-institucional dessa

entidade integrante da Federação brasileira.

Esse ato representa, dentro do sistema de direito positivo, o momento inaugural e fundante da ordem jurídica vigente no âmbito do Distrito Federal. Em uma palavra: a Lei Orgânica equivale, em força, autoridade e eficácia jurídicas, a um verdadeiro estatuto constitucional, essencialmente equiparável às Constituições promulgadas pelos Estados-membros<sup>12</sup>.

### 8. Conclusão

O controle difuso das normas do Distrito Federal pode ser realizado regularmente pelos juízes e tribunais judiciais situados ou não na Capital Federal. Somente o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais de Justiça dos Estados têm competência para o controle concentrado, por expressa previsão constitucional. O legislador federal já está regulando o controle abstrato de normas distritais em face da Lei Orgânica do Distrito Federal, destinando a competência ao Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Assim, é preciso parar, analisar, refletir e corrigir os equívocos que estão sendo realizados pelo Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, via Procuradoria-Geral de Justiça, e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, via Conselho Especial, que já estão realizando o controle abstrato de normas do Distrito Federal em face da Lei Orgânica distrital, sem previsão legal expressa, sob pena de desvirtuamento do direito positivo e do sistema de controle de constitucionalidade de normas vigentes.

### Notas

<sup>1</sup> Com redação dada pela Emenda Regimental nº 14, de 27 de agosto de 1998. Publicada no Diário da Justiça, Seção 2, dia 11-9-98, p. 182-196.

<sup>2</sup> Publicado no Diário da Justiça, Seção 3, dia 8-4-97.

<sup>3</sup> Esse entendimento jurisprudencial já foi regulado pela Lei nº 9.756, de 17 de dezembro de 1998, que acrescentou parágrafo único ao art. 481 do Código de Processo Civil.

<sup>4</sup> Publicada no Diário da Justiça, Seção 3, dia 15-9-98, p. 141.

<sup>5</sup> Ver artigo de minha autoria, publicado na *Revista de Informação Legislativa* do Senado Federal n. 135, a. 34, p. 137-140.

<sup>6</sup> Na Adin nº 980-0, Rel. Min. Celso de Mello, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Lei Orgânica do Distrito Federal constitui instrumento normativo primário destinado a regular, de modo subordinante – e com inegável primazia sobre o ordenamento positivo distrital-, a vida jurídico-administrativa e político-institucional dessa entidade integrante da Federação brasileira. Com base no escólio de Manuel Gonçalves Ferreira Filho, a Corte Suprema enfatizou que a Lei Orgânica equivale, em força, autoridade e eficácia jurídicas, a um verdadeiro estatuto constitucional, essencialmente equiparável às Constituições promulgadas pelos Estados-membros (*RTJ* 156/781).

<sup>7</sup> Publicada na *Revista Arquivos do Ministério da Justiça*, a. 49, n. 187, jan./jun. 1996, p. 230.

<sup>8</sup> O Governador do Distrito Federal já propôs ADIn perante o TJDF (Processo nº 1998.00.2.000307-0).

<sup>9</sup> O Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios tem buscado o controle abstrato das normas do Distrito Federal, propondo as ações diretas perante o TJDF. O Procurador-Geral do Distrito Federal também deveria ter legitimidade ativa, como tem ocorrido nos Estados.

<sup>10</sup> O Partido dos Trabalhadores tem efetuado o controle abstrato das normas do Distrito Federal, seja perante o Supremo Tribunal Federal, por meio do Diretório Nacional, seja perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, por meio do Diretório Regional – PT/DF.

<sup>11</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo : Saraiva, v.1/226, 1990.

<sup>12</sup> Apud *RTJ*, n. 156, p. 781.