



**UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO**

**CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE NO  
PROCESSO LEGISLATIVO DISTRITAL**

**ANA CRISTINA RESENDE NOGUEIRA**

**2005**



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

**ANA CRISTINA RESENDE NOGUEIRA**

**CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE NO  
PROCESSO LEGISLATIVO DISTRITAL**

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo.

**Orientador: Professor Henrique Savonitti Miranda**

**Brasília - 2005**

## AGRADECIMENTOS

À minha irmã, Jussara, por acolher meu filho enquanto eu estudava, e aos mestres e colegas, pela constante colaboração.

## **RESUMO**

Trata o presente estudo da análise dos mecanismos de controle preventivo de constitucionalidade adotados pela legislação pátria, seus contornos e limites. O paradigma aqui empregado é o da elaboração de leis complementares e ordinárias no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal, utilizando-se como dados de referência aqueles relativos à tramitação dos projetos que deram origem a leis distritais declaradas inconstitucionais.

A Câmara Legislativa, criada há pouco mais de quatorze anos, enfrenta hoje problemas comuns aos demais Legislativos, como o excessivo número de proposições em tramitação e a constante pressão do Executivo para que se apreciem os projetos de sua iniciativa. Assim, das cerca de quatro mil e quatrocentas leis distritais, quase trezentas já foram declaradas inconstitucionais, por vícios formais ou materiais.

Tenta-se buscar, aqui, as razões que levam o Legislativo a produzir normas eivadas de vício, a partir da análise dos mecanismos internos (normas regimentais) e externos (leis constitucionais e infraconstitucionais) que orientam o processo legislativo no âmbito do Distrito Federal.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2. PROCESSO LEGISLATIVO.....</b>	<b>3</b>
2.1. O ESTADO E O PROCESSO LEGISLATIVO.....	4
2.2. PROCESSO LEGISLATIVO NA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL.....	5
2.3. TRAMITAÇÃO NAS COMISSÕES.....	7
2.3.1. FLUXO DE TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES.....	8
2.4. PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO DISTRITO FEDERAL.....	10
<b>3. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....</b>	<b>11</b>
3.1. CONTROLE DIFUSO.....	12
3.2. CONTROLE CONCENTRADO.....	13
3.3. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE.....	14
3.3.1. CONTROLE PREVENTIVO JURISDICIONAL.....	14
3.3.2. CONTROLE PREVENTIVO POLÍTICO.....	15
3.3.2.1. CONTROLE PREVENTIVO INTERNO.....	15
3.3.2.2. CONTROLE PREVENTIVO EXTERNO.....	17
3.3.3. CONTROLE INTERNO X CONTROLE EXTERNO.....	18
<b>4. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS DISTRITAIS.....</b>	<b>18</b>
4.1. LEIS COMPLEMENTARES COM INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.....	19
4.2. LEIS ORDINÁRIAS COM INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.....	21
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>23</b>

## 1. Introdução

A Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), cuja primeira legislatura teve início em 1991, é a materialização da autonomia política do Distrito Federal, alcançada graças às alterações promovidas pela Constituição de 1988. Até então, esta unidade federada era administrada por governadores indicados pelo Presidente da República e, em matéria legislativa, representada por uma comissão do Senado Federal, composta de sete membros, responsável pela elaboração de leis relativas a tributos, orçamento, serviços e servidores públicos, entre outras matérias da competência do Distrito Federal estabelecidas nas Cartas anteriores.

A autonomia política levou à eleição dos vinte e quatro Deputados Distritais que compõem a Câmara Legislativa, no pleito geral realizado em 1990. A primeira legislatura foi responsável pela definição do perfil da Casa, ou seja, de sua estruturação legislativa e administrativa, pela elaboração da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) e do Regimento Interno da Câmara, entre outros importantes diplomas.

A proximidade geográfica com o Senado Federal e a Câmara dos Deputados fez com que a CLDF se inspirasse no modelo de organização daquelas Casas no momento de sua estruturação administrativa e legislativa. Chegou-se, inclusive, a contar com a participação de servidores do Senado nos trabalhos de elaboração da Lei Orgânica e do Regimento Interno, sobretudo daqueles ligados à “Comissão para o Distrito Federal”.

Em sua concepção original, a Câmara contava com quatro comissões permanentes, a saber: Comissão de Constituição e Justiça; Comissão de Economia, Orçamento e Finanças; Comissão de Assuntos Sociais e Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania. Essas quatro comissões foram desmembradas, ao longo dos anos, dando origem a outras cinco comissões: de Defesa do Consumidor; de Assuntos Fundiários; de Educação e Saúde; de Segurança; e de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo. Registre-se, ainda, que a antiga Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania passou a denominar-se Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar, pois desempenha funções de um conselho de ética.

A delimitação do atual quadro de Comissões Permanentes se faz necessária nesse momento para que se possa analisar aquela que interessa particularmente - a Comissão de Constituição e Justiça, responsável pela análise dos aspectos constitucionais das proposições que tramitam na Câmara Legislativa, sobretudo daquelas que se transformam em leis. É essa comissão a instância da casa competente para realizar o chamado controle preventivo de constitucionalidade, determinando o arquivamento de proposições inconstitucionais ou injurídicas, como acontece em outras casas legislativas.

O presente estudo pretende analisar a real dimensão do controle de constitucionalidade prévio exercido no âmbito do Distrito Federal, seus mecanismos, seu alcance e sua efetividade. Com base na experiência prática da Casa, tentar-se-á demonstrar a fragilidade do processo legislativo em face das possibilidades de manipulação política de grupos majoritários durante as tomadas de decisão no âmbito das Comissões e do Plenário, as alianças casuísticas e circunstanciais e outros fatores que abalam a legitimidade das decisões tomadas.

A base empírica do estudo são as leis distritais com declaração de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário. A partir da análise da tramitação dos projetos que deram origem a essas leis, pretende-se demonstrar que não existe controle dentro do processo de elaboração que se desenvolve na Câmara, o que compromete a credibilidade e a estabilidade da instituição, além de ferir os princípios do Estado Democrático de Direito.

A elaboração de normas maculadas torna frágil e vulnerável o Poder Legislativo, pois dele se espera, no mínimo, o cumprimento dos princípios e dos ritos por ele mesmo estabelecidos. Ao desrespeitar o devido processo legislativo, a Câmara Legislativa abre ao chefe do Poder Executivo a possibilidade de exercício do veto constitucional e, ao derrubar o veto oposto pelo Governador, submete-se ao controle do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios ou do Supremo Tribunal Federal, guardiões da Lei Orgânica e da Constituição Federal, respectivamente.

A primeira parte desse trabalho analisará o processo legislativo, com destaque para as normas internas da Câmara Legislativa, especialmente as que se referem à

tramitação das proposições pelas comissões permanentes, com seus desdobramentos na produção legislativa distrital.

Uma segunda parte será dedicada às teorias de controle de constitucionalidade: conceitos, objetivos e efeitos das espécies de controle adotadas pelo Direito Constitucional.

Finalmente, a terceira parte, mais pragmática, tratará do controle de constitucionalidade exercido pela Câmara durante o processo legislativo, com base na análise das proposições pela Comissão de Constituição e Justiça e na apreciação de vetos pelo Plenário.

## **2. Processo Legislativo**

A conceituação usual de processo legislativo é a jurídica, que o define como a sucessão ordenada de trâmites que estabelecem a competência e a forma de atuação do Poder Legislativo para a elaboração das leis. José Afonso da Silva (1995, p. 496) o define como “o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos”.

Todavia, não se pode esquecer que o processo legislativo envolve outros atos e fatores além daqueles meramente processuais, tais como a conjugação de vontades sociais diversas e, às vezes, conflitantes. O ato de apresentar uma proposição, que é quando se inicia formalmente o processo legislativo, é o ápice de um processo de elaboração que pode ter começado por uma reivindicação ou sugestão, pela percepção do legislador sobre a necessidade de regulamentação de uma nova situação social ou por pesquisas realizadas por parlamentares entre os eleitores.

Essa seria a conceituação sociológica de processo legislativo, que segundo Alexandre de Moraes (2002, p. 524), é “o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas”.



As regras do processo legislativo, portanto, servem apenas para conduzir um processo mais amplo de discussão e de participação de diversos atores, garantindo a legitimidade do processo político, pois são essas regras que, pelo menos em tese, resguardam a participação das minorias parlamentares no jogo político.

Segundo Nelson Sampaio (1996, p. 29), o processo legislativo, do ponto de vista jurídico, tem posição de destaque, por ditar a “competência e a forma para a criação de normas de caráter geral, inclusive das normas dos outros processos”. Apesar disso, o processo legislativo, aparentemente, não desperta a paixão dos juristas, pois é escassa a doutrina sobre a matéria, resumindo-se, muitas vezes, à descrição e à interpretação das normas regimentais das casas legislativas. É certo que as normas que regulam o processo legislativo, especialmente aquelas contidas nos regimentos internos, são muito flexíveis se comparadas àquelas do processo judicial ou administrativo, havendo grande tolerância com os descumprimentos baseados em acordos políticos circunstanciais, mas o assunto mereceria abordagens doutrinárias mais aprofundadas.

## **2.1. O estado e o Processo Legislativo**

A elaboração das leis obedece aos princípios constitucionais, dentre os quais está o do Estado Democrático de Direito, estabelecido no art. 1º da Carta Magna e que legitima o domínio público e o exercício do poder, sendo considerado democrático quando legítimo, pela sua formação e por seu conteúdo. Suas regras e formas excluem o arbítrio e a prepotência, a fim de garantir a efetivação dos direitos fundamentais do Homem. Não se pode tratar, portanto, de processo legislativo fora do Estado de Direito (MENDES, 1991, p. 116).

Dentro do princípio clássico de tripartição das funções estatais, pode-se afirmar que o Poder Legislativo exerce preponderantemente a função de legislar, atuando com uma “liberdade” da qual não dispõem o Executivo e o Judiciário. A principal característica dessa função legislativa é o poder de inovação primária da ordem jurídica, com a produção de normas hierarquicamente superiores em relação àquelas dos

demais Poderes. Essa liberdade de atuação do Legislativo, no entanto, não é absoluta – existem limites formais e materiais a serem observados.

A existência de regras constitucionais sobre processo legislativo é a garantia dos cidadãos – segurança jurídica. A discricionariedade, aqui, não significa arbítrio, pois as regras são estabelecidas antes de iniciado o jogo democrático. Algumas dessas regras, como a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos, por exemplo, fazem parte do próprio Estado Democrático de Direito, assim também os princípios constitucionais da legalidade e da publicidade, que devem orientar todo o processo de elaboração de leis.

## **2.2. Processo Legislativo na Câmara Legislativa do Distrito Federal**

O processo legislativo distrital obedece às regras previstas em diferentes diplomas: na Constituição Federal, que estabelece as competências materiais e legislativas do DF; na Lei Orgânica do Distrito Federal, que indica as matérias reservadas à lei ordinária e à lei complementar, além de outras regras, como, por exemplo, as que se referem à iniciativa das leis e ao *quorum* de aprovação das matérias mais relevantes; na Lei Complementar nº 13, de 1996, que regula o artigo 69 da LODF, referente à elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; e no Regimento Interno da Câmara Legislativa, que detalha os procedimentos a serem adotados.

Nos termos do artigo 4º da Lei Complementar nº 13/96, lei é o gênero de que são espécies: a emenda à Lei Orgânica; a lei complementar; a lei ordinária; o decreto legislativo e a resolução.

No mesmo diploma, temos a conceituação de processo legislativo, *in verbis*:

“Art. 1º. A elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal, sujeitas ao processo legislativo, regem-se por esta Lei Complementar, nos termos do que dispõe o art. 69, parágrafo único, da Lei Orgânica.

Art. 2º. O processo legislativo é o conjunto de atos preordenados visando à formação das leis através da colaboração entre os Poderes do Distrito Federal.

Art. 3º. Recebe a denominação de procedimento legislativo o modo de realizar os atos do processo legislativo.

Parágrafo único. O procedimento legislativo, que pode ser ordinário, sumário ou especial, será disciplinado pelo Regimento Interno da Câmara Legislativa.”

A primeira fase desse processo é a da **iniciativa**, chamada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1995, p. 70) de fase introdutória, e se concretiza pelo ato de depósito do projeto de lei nas mãos da autoridade competente. Mas não se trata apenas e simplesmente do ato de protocolar o projeto. Para Ferreira Filho, a iniciativa é um ato especial porque é “poder de se propor a adoção de direito novo. É declaração de vontade”. Daí a relevância desse ato, no plano político.

Uma vez apresentado, o projeto é lido em Plenário, numerado e encaminhado à publicação no Diário da Câmara Legislativa – DCL. Torna-se, então, de conhecimento público. A publicidade desse ato permite aos interessados, parlamentares ou não, intervir no destino da proposição, segundo as regras e os procedimentos previstos no Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF. Inicia-se, então, a tramitação do projeto nas comissões da Casa (art. 58, RICLDF).

Os projetos são distribuídos às comissões permanentes, de acordo com a competência de cada uma, para exame do mérito (arts. 63 a 69, RICLDF) e, em seguida, para análise de admissibilidade pela Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF e pela Comissão de Constituição e Justiça – CCJ (arts. 96 e 156, RICLDF). Todos os projetos de lei passam, obrigatoriamente e por último, pela CCJ, para exame de constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e, também, para análise de mérito, se for o caso.

Nesta fase, quando os projetos são distribuídos às comissões, abre-se prazo para apresentação de emenda, antes de ser designado o relator (art. 147, RICLDF). O relator é incumbido de elaborar parecer sobre o projeto e sobre as emendas porventura apresentadas, concluindo por sua aprovação ou rejeição. Sua decisão poderá ser adotada, ou não, pelos demais membros, após a discussão, mediante votação.

Concluída a tramitação pelas comissões, o projeto estará pronto para ser incluído na Ordem do Dia, para apreciação do Plenário, em turno único ou em dois turnos. Isso significa que os projetos de lei complementar e ordinária e as propostas de emenda à Lei Orgânica serão colocados em discussão e votação duas vezes, após

interstício regimental entre eles. Se a proposição receber emendas em Plenário, deverá retornar às comissões pertinentes para análise das emendas.

Com a votação em Plenário, termina a principal etapa da tramitação e o projeto de lei aprovado é enviado ao Governador do Distrito Federal, que poderá sancioná-lo, caso concorde com a norma proposta. Nesse caso, a etapa seguinte é a promulgação e a publicação da nova lei no Diário Oficial do Distrito Federal.

Se, ao contrário, o Governador discordar do projeto, poderá vetá-lo total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis. As razões do veto, fundado em inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público, devem ser encaminhadas à Câmara Legislativa, no prazo de quarenta e oito horas (art. 74, § 1º, LODF). Decorrido esse prazo, o silêncio do Governador importará sanção (tácita).

A Câmara Legislativa tem prazo de trinta dias, a contar do recebimento do veto, para se manifestar. Se decidir pela manutenção do veto, o projeto será arquivado definitivamente. Se derrubar o veto, a lei será encaminhada ao Poder Executivo para promulgação e publicação (art. 74, § 6º, LODF).

### **2.3. Tramitação nas Comissões**

Conforme explicitado na introdução deste estudo, a Câmara Legislativa conta atualmente com nove comissões permanentes: de Constituição e Justiça (CCJ); de Economia, Orçamento e Finanças (CEOF); de Assuntos Sociais (CAS); de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar (CDDHCEDP); de Defesa do Consumidor (CDC); de Assuntos Fundiários (CAF); de Educação e Saúde (CES); de Segurança (CSEG); e de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo (CDESCTMAT).

Cada uma delas é composta por cinco membros efetivos e igual número de suplentes (art. 50, c/c art. 60, § 1º, do RICLDF), sendo permitido ao deputado participar, como membro efetivo, de até duas Comissões (art. 60, § 3º, do RICLDF), com exceção do Presidente, que só pode integrar Comissão de Representação (art. 60, § 4º, do RICLDF).

Com base nessas informações, pode-se afirmar que os deputados distritais podem ser membros de inúmeras comissões: de até duas como titulares, e de um sem número como suplentes, pois não há vedação expressa a esse respeito. Atualmente, há deputados que integram até cinco comissões permanentes, além de haver a possibilidade de participarem, ainda, de comissões especiais e de inquérito.

Tendo em vista que as comissões permanentes têm por atribuição apreciar as proposições e os assuntos submetidos ao seu exame e sobre eles emitir parecer, exercer o acompanhamento de planos e programas governamentais, o controle dos atos dos Poderes Executivo e Legislativo e a fiscalização orçamentária do Distrito Federal (art. 54, I, RICLDF), o fato de haver grande quantidade de Comissões termina por sobrecarregar os parlamentares, o que pode comprometer a qualidade dos trabalhos realizados.

### **2.3.1. Fluxo de Tramitação das Proposições**

Nos termos do art. 156 do Regimento Interno da Câmara Legislativa, as proposições são distribuídas inicialmente às comissões que se pronunciam exclusivamente sobre o mérito (CAS, CDDHCEDP, CAF, CES, CS, CDESCTMAT e CDC) e em seguida às comissões encarregadas da análise de admissibilidade financeira e orçamentária (CEOF) e de admissibilidade constitucional (CCJ). Assim, todas as proposições sujeitas à análise de admissibilidade da CCJ Ihe são distribuídas após concluída a análise de mérito pelas outras comissões.

Cumprir ressaltar que não há previsão regimental de devolução de proposição ao autor, pelo Presidente, por inconstitucionalidade manifesta, como acontece, por exemplo, na Câmara dos Deputados. A análise feita antes da distribuição dos projetos refere-se apenas a aspectos formais previstos no Regimento Interno, como o número mínimo de subscritores exigidos para a matéria e a apresentação de cópia de documentos citados ou exigidos pela Constituição ou pela Lei Orgânica.

A conveniência do modelo de tramitação adotado pela Câmara Legislativa é que as proposições alteradas pelas comissões de mérito, por meio de emendas, têm a

análise saneadora da CCJ antes de serem levadas à apreciação do Plenário. Assim, possíveis emendas de mérito, apresentadas no âmbito das comissões, sofrem controle de admissibilidade constitucional, jurídica e legal pela CCJ. Devem-se considerar, no entanto, alguns inconvenientes.

A primeira desvantagem diz respeito à falta de clareza do Regimento quanto ao momento em que podem ser apresentadas as emendas. Nos termos do art. 147, “as emendas serão apresentadas diretamente à Comissão, no prazo de dez dias, a partir do recebimento da proposição principal”. Tal redação deixa margem a interpretações inadequadas do ponto de vista da agilidade e da qualidade do processo legislativo, tendo a casa adotado a equívoca prática de abertura de prazo de dez dias em cada uma das comissões a que for distribuída a proposição. Assim, um projeto de lei distribuído a três comissões de mérito, à CEOF e à CCJ tem, em sua tramitação, um prazo total de cinquenta dias para apresentação de emendas.

Além da evidente morosidade que tal prática acarreta à tramitação das matérias, têm-se outros prejuízos. Há poucas restrições quanto ao conteúdo das emendas: apenas aquelas constitucionalmente previstas (aumento de despesas em projetos de iniciativa privativa do Governador ou da administração interna da Câmara) e a exigência de que guardem coerência com a proposição principal. Por isso, cada deputado pode apresentar emendas de qualquer espécie, alterando a forma ou o mérito da proposição em curso. Ocorre que, uma vez analisada por uma comissão, a proposição a ela não retorna, sendo impossível, portanto, a análise de mérito, no âmbito das comissões, de emendas que porventura sejam apresentadas após a análise por determinada comissão, ou ainda, a análise de admissibilidade orçamentária e financeira se a emenda for apresentada no prazo aberto pela CCJ.

Outro problema, de caráter menos técnico que o primeiro, é o que se apresenta quando uma proposição manifestamente inconstitucional é aprovada nas primeiras comissões que, como visto, pronunciam-se exclusivamente sobre o mérito. Nos termos do artigo 62 do Regimento, é vedado às comissões se manifestarem sobre assuntos que não sejam de sua competência. Dessa forma, a aprovação pelas comissões de mérito de uma proposição eivada de vício gera, nos potenciais beneficiários das medidas propostas, uma expectativa de aprovação do projeto que a CCJ, muitas vezes,

não ousa frustrar, sobretudo quando suas reuniões são acompanhadas por populares. Ademais, existe uma pressão muito forte dos próprios autores para que se aprovelem os projetos nas comissões.

#### **2.4. Produção Legislativa no Distrito Federal**

Outro fator que influencia diretamente a qualidade do processo legislativo distrital, além do já citado problema acarretado pela criação de novas comissões, é o elevado número de proposições apresentadas. Desde a primeira legislatura até a presente data, já foram protocoladas mais de quarenta e seis mil proposições. O Distrito Federal tem hoje mais de quatro mil e trezentas leis, sendo cerca de setecentas e dez leis complementares e três mil e setecentas leis ordinárias (dados obtidos pelo Sistema de Informações Legislativas – LEGIS, CLDF, em 22/09/2005).

Essa exagerada vontade de legislar compromete a qualidade do processo legislativo e, não raro, ocasiona o desrespeito a regras básicas de procedimento. Já houve inúmeras sessões na Casa em que projetos de lei foram votados em bloco pelo Plenário, chegando-se a aprovar mais de sessenta projetos de lei em uma única tarde. Da mesma maneira, sentindo que suas pautas estavam muito sobrecarregadas, as comissões permanentes já apreciaram pareceres em bloco, ultrapassando cem projetos por reunião. Felizmente, na atual legislatura, tem sido feito um esforço no sentido de se observarem as regras e os procedimentos regimentais, embora ainda tenhamos a aprovação de projetos em prazos recordes.

Nesse contexto, é fácil entender por que a Comissão de Constituição e Justiça, encarregada da análise de admissibilidade de todos os projetos de lei e das propostas de emenda à Lei Orgânica, não consegue exercer a contento suas atribuições de saneadora dos vícios constitucionais.

### **3. Controle de Constitucionalidade**

O controle de constitucionalidade está relacionado ao princípio de supremacia da Constituição, norma hierarquicamente superior do ordenamento jurídico pátrio, cujos princípios devem orientar a elaboração das normas infraconstitucionais. No Distrito Federal, conforme visto no capítulo anterior, a elaboração das leis obedece, além da Constituição, aos princípios estabelecidos na Lei Orgânica, que tem *status* de constituição distrital. Importa, assim, que as normas constitucionais não sejam tomadas como simples declarações de direitos, mas que se apresentem como direitos diretamente aplicáveis.

Para Anna Cândida da Cunha Ferraz (1999, p. 279), o controle de constitucionalidade é “um dos princípios do Estado Democrático de Direito, que se funda na legitimidade de uma Constituição rígida, emanada da vontade popular e dotada de supremacia”.

A elaboração de emendas à Lei Orgânica, de leis complementares e ordinárias, de decretos legislativos, de resoluções, bem como dos atos expedidos pelo Poder Executivo, devem observar os requisitos de competência, de procedimento e de matéria estabelecidos constitucionalmente. Se não forem cumpridos esses requisitos, diz-se que há incompatibilidade e, portanto, inconstitucionalidade.

A incompatibilidade de normas inferiores (leis, decretos, etc.) com a Constituição se manifesta sob dois aspectos:

- a) formalmente, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela Constituição e pela Lei Orgânica;
- b) materialmente, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceito ou princípio constitucional.

Nos ensinamentos de Nelson Sampaio (*op. cit.*, p. 179), a inconstitucionalidade formal ou extrínseca, pode ser classificada como: a) orgânica, quando se refere à incompetência do órgão que iniciou o processo; b) temporal, quando se refere a atos praticados em tempo não permitido constitucionalmente, como a aprovação de emenda à Lei Orgânica durante o estado de sítio, por exemplo; e c) formal, em sentido estrito, quando a elaboração da lei não obedece ao rito formalmente estabelecido.



Se isso ocorrer, podem ser utilizados mecanismos de controle de constitucionalidade, com o objetivo de retirar do ordenamento jurídico os efeitos dessa lei, normalmente exercidos por um órgão externo ao Legislativo, de caráter judicial (controle posterior ou repressivo). Existem, entretanto, mecanismos de controle de constitucionalidade preventivos, chamados também de autocontrole ou controle político, realizados ainda durante a fase de elaboração da lei.

### **3.1. Controle Difuso de Constitucionalidade**

O chamado controle difuso, ou controle em concreto, teve origem nos Estados Unidos, em 1803, quando a Suprema Corte, no julgamento de um mandado de segurança, declarou inconstitucional a lei em que se baseava o referido mandado. Nesse modelo, portanto, a argüição de inconstitucionalidade chega aos tribunais por meio de uma ação específica, de um caso concreto em que o objeto não é a constitucionalidade da lei. A análise é incidental.

Esse sistema tem natureza subjetiva, pois envolve interesses de autor e réu. Assim, permite a todo e qualquer juiz analisar o controle de constitucionalidade. Este, por sua vez, não declara a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, apenas aprecia a questão e deixa de aplicar a lei por considerá-la inconstitucional, mas apenas naquele caso específico. No sistema difuso, tanto o autor quanto o réu podem propor ação de inconstitucionalidade, sendo a abrangência da decisão sentenciada pelo juiz limitada às partes envolvidas no processo.

Existe, no entanto, a possibilidade de que o processo chegue ao Supremo Tribunal Federal, por via de recurso extraordinário, conforme nos ensina Henrique Savonitti Miranda (2002, p. 142), e que, portanto, a decisão proferida em um caso concreto possa ser aplicável a todos (eficácia *erga omnes*). A Constituição prevê que poderá o Senado Federal suspender a execução de lei (municipal, distrital, estadual ou federal) declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (STF). Tal atribuição, prevista no artigo 52, inciso X, permite, portanto, a ampliação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade originária de casos concretos. A

suspensão da execução deve ser feita por meio de resolução do Senado, cujos efeitos vincularão a todos após sua publicação.

### **3.2. Controle Concentrado de Constitucionalidade**

O controle concentrado surgiu em 1920, na Constituição Austríaca elaborada por Hans Kelsen. Esse modelo consiste na existência de um Tribunal Constitucional encarregado de exercer, com exclusividade, o controle *a posteriori* dos atos normativos daquele país. Para Alexandre de Moraes (*op.cit.*, p. 583), esse controle “constitui um delicado sistema de complementaridade entre a Democracia e o Estado de Direito, que para manter-se balanceado, deve possuir claras e precisas regras sobre sua composição, competências e poderes”.

No sistema concentrado, são apresentadas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIN) sobre leis ou atos normativos federais, estaduais, municipais ou distritais, aqui considerados em sentido amplo (emendas à Lei Orgânica, leis complementares e ordinárias, decretos legislativos, resoluções e atos normativos do Poder Executivo). Ao contrário do sistema difuso, o sistema concentrado possui natureza objetiva, pois não há partes (autor e réu) envolvidas no processo. O interesse maior é o de discutir se determinada lei é ou não inconstitucional. A ação, nesse caso, é interposta diretamente num tribunal que, ao proferir sua decisão, atingirá a todos (efeito *erga omnes*).

O Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão de cúpula do Poder Judiciário e o guardião da Constituição Federal, e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) é o guardião da Lei Orgânica. Assim, cada um julga a ADIN dentro do seu âmbito, decidindo definitivamente sobre a questão. Porém, se a lei questionada ferir, ao mesmo tempo, dispositivos da Lei Orgânica e da Constituição, é possível a interposição de recurso extraordinário perante o Supremo Tribunal Federal.

### **3.3. Controle Preventivo de Constitucionalidade**

O controle preventivo de constitucionalidade está intimamente ligado aos princípios da legalidade, da publicidade e do devido processo legislativo, que devem ser observados quando da elaboração de normas constitucionais (emendas à Lei Orgânica) e infraconstitucionais (leis, decretos e resoluções).

Esse controle tem por objetivo evitar que se elaborem normas com eivas de inconstitucionalidade, buscando-se sanar os vícios antes mesmo do ingresso da norma no ordenamento jurídico, ou seja, antes de sua promulgação e publicação. Pode ser jurisdicional, se realizado por órgãos especiais de controle constitucional, ou político, quando exercido pelos próprios Poderes Legislativo e Executivo.

### **3.3.1. Controle Preventivo Jurisdicional**

Alguns Estados europeus adotaram, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, o modelo francês de controle de constitucionalidade, que consiste na análise prévia das leis por um tribunal constitucional. Trata-se, portanto, de controle preventivo externo.

Na França, fica a cargo do Conselho Constitucional, que pode ser provocado pelo Presidente, pelo Primeiro Ministro, pelo Presidente do Senado, pelo Presidente da Assembléia Nacional ou por sessenta deputados para se manifestar acerca da constitucionalidade de uma proposição antes de sua promulgação.

No caso das leis em geral, esse controle é facultativo, mas em se tratando de leis orgânicas e dos regimentos das casas legislativas, torna-se obrigatório, ou seja, tais diplomas devem ser enviados ao Conselho Constitucional antes de sua promulgação. Se a matéria estiver tramitando em regime de urgência, o prazo do Conselho é de oito dias; se em regime ordinário, de trinta dias.

Pode-se afirmar, no caso do modelo francês, em que há um controle prévio dos próprios regimentos internos, que o controle externo é exercido duplamente, pois a forma de o Legislativo praticar os atos referentes ao processo legislativo é previamente controlada pelo Conselho Constitucional. Todavia, como ressalta Anna Cândida da Cunha Ferraz (*op. cit*, p. 285), o Conselho “se recusa a examinar qualquer caso que envolva regulamentos parlamentares já em execução” (questão *interna corporis*).

### **3.3.2. Controle Preventivo Político**

O controle preventivo político pode ser exercido pelo Poder Legislativo (controle interno ou autocontrole) durante a fase de elaboração da lei e pelo Poder Executivo (controle externo) após sua elaboração, mas antes da promulgação, quando o chefe do Poder Executivo pode vetar o projeto aprovado pelo Legislativo. Esse é o modelo adotado pelo Brasil e por grande parte dos Estados de regime presidencialista, em que coexistem os controles preventivo e repressivo.

Para Nelson Sampaio (*op. cit.*, p. 181), “quando existe apenas essa modalidade de controle, a garantia de rigidez da Constituição é mínima, porque os obstáculos para sua reforma serão facilmente transpostos a juízo do legislador”.

#### **3.3.2.1. Controle Preventivo Interno**

Esse modelo de controle, também chamado controle político, é exercido pelo próprio Poder Legislativo, durante o processo de elaboração da lei, independentemente da manifestação de qualquer outro órgão. Usualmente, é realizado pela comissão de constituição e justiça, que verifica se as proposições submetidas a seu exame são compatíveis com as normas constitucionais. Existe, também, a análise feita no momento da apreciação da matéria pelo Plenário, que pode rejeitá-la por inconstitucionalidade.

Algumas casas legislativas têm previsão, em seus regimentos internos, de um juízo prévio de admissibilidade das proposições, exercido pelo presidente. Como já se afirmou, esse é o modelo da Câmara dos Deputados, mas não se encontra dispositivo similar no regimento do legislativo distrital.

O Regimento Interno da Câmara Legislativa estabelece, em seu artigo 63, as atribuições da Comissão de Constituição e Justiça, entre as quais a de examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação (RICLDF, art. 63, I).

Ainda no mesmo artigo, o Regimento determina que o parecer de admissibilidade constitucional e jurídica da CCJ é terminativo, cabendo recurso ao Plenário, interposto por um oitavo dos Deputados Distritais, no prazo de cinco dias.

O controle inicia-se, portanto, no âmbito da CCJ, quando esta elabora, discute e vota parecer de admissibilidade constitucional, cuja decisão tem o poder de encerrar a tramitação de matéria considerada inconstitucional. Entretanto, se houver interposição de recurso, a discussão será levada ao Plenário: se o recurso for acolhido, considera-se aprovada a matéria na CCJ; se for rejeitado, a proposição será definitivamente arquivada.

Podem-se citar, ainda, como instrumentos de controle interno, as questões de ordem e as reclamações apresentadas pelos parlamentares sobre a apreciação das matérias pelas comissões e pelo Plenário.

No âmbito da Câmara Legislativa, considera-se questão de ordem “toda dúvida sobre interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva, ou sobre a Constituição Federal ou a Lei Orgânica do Distrito Federal” (art. 126). Podem ser levantadas questões de ordem durante as sessões plenárias, quando são decididas imediatamente pelo Presidente da Câmara, e durante as reuniões das comissões. Da decisão tomada pelo Presidente da Câmara cabe recurso ao Plenário, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça.

Como bem observa Cristiano Carvalho (2002, p. 99), “essa estrutura padrão atribui a decisão final a respeito do controle a órgãos cujas composições reproduzem o jogo de forças políticas representadas na Casa”. A eleição dos membros da Mesa Diretora, a composição das comissões e a definição de seus presidentes são realizadas segundo o princípio da proporcionalidade partidária, sendo sempre o espelho das composições partidárias do parlamento. Assim, a mesma maioria que aprova uma proposição inconstitucional na CCJ rejeita no Plenário os recursos interpostos contra decisões do Presidente sobre questões de ordem, pois os grupos majoritários dominam

a Mesa e as comissões tidas como mais importantes (de constituição e justiça e de economia, orçamento e finanças).

As reclamações, previstas no inciso VI do artigo 105 e no art. 127, podem ser apresentadas oralmente pelos deputados, no decorrer da sessão do Plenário ou de reunião de comissão, para contestar decisões tomadas durante o processo legislativo que contrariem seus interesses, para protestar contra a condução dos trabalhos e, especialmente, questionar o descumprimento de disposições regimentais. Por não serem proposições, sujeitam-se apenas à análise do Presidente da sessão ou da reunião.

### **3.3.2.2. Controle Preventivo Externo**

A segunda modalidade de controle externo é o veto jurídico, previsto constitucionalmente para os projetos de lei complementar ou ordinária. Só pode ser considerado mecanismo de controle quando motivado por inconstitucionalidade. Se o veto é político, ou seja, oposto para defender o interesse público, não se refere à constitucionalidade e sim ao mérito da matéria.

Assim como o parecer de admissibilidade exarado pela CCJ, o veto jurídico não é definitivo, pois pode ser superado pelo Plenário da Casa legislativa. No caso do Distrito Federal, determina o artigo 74 da Lei Orgânica que o veto seja apreciado em trinta dias pela Câmara, sob pena de obstrução da pauta de votação, só podendo ser derrubado mediante o voto da maioria absoluta da composição da Casa, em votação secreta. Se o veto não for mantido, a lei será promulgada pelo Governador ou pelo Presidente da Câmara Legislativa ou, ainda, pelo Vice-Presidente, caso os dois primeiros não assinem a promulgação.

### **3.3.3. Controle interno X controle externo**

Da análise dos mecanismos de controle preventivo político interno e externo, pode-se concluir que o controle realizado pelo Governador não é absoluto, servindo, muitas vezes, apenas para que o governante deixe claro o seu repúdio à aprovação, pelo Legislativo, de normas maculadas. Ademais, tal é o seu papel como guardião da constitucionalidade e da legalidade.

Subsiste como absoluto, no modelo brasileiro, em que não há controle jurisdicional prévio, o controle preventivo exercido pelo Poder Legislativo que, por circunstâncias diversas, não se tem mostrado eficiente, conforme será demonstrado no item seguinte.

#### **4. Controle de constitucionalidade das leis distritais**

Conforme mencionado no início deste estudo, o processo legislativo no Distrito Federal já deu origem a setecentas e dez leis complementares e três mil e setecentas leis ordinárias, totalizando quatro mil, quatrocentas e dez leis (dados obtidos pelo Sistema de Informações Legislativas – LEGIS , CLDF, em 22/09/2005).

Limitou-se a presente análise à tramitação dos projetos de lei ordinária e complementar que originaram leis inconstitucionais, por serem essas as espécies de proposição sujeitas à apreciação do Governador. Não foram aqui consideradas as propostas de Emendas à Lei Orgânica ou os projetos de decreto legislativo e de resolução.

Levantamento realizado por Orivaldo Melo, Consultor Legislativo da Assessoria Legislativa da CLDF na área de processo legislativo, identificou, até 21 de setembro de 2005, duzentas e oitenta e nove leis com declaração de inconstitucionalidade, seja pelo Supremo Tribunal Federal, seja pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Desse total, cento e quarenta e três são leis complementares e cento e quarenta e seis são leis ordinárias.

Em termos absolutos, pode-se afirmar que apenas 6,56% das leis distritais são inconstitucionais, o que não seria um percentual significativo. No entanto, outros elementos devem ser considerados na análise desses dados.

Inicialmente, deve-se destacar que o controle repressivo de constitucionalidade é restrito a um número reduzido de casos de violações. No modelo concentrado, a análise de constitucionalidade das leis depende de provocação ao Judiciário, conforme explicitado anteriormente. Assim, o STF e o TJDFT só analisaram as normas questionadas, e não todo o universo de leis possivelmente inconstitucionais. Esse questionamento, por sua vez, só pode ser feito, no âmbito do Distrito Federal, pelo Governador, pela Mesa da Câmara Legislativa, por partido político, pelo Procurador-Geral e por entidade de classe (CF, art. 103).

Acrescente-se, ainda, que inúmeras leis distritais, ainda que inconstitucionais, dificilmente serão questionadas, pelo simples fato de serem inócuas. Cerca de trinta e quatro por cento das leis do Distrito Federal tratam de matérias que não deveriam ser objeto de lei, como a denominação de logradouros públicos e a criação de dias comemorativos (“dia do vizinho”, “semana do povo árabe”, etc).

Merecem destaque as leis que determinam a adoção de medidas meramente administrativas, de competência exclusiva do Poder Executivo, como a arborização de canteiros e a edificação de monumentos, apenas para citar alguns exemplos. Tais leis são totalmente inócuas, pois não prevêm qualquer tipo de sanção para o caso de seu descumprimento, servindo apenas para criar, na sociedade, a expectativa de resolução de problemas eminentemente gerenciais.

Outra espécie de lei não atingida pelo controle de constitucionalidade é a das chamadas leis “autorizativas”, que autorizam o Poder Executivo a praticar atos típicos da administração, que são inerentes à sua função.

Destaque-se que a jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal entende que o Chefe do Poder Executivo pode se negar a cumprir lei que considere inconstitucional, conforme voto proferido pelo Ministro Moreira Alves (apud RAMOS, 1994, p. 238), proferido em julgamento de inconstitucionalidade de decreto do Governador de São Paulo: “não tenho dúvida em filiar-me à corrente que sustenta que pode o Chefe do Poder Executivo deixar de cumprir – assumindo os riscos daí decorrentes – lei que se lhe afigure inconstitucional”.



#### 4.1. Leis Complementares com inconstitucionalidade declarada

A partir da análise da tramitação dos projetos de lei complementar que resultaram em leis inconstitucionais, chegou-se ao seguinte quadro:

1) apenas um dos noventa projetos analisados recebeu parecer pela inadmissibilidade na CCJ (0,8%), mas teve recurso acatado pelo Plenário, que considerou a matéria admissível. Esse projeto, bastante polêmico, foi assinado por deputados de partidos diversos e “dispõe sobre a alienação, por interesse social, de imóveis públicos do Distrito Federal, administrados pela Companhia Imobiliária de Brasília e localizados em áreas de parcelamento do solo passíveis de regularização”. Todos os demais projetos, 98,2%, receberam parecer favorável da CCJ;

2) com relação à tramitação dos projetos, verificou-se que apenas 25% deles tiveram tramitação regular, com análise de comissões antes da análise pelo Plenário. Os 75% restantes foram apreciados em sessão extraordinária, ocasião em que a CCJ se pronunciou oralmente sobre a admissibilidade constitucional;

3) cerca de 91% das declarações de inconstitucionalidade de leis complementares incide sobre a integralidade do texto da lei, porque é assim em caso de inconstitucionalidade formal, e apenas 9% das declarações são parciais;

4) quanto à natureza da decisão adotada pelo Judiciário, 70% das declarações são definitivas e 30% são liminares;

5) por último, no que concerne à autoria das ações diretas de inconstitucionalidade, aparecem apenas o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal, autor de 84,4% delas, e o Governador do distrito Federal, autor dos 15,6% restantes.

As leis analisadas foram declaradas inconstitucionais por diversos motivos, mas a maioria pode ser classificada de acordo com as seguintes categorias: a) vícios materiais; b) vícios de iniciativa; e c) outros vícios formais.

A primeira categoria abrange, por exemplo, as leis de iniciativa parlamentar que dispõem sobre a destinação ou doação de áreas públicas a entidades específicas (igrejas, entidades assistenciais, creches, lojas maçônicas, associações culturais), estabelecendo, até mesmo, o nome da entidade.

A formação dessas leis fere princípios constitucionais básicos, como o da igualdade ou isonomia, pilar do Estado Democrático de Direito, o da supremacia do interesse público, segundo o qual deve prevalecer o interesse geral sobre o individual, e o princípio da impessoalidade, corolário do princípio da igualdade, em cujos termos não se aceitam favoritismos ou discriminações.

Ainda na primeira categoria, podem-se incluir as leis de iniciativa do Executivo que alteram o Código Tributário do Distrito Federal e que, por sua vez, afrontam o princípio da moralidade administrativa ao dispensarem, por exemplo, a cobrança de multa, juros ou correção monetária sobre débitos tributários.

A segunda categoria – em que se julgam os casos de vício de iniciativa – reúne as leis complementares por meio das quais os parlamentares dispõem, geralmente, sobre matérias que a Lei Orgânica reserva à iniciativa privativa do Governador.

São leis que estabelecem normas relativas ao planejamento urbano (alteração de parcelamentos, definição de normas de uso e edificação) e, também, normas sobre a administração dos bens do Distrito Federal e a criação de núcleos rurais.

A última categoria – outros vícios formais – engloba as leis complementares que tratam, basicamente, de duas matérias: a) a desafetação de áreas públicas sem comprovação do interesse público e sem realização de audiência prévia da população interessada, exigidas pela Lei Orgânica em seu artigo 51; e b) alteração de Planos Diretores Locais antes do prazo previsto para sua revisão (inconstitucionalidade temporal).

#### **4.2. Leis Ordinárias com inconstitucionalidade declarada**

Relativamente à análise da tramitação dos projetos de lei ordinária que originaram leis inconstitucionais, temos um quadro bastante semelhante àquele esboçado para as leis complementares:

1) a atuação da CCJ na análise de admissibilidade dos cento e dezesseis projetos mostrou-se 100% ineficaz – nenhum deles recebeu parecer pela inadmissibilidade;

2) com relação à tramitação dos projetos, constatou-se que 33,63% deles tiveram tramitação regular, com análise de parecer em reuniões ordinárias da Comissão. Os 66,37% restantes tiveram seus pareceres proferidos oralmente em Plenário;

3) 80,2% das declarações de inconstitucionalidade das leis incidem sobre a integralidade do texto da lei e apenas 19,8% das declarações são parciais;

4) quanto à natureza da decisão adotada pelo Judiciário, 57% das declarações são definitivas e 43% são liminares;

5) por último, aparecem como autores das ações:

a) o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal (41,4%);

b) o Governador do Distrito Federal (37,1%);

c) o Procurador-Geral da República (13,8%);

d) as entidades de classe (6%);

e) os partidos políticos (1,7%).

Na análise dos motivos que levaram o Judiciário a declarar inconstitucionais leis distritais ordinárias, identificaram-se os mesmos vícios apontados para as leis complementares. Ressalte-se apenas um ponto: por se tratar de espécie legislativa de grande abrangência, apresenta maior diversidade de matérias e, portanto, de vícios.

A maioria das leis ordinárias declaradas inconstitucionais padece do vício de iniciativa. Nesses casos a doutrina é pacífica: a sanção, que ocorreu na maioria dos casos estudados, não convalida a lei. O vício de iniciativa é, portanto, insanável, sendo necessária a repetição do ato (CARVALHO, *op. cit.*, p. 130).

Destacam-se nessa categoria as leis que dispõem sobre a organização administrativa do Distrito Federal, seus órgãos e atribuições e, sobretudo, seus servidores. São inúmeras as leis distritais que tratam dos servidores da Administração Direta e Indireta do DF, seus cargos, carreira e remuneração.

Outro grupo que abrange grande número de leis inconstitucionais é o daquelas em que o Distrito Federal invade competência constitucional privativa da União. Trata-se de leis que dispõem sobre trânsito, organização das polícias civil e militar e corpo de bombeiros, sistema monetário, servidores públicos militares e porte de arma, entre outras matérias reservadas à União.

Por fim, merecem destaque as leis que padecem de vício constitucional formal em sentido estrito, pelo fato de não se apresentarem como a espécie legislativa adequada à consecução dos fins pretendidos, como, por exemplo, a edição de lei ordinária em lugar de lei complementar.

É comum na Câmara Legislativa a propositura de leis sobre assuntos meramente administrativos, como a arborização de canteiros em vias públicas, a denominação de logradouros públicos, a edificação de monumentos, a instalação de sinais luminosos de trânsito, de semáforos, calçadas e passarelas para pedestres.

## **5. Conclusão**

O presente estudo, em seu início, propôs-se a analisar os mecanismos de controle preventivo de constitucionalidade das leis do Distrito Federal, em particular o seu alcance e sua efetividade, por meio da análise do processo de formação das leis distritais.

Conforme demonstram os dados, o controle prévio, que no modelo brasileiro é exercido internamente pela Comissão de Constituição e Justiça, mostrou-se inexistente no Distrito Federal. A quase totalidade das leis não encontra obstáculos à sua aprovação pelo Legislativo e as poucas barreiras que o Executivo tenta impor em determinadas circunstâncias, por meio da oposição de veto jurídico, são reiteradamente derrubadas pela Câmara Legislativa.

Constatou este estudo que a maioria das declarações de inconstitucionalidade acordadas pelo Judiciário incide sobre o texto integral das leis distritais, que, por conseguinte, são declaradas integralmente nulas. Assim, toda a expectativa criada com a edição da lei defeituosa se frustra, causando transtorno para a sociedade, porque gera um direito, e para o Estado, porque, uma vez anulado esse direito, deve regular as situações de fato geradas pela lei.

A doação de terrenos para instituições assistenciais, por exemplo, por meio de leis complementares recentemente declaradas inconstitucionais, causou prejuízos a diversas entidades modestas, que investiram seus poucos recursos na construção de creches e abrigos nesses terrenos e que, agora, não poderão funcionar.

Importante se faz observar que a produção de leis em desacordo com as normas constitucionais e infraconstitucionais não ocorre apenas na Câmara Legislativa – todos os Legislativos o fazem, em menor ou maior escala, nos diversos Estados democráticos. A pergunta que se faz é: por quê? Qual a razão que leva a essa constante violação das normas básicas do Direito?

Sustentam alguns parlamentares que as normas constitucionais são muito rígidas e que concentraram muitas competências na esfera do Poder Executivo, o que, de certa forma, limitaria a atividade legislativa. No entanto, esquecem-se de que a função mais importante do Legislativo hoje, antes de ser a elaboração das leis, passou a ser a de fiscalização dos atos dos demais Poderes, principalmente os do Executivo.

O eixo de produção legislativa tem-se deslocado do Legislativo para o Executivo, que, além de deter as principais competências, tem a prerrogativa de solicitar a tramitação em regime de urgência para todas as suas proposições (LODF, art. 73). Atribui-se esse deslocamento não apenas à necessidade de decisões rápidas sobre as matérias, exigência de um mundo em evolução cada vez mais rápida, mas também ao fato de ser o Executivo o “responsável” pelo oferecimento de serviços públicos que fazem parte do chamado “Estado do bem-estar social”.

Quanto à atuação parlamentar, podem-se identificar diversos motivos para a apresentação, e conseqüente aprovação, de leis inconstitucionais. Fazendo-se um paralelo com a classificação dos projetos de lei estabelecida por Nelson Jobim quando era Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados

(1991, p. 1891), podem-se dividir essas leis em dois grupos, basicamente: a) o das “leis estatísticas”, apresentadas apenas para que o deputado faça a divulgação quantitativa de sua produção; b) o das “leis 3 de outubro”, que permitem ao parlamentar conquistar votos no período pré-eleitoral.

A confirmar essa classificação, tem-se a constatação de que 87% das leis inconstitucionais que doaram lotes a instituições diversas foram aprovadas no ano de 2002, ano eleitoral.

Conforme se afirmou anteriormente, as normas internas que regem o processo legislativo são bastante flexíveis, podendo ser alteradas e, por vezes, ignoradas, sem causar prejuízos aos legisladores em sua tarefa precípua que é a da inovação do ordenamento jurídico. A inobservância de preceitos constitucionais, no entanto, afigura-se inaceitável no Estado Democrático de Direito, não sendo permitido, portanto, àqueles que elaboram as leis, afrontar a Lei Maior, sob pena de colocarem em risco todo o processo democrático e de não atingirem, com seu trabalho, a justiça necessária e ansiada pela sociedade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 45/2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 2005.

CARVALHO, Cristiano Viveiros. **Controle Judicial e Processo Legislativo – a observância dos regimentos internos das casas legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 13, de 3 de setembro de 1996**. Regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, nº 172, 4 set. 1996, p. 7265.

\_\_\_\_\_. **Constitution de la République Française**. Paris: Ministère des Affaires Etrangères, 2001.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre Poderes – O Poder Congressional de Sustar Atos Normativos do Poder Executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

\_\_\_\_\_. **Notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade**. Senado Federal: Revista de Informação Legislativa nº. 42. Brasília: 1999.

FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. 2ª ed. Câmara Legislativa do Distrito Federal, Brasília, 2000.

JOBIM, Nelson. **A modernização do legislativo**. Revista Indicador. Belo Horizonte, 1991.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Questões fundamentais de técnica legislativa**. Revista Ajuris, v. 53, 1991.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Constitucional**. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RAMOS, Elival da Silva. **A inconstitucionalidade das leis – vício e sanção**. São Paulo: Saraiva, 1994.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal**. 2 ed. Câmara Legislativa do Distrito Federal, Brasília, 2000.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O Processo Legislativo**. 2ª ed. rev. e atual. por Uadi Lamêgo Bulos. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10ª ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995.