

AUSÊNCIA DO CONTROLE PRÉVIO DE CONSTITUCIONALIDADE NO DISTRITO FEDERAL

Joel Arruda de Souza¹

RESUMO: O presente estudo tem como objetivo analisar e discutir, sem nenhuma conotação política, a rotineira inconstitucionalidade das leis elaboradas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e os reflexos na esfera individual dos cidadãos brasilienses no que diz respeito aos seus direitos e garantias. Com mais de vinte e dois anos, a Câmara Legislativa produz excessivo número de leis que são declaradas inconstitucionais. A intenção é demonstrar as razões que levam o Legislativo local produzir tais normas eivadas de vícios, sob o prisma formal e material. Para tanto, buscaremos expor o que estiver ao nosso alcance: informações, teses doutrinárias e as consequências que possam subsidiar a discussão. Ao final, apresentaremos as medidas que podem ser aplicadas, neste caso.

Palavras-Chave: Rigidez constitucional. Controle de constitucionalidade. Poder legislativo distrital. Controle preventivo distrital.

ABSTRACT: This study aims to analyze and discuss without any political connotations the unconstitutionality routine of the laws enacted by the Legislative Assembly of the Federal District and the reflections in the sphere of individual citizens from Brasília regarding to their rights and guarantees. With more than 22 years, the Legislative Chamber produces an excessive number of

¹ Professor de Direito Constitucional da Universidade Católica de Brasília. Doutorando em Educação pela UNINI - Universidade do México. Mestre em Direito.

laws that are unconstitutional. The intention is to demonstrate the reasons why the Legislature local produce such standards containing defects, through the prism formal and material. To do so, we are going to seek to expose what is in our scope: information, doctrinal theses and the consequences that may support the discussion. At the end we are going to present the measures that may be applicable in this case.

Keywords: Constitutional rigidity. Judicial review. Legislative district power. Preventive control district.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1 RIGIDEZ CONSTITUCIONAL

2 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

3 MECANISMOS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

3.1 Controle de Constitucionalidade Repressivo

3.2 Controle de Constitucionalidade Preventivo

4 PODER LEGISLATIVO NO DISTRITO FEDERAL

4.1 Do Controle Preventivo Distrital exercido pelo Poder Executivo

4.2 Do Controle Preventivo Distrital exercido pelo Poder Judiciário

4.3 Do Controle Preventivo Distrital exercido pelo Poder Legislativo - CLDF

5 DEMONSTRAÇÃO DA AUSÊNCIA DO CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE INTERNO NO DISTRITO FEDERAL

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

Neste artigo, analisa-se, sob o prisma jurídico, a real efetividade da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Avalia-se a dimensão do Controle Preventivo de Constitucionalidade no tocante ao seu alcance e eficácia. A conquista da autonomia política do Distrito Federal é pouco explorada pelos operadores do direito, o que também nos convoca a refletir sobre o exame da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

O Controle de Constitucionalidade é um dos mais palpitantes temas na seara do Direito Constitucional. No entanto, apenas será dada atenção ao controle ocorrido antes do ingresso da lei distrital no ordenamento jurídico.

Diante disso, é objeto deste estudo a constatação da visão popular de descrédito da classe política e das teses doutrinárias que afirmam a fragilidade e ineficácia do Controle Preventivo de Constitucionalidade, em especial, o ocorrido no Distrito Federal.

A jornada se inicia com uma abordagem de todos os aspectos gerais em torno da Teoria da Supremacia Constitucional, obrigando as normas do ordenamento a estarem em conformidade com os preceitos constitucionais, o que consequentemente estabelece a existência de um “mecanismo” capaz de garantir a incidência da Constituição. Trata-se de um marco teórico, como

ponto de partida, capaz de levar à compreensão do Controle de Constitucionalidade.

Em sequência, define-se o que seja Controle de Constitucionalidade, apresentando seus institutos basilares, as formas de seu exercício (controle repressivo e preventivo).

Posteriormente se tratará sobre o exercício do Poder Legislativo no Distrito Federal, contextualizando todo o amadurecimento da autonomia política proporcionada pela Constituição de 1988 e todos os tipos de Controle Preventivo de Constitucionalidade, tanto o realizado pelo Poder Executivo, como pelo Poder Judiciário, apresentando soluções que poderiam ser utilizadas por cada um deles.

Finalmente, o objetivo geral, e o mais importante, é o estudo do Controle Preventivo realizado pelo Poder Legislativo, em que se busca demonstrar a ausência e, por conseguinte, a fragilidade da Câmara Legislativa. Em seguida, apresentamos nossa sugestão que poderia ser utilizada pelos parlamentares.

A presente pesquisa não tem a pretensão de esgotar o assunto, nem de apontar todos os fatores que impedem ou dificultam o bom funcionamento da instituição legislativa. Apenas visa demonstrar a real efetividade das leis distritais elaboradas pela Câmara Legislativa no Distrito Federal.

1 RIGIDEZ CONSTITUCIONAL

Constituição pode ser compreendida como uma lei fundamental de um Estado para reger seus elementos essenciais. No dizer de Temer, Constituição significa o “corpo”, a “estrutura” do Estado em que é possível localizar as partes que o compõem e identificá-lo (TEMER, 2012, p. 17).

Silva (2008, p. 39) traz um conceito bem amplo sobre Constituição:

A constituição é algo que tem, como forma, um complexo de normas (escritas ou costumesiras); como conteúdo, a conduta humana motivada pelas relações sociais (econômicas, políticas religiosas, etc.); como fim, a realização dos valores que apontam para o existir da comunidade; e; finalmente, como causa criadora e recriadora, o poder que emana do povo. Não pode ser compreendida e interpretada, se não se tiver em mente essa estrutura, considerada como uma conexão de sentido, como é tudo aquilo que integra um conjunto de valores (Grifo nosso).

Desta forma, a Constituição é um instrumento que regula e assegura as bases da sociedade, o que conseqüentemente exige uma manifestação do denominado Poder Constituinte, o qual, para Bonavides (2007, p.141; 159), é “legitimidade do poder”. Trata-se de um poder “capaz de criar ou modificar a ordem constitucional ou de produzir as instituições fundamentais de uma determinada sociedade”.

A Constituição, por emanar do Poder Constituinte, suporta uma formalidade maior do que as leis, sendo classificada por Silva (2008) como rígida, ou seja, exigente de procedimento legislativo especial, solene, mais dificultoso do que é necessário para aprovar ou modificar uma lei infraconstitucional.

Neste sentido, Silva (2003, p.46) ensina:

Nossa Constituição é rígida. Em consequência, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem as atribuições nos termos nela estabelecidos. Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se conformarem com as normas da Constituição Federal.

Para Bonavides (2007, p. 296):

O sistema das Constituições rígidas assenta numa distinção primacial entre poder constituinte e poderes constituídos. Disso resulta a superioridade da lei constitucional, obra do poder constituinte sobre a lei ordinária, simples ato do poder constituído, um poder inferior, de competência limitada pela Constituição mesma. E continua: A consequência dessa hierarquia é o reconhecimento da superlegalidade constitucional', que faz da Constituição a lei das leis, a *lex legum*, ou seja, a mais alta expressão jurídica da soberania.

Desta rigidez constitucional, extrai-se o Princípio da Supremacia da Constituição. Kelsen (1984, p.246) afirma ser a ordem jurídica um sistema de normas escalonadas em diferentes níveis. Logo, o que garante a validade de uma norma é outra norma superior.

A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da relação de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por seu turno, é determinada por outra, e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental pressuposta. A norma fundamental hipotética, nestes termos – é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora.

Teixeira (1991, p. 116) fundamenta, a nosso ver, com precisão a respeito da supremacia:

Ela é o ponto de referência máximo, orientador de toda atividade estatal, nela vão buscar seu fundamento último todos os direitos, garantias e instituições; ela é a fonte, a matriz de todos os ramos do Direito, servindo também de limite a toda atividade normativa, administrativa e jurisdicional do Estado, que, destarte, autolimita-se, isto é, estabelece limites a sua própria atividade, através da Constituição rígida.

Havendo, portanto, uma Constituição rígida, surge uma espécie de pirâmide normativa com a Constituição regulando todas as demais normas existentes no ordenamento jurídico. Se a ela não obedecerem, todas as demais normas são declaradas inconstitucionais, isto é, inválidas, nulas e ineficazes.

Assim, para que se adote a hipótese de (in) constitucionalidade de uma determinada norma, é importante que se crie um sistema de defesa da Constituição, denominado pela doutrina como “Controle de Constitucionalidade”. Diniz (1998, p.14) conceitua Controle de Constitucionalidade:

O controle de constitucionalidade significa impedir a subsistência da eficácia da norma contrária à Constituição, pressupondo, necessariamente, a ideia da supremacia constitucional, pois, na existência de um escalonamento normativo, onde é a Constituição a norma origem, encontra o legislador seu limite, devendo obedecer à forma prevista e ao conteúdo anteposto. Por isso, ato normativo contrário ao texto constitucional será considerado presumidamente constitucional até que por meio de mecanismos previstos constitucionalmente se declare sua inconstitucionalidade e, conseqüentemente, a retirada de sua eficácia ou executoriedade.

Embora criticado pelo seu extremo positivismo, Kelsen (1984, p. 313) deu grande contribuição na conjuntura jurídica, em especial, no que diz respeito ao Controle de Constitucionalidade das leis, com base na hierarquia da Constituição (teoria escalona-

da de Hans Kelsen) “[...] Constituição prescreve para a sua modificação ou supressão um processo mais exigente, diferente do processo legislativo usual; que, além da forma legislativa, existe uma específica forma constitucional”.

Modernamente, a pirâmide de Kelsen é dividida em Constituição, Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Rigidez Constitucional, conforme defende Gomes (2009):

Caso algum tratado venha a ser devidamente aprovado pelas duas casas legislativas com quorum qualificado (de três quintos, em duas votações em cada casa) e ratificado pelo Presidente da República, terá ele valor de Emenda Constitucional (CF, art. 5º, § 3º, com redação dada pela EC 45/2004). Fora disso, todos os (demais) tratados de direitos humanos vigentes no Brasil contam com valor supralegal (ou seja: valem mais do que a lei e menos que a Constituição). Isso possui o significado de uma verdadeira revolução na pirâmide jurídica de Kelsen, que era composta (apenas) pelas leis ordinárias (na base) e a Constituição. (Grifo nosso).

Silva, citado na obra de Ivo Dantas (SILVA apud DANTAS, 2002, p. 209), conclui:

O controle da constitucionalidade das leis é uma consequência lógica do princípio da supremacia da Constituição, que envolve a distinção entre matéria constitucional e matéria

ordinária. A supremacia da Constituição é a pedra angular de toda a estrutura do direito político moderno, e é causa mais lógica e necessária da denominada ‘rigidez constitucional’, do que propriamente a maior ou menor dificuldade para a alteração do texto das Constituições: consiste ela no reconhecimento de uma nítida e imprescindível superioridade das normas constitucionais em relação a todos os demais textos integrantes de uma ordem jurídica.

De todo modo, é preciso deixar claro que Controle de Constitucionalidade somente tem lugar na seara das Constituições rígidas, haja vista a existência da Supremacia Formal da Constituição.

Já nas Constituições flexíveis, como a Carta inglesa, ocorre somente Supremacia Material, em que o processo de modificação se dá na mesma maneira das leis ordinárias (CAPEZ, 2005, p. 72)

De um modo geral, as Constituições existentes ao longo de nossa história sempre foram rígidas (exceto a de 1824, que era semirrígida). Porém, Moraes (2010, p. 5) sustenta que a nossa Constituição Federal de 1988 é “super-rígida”, em razão das cláusulas pétreas:

Ressalta-se que a Constituição federal de 1988 pode ser considerada como super-rígida uma vez que em regra poderá ser alterada por um processo legislativo diferenciado, mas, excepcionalmente, em alguns pontos imutáveis (CF, art. 60, § 4º).

Ainda na classificação de Silva (2005, p. 228), sustentam Willian Douglas e Sylvio Clemente da Motta Filho que a rigidez da Constituição e o Controle de Constitucionalidade, por si sós, não garantem que determinadas matérias não possam ser modificadas, necessitando do incremento de “cláusulas pétreas” para manter a forma federativa, separação dos Poderes, o voto, direitos e garantias fundamentais¹, conforme previsto no artigo 60, § 4º, da Constituição Federal.

2 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

O sistema de controle de constitucionalidade evoluiu à medida que surgiu o constitucionalismo e o neoconstitucionalismo. No Brasil, nasceu na Constituição de 1891, que adotou o modelo estadunidense baseado no caso *Marbury v. Madson*, em que o juiz sustentou a tese da Supremacia Constitucional, afirmando que as normas contrárias à Constituição e editadas pela respectiva casa legislativa deveriam ser nulas, inválidas e ineficazes (BARROSO, 2011 p. 23).

Movimentos nesse sentido fizeram com que espécies normativas passassem a compor o núcleo básico de uma Constituição, classificando-as em normas materialmente constitucionais. Moraes (2010, p. 733) também aponta que o Controle de Constitucionalidade advém do Princípio da Supremacia, da rigidez constitucional e inclusive dos direitos fundamentais.

No entanto, há normas de ordem materialmente constitucionais que a rigor não compõem somente o texto expresso de uma Constituição: são os Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos, que, para o STF, têm o rótulo de normas supralegais (BARROSO, 2007, p. 23). Essa definição hierárquica é útil no sentido de que, havendo conflito entre normas, predomina a que possuir maior conteúdo valorativo.

Vale dizer que o sistema de controle de constitucionalidade varia de acordo com o Estado que o adota, podendo ser político, jurisdicional ou híbrido (LENZA, 2011, p. 240).

Temer (2012, p.46) explica o controle estritamente político: “O controle por “órgão político” assenta-se na ideia de que o órgão controlador deve ocupar posição superior no Estado e deve ser distinto do Legislativo, Executivo e Judiciário”.

Morais (2007, p. 679) esclarece que o nosso modelo é jurisdicional: “Judiciário ou jurídico. É a verificação da adequação (compatibilidade) de leis e atos normativos, razão pela qual, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos da América, o sistema brasileiro é classificado como jurisdicional”.

Santos (2009, p. 302) também tem o entendimento, como a maioria da doutrina, de que nosso sistema é jurisdicional: “Não obstante, no Brasil o controle é jurisdicional, pois só o Poder Judiciário foi autorizado a declarar inconstitucionalidade. Por meio dele se provoca a jurisdição constitucional dos juízes e tribunais”.

Ferraz (1999) resume controle de constitucionalidade como 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.

Em outras palavras, o Controle de Constitucionalidade é a verificação da compatibilidade de uma lei ou ato normativo à Constituição vigente no Estado, examinando os requisitos formais e materiais existentes.

3 MECANISMOS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Existem diversas modalidades de controle de constitucionalidade identificadas pela doutrina, entre as quais os modelos

americano, austríaco e francês, utilizados nos diferentes países. Barroso afirma que é possível sistematizar as características de cada um, classificando os controles quanto à sua natureza, momento de seu exercício e o órgão judicial que o exerce (BARROSO, 2007, p. 63).

Interessa-nos o critério quanto à “natureza do órgão de controle” (político ou judicial) e quanto ao “momento de realização do controle” (preventivo ou repressivo), que é pautado no ingresso de lei ou ato normativo no ordenamento respectivo.

Como dito, o Brasil adota o controle eminentemente judicial, ou seja, compete aos órgãos do Poder Judiciário, em regra, dar a última palavra acerca da (in) constitucionalidade de leis e atos normativos.

Para Lenza (2011, p. 241-242), nosso controle jurisdicional é misto, por ser realizado pelo Poder Judiciário de modo concentrado e mediante juiz ou tribunal (difuso). Ele afirma que, excepcionalmente, há a hipótese do controle repressivo exercido pelo Poder Legislativo e Executivo.

Porém, o que merece destaque neste estudo é o controle de constitucionalidade exercido por órgãos políticos, como destaca Mendes (2008, p. 1061):

Cogita-se de controle de constitucionalidade político, também chamado de modelo francês, quando a atividade de controle de constitucionalidade é exercida por órgãos políticos e não por jurisdicional. Assim, o controle de constitucionalidade realizado nas Casas Legislativas, pelas Comissões de Constituição e Justiça ou pelas demais comissões, enquadra-se nessa categoria. Também o veto aposto

pelo Executivo a projeto de lei, com fundamento em inconstitucionalidade da proposição legislativa, configura típico exemplo de controle de constitucionalidade político.

Assim, existem diversas instâncias de controle político da constitucionalidade. No Poder Executivo, tal controle ocorre mediante o veto de uma lei considerada inconstitucional pelo chefe do Executivo, ao passo que, no Poder Legislativo, há uma recusa ao projeto de lei pela Comissão de Constituição e Justiça – CCJ da casa respectiva, em razão da existência de uma inconstitucionalidade (BARROSO, 2007, p. 65).

Quanto ao “momento”, Motta Filho e Douglas (2000, p. 24), assim como boa parte da doutrina, confirmam a classificação do controle de constitucionalidade em controle preventivo e controle repressivo:

Assim, o controle dito *preventivo* (ou atípico, segundo Slaib Filho) é aquele exercido por órgãos do Poder Executivo e do Poder Legislativo quando da tramitação de um projeto de lei. Desta forma, as Comissões Permanentes de Constituição e Justiça das Casas Legislativas, o próprio Plenário ou mesmo o veto fundado em inconstitucionalidade enxergada pelo Presidente da República (art. 66, §1º, CF), são formas clássicas de exercício de controle profilático de constitucionalidade. Percebe-se que incide sobre o projeto de lei e não sobre a lei. Se falhar, ainda restará a possibilidade de o Poder Judiciário evitar que lei

aperfeiçoada de forma inconstitucional seja mantida no ordenamento jurídico. Exatamente por isso, o controle repressivo (ou típico) é exercido por órgãos do Poder Judiciário, sendo acionado toda vez que não lograr êxito o controle preventivo. Incide sobre a lei que regula relações jurídicas de forma resumidamente constitucional.

O controle preventivo busca impedir que a norma inconstitucional possa ser inserida no ordenamento jurídico, ao passo que o controle repressivo retira do ordenamento a respectiva norma eivada de vício contrário aos parâmetros constitucionais.

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário exercem o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, sendo que a distinção ocorre no momento e na finalidade de suas atividades.

3.1 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE REPRESSIVO

Em regra, tal controle é realizado pelos órgãos do Poder Judiciário, seja mediante o sistema difuso ou concentrado, o que não é o objeto do presente estudo. Porém, excepcionalmente, a Constituição Federal estabelece a competência de o Poder Legislativo sustar os atos normativos realizados pelo Poder Executivo.

São hipóteses em que o Poder Legislativo realiza o controle repressivo de forma excepcional, consoante o artigo 49, inciso V, da Carta Magna (MORAIS, 2006, p. 665): quando o presidente da República legisferar sobre lei delegada e extrapola os limites autorizadores do Congresso Nacional; quando elabora Decretos que exorbitem o poder regulamentar; quando edita Medida Provisória

sem preencher os requisitos da urgência e relevância previstos na Constituição Federal.

3.2 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PREVENTIVO

Na Europa, de um modo geral, o controle realizado pelo respectivo órgão político tem predominância no julgamento de conflitos de constitucionalidade, papel este desempenhado pelas Cortes Constitucionais.

Diferentemente do Brasil, esse sistema tem significativa incidência em países do continente europeu, especialmente na França, mediante o conceituado Conselho de Constitucionalidade Francês (BONAVIDES, 2007, p.300).

Em nosso país, os órgãos políticos atuam no Controle Preventivo de Constitucionalidade. Deste modo, quando tal controle é realizado pelos Poderes Executivo e Legislativo (Artigos 58 e 66, § 1º, CF) denomina-se Controle Preventivo Político.

Além de o Controle Preventivo Político ser aquele exercido pelos Poderes Legislativo e Executivo durante o curso do processo legislativo, pode também ser exercido pelo Poder Judiciário.

Nestas espécies de Controle Preventivo de Constitucionalidade, o exercício ocorre mediante a Comissão de Constituição e Justiça (controle interno) pelo Poder Legislativo e por meio do veto ao projeto já aprovado, que foi apresentado pelo chefe do Executivo (controle externo).

Nesse sentido, Morais (2006, p. 632) destaca:

Dentro deste procedimento, podemos vislumbrar duas hipóteses de Controle Preventivo de Constitucionalidade, que busca evitar

o ingresso no ordenamento jurídico de leis inconstitucionais, as comissões de constituição e justiça e o veto jurídico. (grifo nosso) (2006, p. 632).

Temer (2012, p. 42) também traz à baila essa questão:

Esse controle é exercido tanto pelo Legislativo, quanto pelo Executivo. Aquele é estruturado em Comissões, como decorre do artigo 58 da constituição Brasileira de 1988. Tais comissões permanentes destinam-se, basicamente, a analisar e emitir pareceres sobre projetos de lei. Uma delas se incumbem de examinar o projeto de lei antes de sua aprovação, para verificar a constitucionalidade. E nada impede que durante a discussão e votação se argua a inconstitucionalidade, podendo provir, desse argumento, a rejeição.

Convém salientar que nem todos os projetos se submetem ao controle preventivo. A título de exemplo, Medidas Provisórias, Resoluções de Tribunais Superiores e Decretos são atos não passíveis de análise formal (TEMER, 2012, p. 47).

Ademais, outra questão interessante diz respeito à continuidade do projeto de lei que haja recebido parecer negativo da CCJ que declara sua inconstitucionalidade. Todavia, Lenza (2011, p. 236) esclarece que o § 1º do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal prevê a hipótese de o parecer da respectiva Comissão, emitido pela inconstitucionalidade e injuridicidade, possa ser rejeitado e arquivado definitivamente por despacho do presidente da Casa.

É possível, todavia, a interposição de recurso nos termos do Art. 254 do Regimento do Senado, desde que não seja unânime o parecer da Comissão e que seja interposto por no mínimo 1/10 (um décimo) dos membros, que se manifesta pelo seu processamento. A diferenciação com relação à Câmara dos Deputados é de que cabe recurso para o plenário da casa, nos termos do Art. 132, § 2º, e 164, § 2º, do seu Regimento. (LENZA, 2011, p 237).

4 O PODER LEGISLATIVO NO DISTRITO FEDERAL

A independência política do Distrito Federal, aprovada pela Constituição Federal de 1988, obteve repercussão nacional. Não obstante, tal iniciativa proporcionou uma visão um pouco descrente quanto ao futuro de Brasília.

O colunista do Jornal do Brasil Heráclito Salles, em seu editorial citado na obra de Vitor Fernandes Gonçalves (SALLES, 1990, p.11 apud GONÇALVES, 1999, p.73), já apontava críticas pelo fato de a União não exercer mais o controle político no Distrito Federal:

Sem maior esforço de raciocínio, pode-se antever o volume das dificuldades que a administração de Brasília vai enfrentar, uma vez subtraída de fato ao controle da União para o exercício da enganosa autonomia constitucional. [...] Confinada à nova situação, de utilidade meramente municipal, a cidade não terá condições jurídicas nem políticas de visualizar o desenvolvimento da região em que se situa para nele influir de modo racional e ordenado, como é de sua vocação.

É bem verdade que toda mudança, conseqüentemente, acarreta desconforto, o que proporciona surgimento de críticas e opiniões contrárias às modificações ocorridas. Porém, nesse caso, visões como essa vêm ainda prevalecendo sobre a alteração constitucional.

Ferreira Filho (2000, p. 31) destaca a precariedade do Controle Preventivo de Constitucionalidade:

Sem dúvida, grande vantagem haveria em impedir-se de modo absoluto a entrada em vigor de ato inconstitucional. Todavia, a experiência revela que toda tentativa de organizar um controle preventivo tem por efeito politizar o órgão incumbido de tal controle, que passa a apreciar a matéria segundo o que entende ser a conveniência pública e não segundo a sua concordância com a lei fundamental. Isso é grave ainda no que concerne à lei, que se considera, na democracia representativa, expressão da vontade geral, pois vem dar a um órgão normalmente de origem não popular uma influência decisiva na elaboração das leis.

Ademais, a fragilidade legislativa no Distrito Federal, naquele período, era tamanha que foi necessária a contratação de uma Comissão de Assuntos Constitucionais da OAB e de mais um constitucionalista que ficaram encarregados de analisar o anteprojeto, conforme consta na publicação “Memória da Câmara Legislativa” (BORGES, 2009, p. 47):

A OAB, por meio da sua Comissão de Assuntos Constitucionais, formada por oitos juristas

tas, apontou mais de 150 erros no anteprojeto da Lei Orgânica. Para sanar essas impropriedades, a Comissão de Sistematização contratou 1 Constitucionalista que, durante 22 dias, analisou o anteprojeto apontando o que deveria ser suprimido ou modificado.

De todo modo, houve efetivamente a instalação da Câmara Legislativa do Distrito Federal, que iniciou seus trabalhos em 1991 e na primeira legislatura aprovou o Regimento Interno da Casa (Resolução nº 19/1991) e, em especial, a Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF.

Silva (2005), p. 554) nos ensina o que tal documento legal representa:

Essa Lei Orgânica definirá os princípios básicos da organização dessa unidade federada, suas competências e a organização de seus poderes governamentais, uma situação muito semelhante ao que se passa nos municípios.

A Lei Orgânica foi interpretada como uma norma progressista, pois representou um maior fortalecimento das instituições democráticas, ao permitir a criação de conselhos nas principais áreas de utilidade pública e principalmente proporcionou a participação da sociedade brasileira na implementação de políticas públicas. Por outro lado, também foi considerada corporativista e detalhista em determinados pontos (BORGES, 2009, p. 48).

Promulgada em julho de 1993, a Lei Orgânica resultou em 365 artigos e mais 59 disposições transitórias, que, em contrapartida, já sofreu 60 emendas¹ e possui mais de 24 dispositivos

considerados inconstitucionais, todos pelo Controle Repressivo (DISTRITO FEDERAL, 2012).

Após a Lei Orgânica, e ao longo das legislaturas, os parlamentares distritais passaram a regulamentar diversos dispositivos, entre eles, os artigos 61 e 62, passando inclusive a conceder diversos benefícios como: assistência à saúde (Ato 4/92 da Mesa Diretora), vale-transporte, auxílio alimentação em pecúnia (Resolução 124/96), auxílio creche ainda que o filho utilize instituição pública (Ato 22/91), passagens aéreas em 1ª classe (Ato 74/97), valores referentes a gastos com pousada, alimentação e transporte (Ato 14/96), despesas com viagens ao exterior (Ato 59/97), ajuda de custo e a remuneração (Decreto 41/94) vinculada com os parlamentares federal correspondente a 85% (VOLPE, 2006, p.144-150).

Outra questão existente na Câmara é a precariedade de quadro efetivo de servidores. Os principais cargos da estrutura administrativa são ocupados discricionariamente mediante indicação política, o que conseqüentemente impede o bom funcionamento da Casa. Volpe (2006, p. 93), em sua obra, colheu depoimentos de servidores no ano de 2006 nesse sentido:

[...] As chefias são de livre nomeação dos deputados. Eu não conheço o meu chefe e há seis meses ele “trabalha” aqui. Mas nunca apareceu. O mesmo ocorria com o anterior. Essa não é a primeira vez que isso acontece. [...] E eu vou ficar correndo atrás (trabalhando) para um cara que eu nem conheço? – servidor anônimo da Casa, entrevista concedida à autora em 04/08/2006.

[...] A contínua mudança de chefia influencia o trabalho do setor. Planos de trabalho aca-

bam sendo deixados de lado. Então, não há evolução no sentido do controle (referencia ao controle externo exercido pela CLDF) efetivo – servidor anônimo que concedeu entrevista na mesma data.

Atualmente, conforme a publicação do Quadro Demonstrativo de Pessoal, a Câmara possui 747 cargos efetivos ocupados, ao passo que o quantitativo de cargos em comissão e de função de confiança é de 1.148. (BRASIL, 2012).

Outro aspecto negativo é destacado por Wellington Pedro na obra do antropólogo Soares (apud SOARES, 2012, p.11) sobre a ligação de parlamentares distritais com a corrupção. O governo Arruda tentou pôr em prática, em seu mandato, um projeto denominado “Choque de Gestão” apoiado nos termos “legalidade” e “eficiência”, que se baseava no modelo político adotado durante o governo Aécio Neves em Minas Gerais.

Em 28 de novembro de 2009, porém, houve a divulgação na mídia de uma série de vídeos que mostrava o ex-governador José Roberto Arruda implicado em atos de corrupção. Naquele momento, ele contava com 74% de aprovação. O presidente da Câmara Legislativa à época, Leonardo Prudente, as deputadas Eurides Brito e Jaqueline Roriz, o deputado Junior Brunelli, dentre outros, foram expostos recebendo dinheiro de Durval Barbosa. O denunciante do esquema realizou as gravações quando era presidente da Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN), dando início à operação Caixa de Pandora (SOARES, 2012, p. 14; INFORMEXTRA, 2012; VEJA, 2010; VEJA, 2011).

Nesse trágico escândalo político a Câmara Legislativa distrital, ao invés de agir como órgão fiscalizador, atuou de forma morosa no processamento dos pedidos de impeachment do Go-

vernador, dando margem ao Procurador-Geral da República agir por suposta omissão da Casa, aventando a real hipótese de Intervenção Federal (IF 5179 STF) no DF (BRASIL, 2010).

Em 4 de setembro de 2012, o site do TJDF (BRASIL, 2012) publicou que Durval Barbosa durante audiência de Instrução e Julgamento perante a 2ª Vara da Fazenda Pública confirmou novamente a existência do esquema em juízo. Revelou ainda que 19 deputados distritais da base aliada do Governo recebiam pagamentos mensais no valor correspondente a R\$ 420 mil reais referentes à votação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT. Por fim, afirmou não ser o único a fazer o pagamento de propinas, pois Omézio Pontes e Geraldo Maciel eram também operadores do esquema e forneciam vantagens em troca de apoio político ao Governo Arruda.

A CLDF sofre grande desgaste em sua imagem perante a sociedade, pois esses fatos foram parcialmente divulgados e apontados pela imprensa. Tanto é verdade que a CLDF já realizou estudos nesse sentido, restando comprovado que o trabalho desenvolvido na Casa é visto de modo negativo e confuso pela população (BORGES, 2009, p.53).

Em razão desses fatos, já houve iniciativas de parlamentares que ameaçavam a existência da Câmara Legislativa. É o caso da PEC do senador Francisco Escórcio, em 2002 (apud BORGES, 2009, p. 52), que propôs a criação do Estado do Planalto Central composto de regiões administrativas e de municípios de Goiás e Minas Gerais, o que conseqüentemente acarretaria a perda da autonomia política do Distrito Federal, conforme destaca a especialista Borges:

A realidade do Distrito Federal e da população residente nos municípios do chamado

“Entorno” são dignas de atenção da sociedade brasileira e do Congresso Nacional. O Distrito Federal é um ente federativo de duvidosa viabilidade econômico-financeira. [...] a presente proposta de emenda constitucional almeja a redução do território do atual Distrito Federal para aproximadamente 1200 quilômetros quadrados [...] para que possa cumprir a função de abrigar os Poderes da República e as missões diplomáticas. Como consequência, a área restante do atual Distrito Federal, após consulta à população envolvida, deverá, juntamente com os municípios do Entorno relacionados nesta PEC, dar origem ao novo Estado do Planalto Central. (Informação verbal).

Porém, vale ressaltar que, embora a CLDF seja passível de questionamento, ela é de suma importância para o Distrito Federal, em especial no que diz respeito ao Controle Prévio Distrital, haja vista que atua na manutenção da segurança jurídica local e na estabilidade do ordenamento jurídico, ao impedir a entrada de uma lei distrital contrária à Lei Orgânica e à própria Constituição.

4.1 DO CONTROLE PREVENTIVO DISTRITAL EXERCIDO PELO PODER EXECUTIVO

Quando o chefe do Poder Executivo distrital se deparar com um projeto de lei de natureza inconstitucional ou contrário ao interesse público, caberá a ele vetá-lo de modo a impedir que ela se transforme em lei e ingresse no ordenamento jurídico.

O veto é a manifestação de discordância por parte do governador perante um projeto de lei distrital. Diferentemente, a sanção é o ato de concordância do Executivo quando considera que o respectivo projeto se encontra em conformidade com a Lei Orgânica e com a Constituição Federal.

Merece destacar que somente o veto jurídico é modalidade de controle externo, ao passo que o veto político diz respeito apenas ao mérito da matéria, sem se referir à sua constitucionalidade.

Em âmbito distrital, o veto é apreciado dentro de 30 dias, a contar do recebimento, e é acompanhado de relatório elaborado pela Comissão de Constituição e Justiça. Somente poderá ser rejeitado por voto da maioria absoluta dos parlamentares em votação ostensiva. Findo o prazo sem nenhuma manifestação da Casa, o veto será posto na “Ordem do Dia”, independente de relatório, até sua votação final.

Na hipótese de o veto ser rejeitado, ele será enviado ao governador para promulgação e posterior publicação. Caso o governador se recuse a promulgar a decisão da Câmara em 48 (quarenta e oito horas), a própria Câmara se encarregará de tal função. O respectivo projeto será publicado pelo presidente da CLDF, que, se não o fizer, caberá ao vice-presidente da Câmara fazê-lo.

Na hipótese de o veto ocorrer durante recesso legislativo, o governador comunicará sua decisão à Comissão Representativa, que poderá convocar a totalidade dos membros parlamentares para que se manifeste, se a matéria for de relevância e urgência.

A doutrina indaga se seria possível controle judicial que aprecie a hipótese de acerto no juízo de inconstitucionalidade da norma por parte do chefe do Executivo. Porém, Barroso, citando José Alfredo Baracho reconhece que se trata de uma competência de ordem política não suscetível de análise pelo Poder Judiciário (apud BARROSO, 2007) p.90):

A doutrina tem especulado se caberia controle judicial do veto aposto pelo Chefe do Executivo fundado em inconstitucionalidade, para aferir do acerto de seu juízo acerca da ilegitimidade constitucional do projeto. O entendimento mais tradicional é o de que se trataria de uma competência política discricionária, e, conseqüentemente, insuscetível de apreciação de mérito pelo Judiciário.

O Poder Executivo veta as normas inconstitucionais aprovadas pela Câmara Distrital, mas os deputados derrubam os vetos. Porém, quando há interesse do chefe do Executivo, as leis (sabidamente inconstitucionais) são aprovadas com facilidade, criando efeitos jurídicos legais a questões ilegais e inconstitucionais, que geram grande insegurança jurídica, principalmente em ocupação do solo do Distrito Federal.

Para impedir esses casos, Motta Filho e Willian, citando Lopes (apud MOTTA FILHO, 2000, p. 25), expõem que o Supremo Tribunal Federal reconhece a hipótese de o Chefe do Executivo se manter inerte, ou seja, não aplicar determinada lei ou decreto eivado de inconstitucionalidade, até que o Judiciário se pronuncie mediante o controle abstrato repressivo:

Com base no verbete nº 473 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, cujo enunciado é de que a administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiri-

dos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial, reconhece-se pacificamente, que o órgão estatal que desempenhe atividade administrativa tem o poder dever de anular atos que violem dispositivos legais. *A fortiori*, se tais atos desacatarem comandos constitucionais, deverá o órgão anulá-los. Assim, por exemplo, se um chefe de Poder Executivo se deparar com decreto de seu antecessor, em plena vigência, que repute inconstitucional, poderá, baseando-se no sobredito verbete nº 473, editar outro decreto anulando aquele por inconstitucionalidade. Neste caso, como se torna evidente, exerceu-se controle de constitucionalidade político. (Grifo nosso).

Deste modo, entendemos que esta seria outra solução bastante plausível e que também poderia ser utilizada por um governador, como mecanismo eficiente na aplicação do controle de constitucionalidade preventivo, além do veto jurídico, pois assim não permitiria somente a atuação do Judiciário pelo controle repressivo.

4.2 DO CONTROLE PREVENTIVO DISTRITAL EXERCIDO PELO PODER JUDICIÁRIO

Além dos meios de controle preventivo, já mencionados, Moraes (2006, p. 584) ensina que há o Controle Preventivo Jurisdicional. Trata-se de modalidade de controle existente no âmbito jurisdicional e ocorre quando se busca garantir aos parlamentares a participação em processo legislativo.

Apesar de o ordenamento jurídico brasileiro não consagrar um controle preventivo de Constitucionalidade abstrato, nos moldes dos realizados pelo Conselho Constitucional Francês e pelo Tribunal Constitucional Português, será possível a realização desse controle preventivo, incidentalmente, em sede de mandado de segurança, quando ajuizados por parlamentares contra ato do presidente da Casa ou de Comissão Legislativa Constitucional. O Supremo Tribunal Federal admite a possibilidade de Controle de Constitucionalidade durante o procedimento de feitura das espécies normativas, especialmente em relação à necessidade de fiel observância das normas constitucionais do referido Processo Legislativo (C.F., art. 59 e 69).

Em 2003, o STF (MS 24.593, STF) apontou seu entendimento nesse sentido:

O processo legislativo tendente a promover alterações constitucionais como de resto sucede com todo o processo de natureza legislativa que verse sobre a formação das leis revela-se suscetível de controle jurisdicional, desde que provocado por algum dos membros do Congresso Nacional, pois somente a eles é assegurado o direito subjetivo de verem observadas as regras internas de sua tramitação.

Apenas aos parlamentares, como titulares do poder de legislar, é ínsito o direito líquido e certo de participarem do processo legislativo segundo as normas constitucionais e legais que o regem. Por isso, somente a eles é reconhecida a legitimidade para utilização de Mandado de Segurança no controle jurisdicional preventivo dos projetos de lei e das emendas constitucionais.

Deste modo, o controle jurisdicional se manifesta de modo concreto, ou seja, mediante o ajuizamento de Mandado de Segurança pelos parlamentares, pois não se admite tal controle durante o processo legislativo. O instrumento jurídico cabível para coibir o abuso é o Mandado de Segurança repressivo, após cristalizado à ilegalidade, aceitar o “mandamus” preventivo seria invadir a competência do Legislativo em assuntos internos (interna corporis), cláusula pétrea da própria Constituição Federal.

Caberá ao parlamentar distrital, observando a hipótese de prejuízo durante o processo legislativo, ajuizar Mandado de Segurança provocando o Poder Judiciário local para que ele analise formalmente eventuais vícios de inconstitucionalidades existentes no respectivo processo legislativo. Como bem destaca Mendes (2008, p. 1160), “em regra, porém, o modelo judicial é de feição repressiva. Somente se admite, em princípio, a instauração do processo de controle após a promulgação da lei ou mesmo de sua entrada em vigor”.

Em confronto com a doutrina majoritária, Carvalho (2002, p. 59) defende a existência de um controle jurisdicional no processo legislativo:

[...] é possível corrigir essas distorções com instrumentos do próprio regime, por meio de um aperfeiçoamento gradual e perseverante das instituições. [...] Se essas correções, ademais, se têm de basear nos instrumentos do regime, devem-se realizar ou por alterações na lei, com o emprego do próprio processo legislativo, ou pela atuação de outro sujeito estatal – no caso específico, o Judiciário – ao fazer evoluir a jurisprudência.

Nesse contexto, há corrente doutrinária que defende a atuação do Poder Judiciário também de forma preventiva, incidindo diretamente no curso do processo legislativo de modo também a impedir a existência de uma norma inconstitucional.

Por outro lado, entendemos que essa posição não seria apropriada tendo em vista que o Poder Judiciário estaria extrapolando seus limites de atuação em relação ao Poder Legislativo.

4.3 DO CONTROLE PREVENTIVO DISTRITAL EXERCIDO PELO PODER LEGISLATIVO - CLDF

A Constituição de 1988 foi elaborada pela Assembleia Nacional Constituinte, convocada pela EC nº 26, de 27 de novembro de 1985 (DOU 28.11.1985, p.17; 422). Embora o Legislativo distrital constasse no rol dos Poderes da República, o Distrito Federal não contava com representação política local devido à falta de *quorum* em razão da precariedade da cidade por não oferecer infraestrutura necessária para manter os parlamentares (FLORES, 2006, p.12).

Em razão de tais fatos para efetivar o Legislativo, o Congresso Nacional, já no outro ano, aprovou uma Emenda Cons-

titucional alterando a Constituição Federal de 1962 para garantir a representação política da região. Trata-se da EC nº 03, que estabeleceu esse aspecto mediante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, bem como poderes para ser empregada a Câmara Municipal (DISTRITO FEDERAL, 2012, p. 9).

Posteriormente foi criada uma Comissão do Distrito Federal na Câmara, composta de 25 membros, e outra no Senado, composta de sete membros, de caráter permanente e para realizar a organização política da Capital. Além disso, até o ano de 1967, o Distrito Federal era administrado por prefeitos, nomeados pelo presidente da República e após aprovação do Senado Federal (DISTRITO FEDERAL, 2012, p. 11).

De todo modo, o processo legislativo distrital possui diplomas normativos que o regulam, tais como: a Constituição Federal, ao indicar as competências materiais e legislativas referente ao Distrito Federal; a Lei Orgânica, que, além de outras imposições, estabelece as matérias objeto de lei ordinária e de lei complementar; a Lei Complementar nº 13, de 1996, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do DF, regulamentando o artigo 69 da LODF e o próprio Regimento Interno da Câmara Legislativa, que discrimina o procedimento a ser utilizado durante o curso do projeto. Conforme prevê o Regimento da Casa, as comissões permanentes são compostas de 5 (cinco) membros efetivos em cada uma delas. Diferentemente do Congresso Nacional, que adota o princípio da proporção partidária, o número de lugares de cada partido é definido pelo presidente da Câmara Legislativa em exercício, no começo de cada sessão legislativa (DISTRITO FEDERAL, 2012).

O Regimento ainda dispõe, no artigo 156, sobre o procedimento do processo legislativo, estabelecendo que os projetos de lei sejam distribuídos inicialmente nas comissões de mérito para,

posteriormente, serem submetidos à análise de admissibilidade constitucional perante a CCJ e à análise financeira e orçamentária pela Comissão de Economia Orçamento e Finanças (DISTRITO FEDERAL, 2012).

Deste modo, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Legislativa, instalada em 11 de janeiro de 1991, somente se manifesta pela compatibilidade constitucional de projeto de lei depois de concluída a análise de mérito das comissões de mérito.

O Regimento Interno da Câmara Legislativa estabelece em seu artigo 63 (DISTRITO FEDERAL, 2012) que o parecer da CCJ é terminativo no que diz respeito ao parecer de admissibilidade de projeto de lei, sendo permitido o ingresso de recurso perante o Plenário desde que seja interposto por 1/8 (um oitavo) dos Deputados Distritais e no prazo de 5 (cinco) dias.

Em razão de o Poder Legislativo possuir alto teor político, as leis e atos normativos são analisados predominantemente sob o prisma da conveniência e oportunidade, isto é, do interesse público dominante. Porém, há predominância do interesse político sobre o critério técnico, isto é, muitos projetos de lei tipicamente inconstitucionais são aprovados tendo em vista de os parlamentares possuírem interesses pessoais.

Poletti (1998, p. 135) afirma que o projeto de lei deveria sofrer um profundo exame das Comissões de Constituição e Justiça.

Uma forma de controle de constitucionalidade é o político, presente nos referidos controles exercidos pelo próprio Poder Legislativo ou por uma Corte Constitucional, acionada para uma manifestação prévia atinente a uma matéria em tramite legislativo. No sistema judicial, como o sistema misto adotado no

Brasil, concentrado e difuso, há também uma forma de controle político, só que preventivo feito durante a elaboração legislativa, antes, portanto, de o projeto de lei chegar ao fim do processo legislativo. Não se trata, assim, de um controle de constitucionalidade de lei, mas de evitar a lei incompatível com a Lei maior. Por isso, o projeto de lei sofre, ou deveria sofrer um profundo exame das Comissões de Constituição e Justiça das Casas do Congresso. (grifo nosso)

A doutrina é unânime, ao apontar as fragilidades do controle prévio. Oswaldo Aranha Bandeira de Melo sendo citado na obra de Flores destaca (apud FLORES, p. 21):

Tanto o chefe de Estado, como o Poder Legislativo, seja qual for a modalidade que se apresente, não devem, numa boa técnica do Estado, ser o poder a quem é confiada a vigilância da Constituição, em último recurso. Poderes políticos, influenciáveis pelos interesses de partidos, com desejo de agradar a massa popular nas democracias, ou de satisfazer os magnatas nas oligarquias, sujeitos a todas as paixões, não se recomendam como oráculos da Lei Fundamental.

Em 2001, houve uma reformulação no Regimento Interno da Câmara Legislativa (DF), alterando o funcionamento das sessões plenárias. Antes da reforma, as sessões ocorriam de segunda

a quinta-feira, com início a partir das 9 horas. Atualmente, o procedimento ocorre de terça a quinta-feira, no turno vespertino, iniciando às 15h (quinze horas) não podendo extrapolar o máximo de 4 (quatro) horas (VOLPE, 2006 p. 84-89).

A Câmara Legislativa enfrenta também problemas na atuação das comissões. Borges (2009, p. 51) constata a inexistência de debates, audiências públicas e projetos aprovados que não tramitaram pelas comissões:

Os projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo nem sempre passam pela análise das comissões, subtraindo-lhes a prerrogativa de pronunciar-se acerca de temas relevantes. O deferimento de regime de urgência deveria ser restrito a circunstâncias efetivamente excepcionais.

A falta de debate no âmbito das comissões da Câmara Legislativa é sempre percebida. Tramitação de projetos que tratem de assuntos importantes deveria ser sempre precedida de audiências públicas no âmbito das comissões, com setores da sociedade conhecedores e interessados no tema.

Há ainda uma significativa falta de preparação técnica dos parlamentares distritais, uma vez que a grande maioria não detém especialização capaz de lhes fornecer subsídios que contribuam na observância das questões constitucionais que exige o processo legislativo (ABREU, 2007, p. 80).

Nesse contexto, chega a ser natural tantos projetos de leis ineficazes e sujeitos ao controle de constitucionalidade perante o

Judiciário. Porém, acredita-se que os maiores problemas ocorrem quando assessores parlamentares enxergam a inconstitucionalidade do projeto em análise, que atravessa todo o processo legislativo.

Volpe (2006, p. 88) em sua dissertação aponta essa questão:

Segundo levantamento realizado por um consultor legislativo, no primeiro semestre de 1995, a assessoria legislativa preparou 165 minutas de parecer para projetos em análise da Comissão de Constituição e Justiça. Desse, a assessoria recomendou posição contrária a 103 por inconstitucionalidade, mas a comissão foi favorável a 93 deles.

A existência do controle prévio é de suma importância, tendo em vista a desnecessidade de violação do Poder Judiciário no âmbito de atuação do Poder Legislativo diante dos atos normativos ali criados. Ademais, a inserção de uma norma inconstitucional no ordenamento mobiliza diversos operadores encarregados de questionar e retirar essa norma inválida.

5 DEMONSTRAÇÃO DA AUSÊNCIA DE CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE INTERNO NO DISTRITO FEDERAL

Em análise dos motivos que levam ao exame do elevado índice de inconstitucionalidade e conseqüente atuação do Judiciário, verificamos a existência de diversos aspectos:

Em 2005, Nogueira (2005, p. 20-25) realizou um levantamento das leis ordinárias e complementares consideradas inconstitucionais até aquele ano. Ela constatou em sua obra que,

das leis complementares, apenas (0,8%) receberam parecer pela inadmissibilidade e que 75% foram apreciadas em sessão extraordinária, o que significa que a CCJ se pronunciou oralmente sobre a admissibilidade. Finalmente, em relação às leis ordinárias, restou comprovado que 100% dos projetos em cento e dezesseis foram aprovados pela Comissão e que 66,73% foram proferidos oralmente em Plenário.

Os estudos de Geórgia Daphne S. Gomes e de Juliana W.B Santos (apud VOLPE, p. 77) destacado por Volpe, constatou que nas primeiras legislaturas a produção legislativa dos parlamentares era condicionada ao atendimento das demandas e reivindicações dos grupos que eles representavam (base eleitoral), sendo caracterizada a concentração de recursos em determinados grupos geográficos e sociais.

Além disso, a CLDF sofre com uma limitação do poder de legislar, isto é, matérias centrais como serviço público, aumento de despesas e questões fundiárias ficam na seara do Poder Executivo, sem mencionar as matérias reservadas à União.

Em 2009, o ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2009), quando ainda Presidente do CNJ e do STF, afirmou que o Distrito Federal é dentre as unidades parciais com legislativo próprio a que mais possui leis declaradas inconstitucionais: 50,9% do total:

O presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ministro Gilmar Mendes, pediu nesta sexta-feira (27/11/09) mais controle na elaboração das leis brasileiras. Durante encontro com presidentes de tribunais e representantes de Assembleias Legislativas, o presidente do CNJ e do Supremo Tribunal Federal (STF) disse que muitas vezes se surpreende

“com um número elevado de inconstitucionalidade”, ao se referir à legislação. Entre os estados que mais possuem leis declaradas inconstitucionais, o ministro citou o Distrito Federal.

O ministro Gilmar Mendes revelou que de 116 leis editadas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, 59 delas eram inconstitucionais, o que representa mais da metade (50,9%) do total. “É um número preocupante e que mostra que esse índice é extremamente elevado”, afirmou. O presidente do CNJ disse que o excesso de inconstitucionalidade das leis poderia ser evitado com “o mero exame jurídico da questão”.

O Anuário da Justiça de 2010 (CORREIO BRASILIENSE, 2011) divulgou que o Distrito Federal ficou em 1º lugar na elaboração de leis inconstitucionais dentre as Casas Legislativas aprovando seis leis inconstitucionais, seguido de Santa Catarina com 4 (quatro) e Minas Gerais com 3 (três) leis.

Não há nenhuma dúvida, portanto, que o número excessivo de leis declaradas inconstitucionais perante o TJDF e pelo STF ocorre em razão da predominância da conveniência política em prol da segurança jurídica. Os parlamentares distritais ignoram a constitucionalidade de um projeto de lei em razão da prioridade em satisfazer seus interesses políticos.

A CLDF, em parceria com a OAB-DF, realizou o seminário “Constitucionalidade das leis do Distrito Federal - Aspectos Jurídicos e Políticos”, que trouxe um levantamento estatístico das leis inconstitucionais do Distrito Federal até 31 de maio de 2007.

O palestrante Doutor Orivaldo Simão de Melo apresentou que, das 4.796 das leis editadas (738 leis complementares e 3.984 leis ordinárias e 47 Emendas à Lei Orgânica), foram suspensas por inconstitucionalidade 519 (66 pelo STF e 453 pelo TJDF). Em termos percentuais, significa que 10,82% das leis do Distrito Federal foram contestadas por decisão de Ações Diretas de Inconstitucionalidades (DISTRITO FEDERAL, 2008).

Esses foram os últimos dados levantados e estatisticamente divulgados pela própria Câmara Legislativa, números que consideramos não tão significativos em consideração com as outras fontes pesquisadas.

Buscamos realizar uma análise após maio de 2007 e, com auxílio do próprio Dr. Orivaldo Simão de Melo e do consultor legislativo Leo Holthe, estima-se que foram aprovadas 100 leis complementares e 961 leis ordinárias e 58 foram contestadas pelo TJDF e 16 pelo STF (BRASIL, 2012; DISTRITO FEDERAL, 2012).

Deste modo, é interessante notar que essa realidade do quadro de inconstitucionalidade elevada vem se alterando nos últimos anos. Tal fenômeno passou a ocorrer após o ano de 2006, segundo os dados colhidos pela Unidade de Constituição e Justiça - UCJ da CLDF (DISTRITO FEDERAL, 2009).

Assim, devemos destacar que a CLDF não está absolutamente inerte. Desde o ano de 2007, vem ocorrendo progressos no que diz respeito ao Controle Preventivo. A entrevista concedida pelo atual presidente da CCJ o Deputado Chico Leite, conforme consta no apêndice, ele destacou que a CLDF passou a realizar “sorteios” dos projetos de lei (medida similar ocorrida na distribuição dos processos que tramitam na esfera judicial) evitando a prática populista. Na entrevista concedida à Radio CBN (2012), ele destacou que foram ainda editadas Súmulas dos projetos já

declarados inconstitucionais de modo a fornecer parâmetros na análise de admissibilidade dos projetos pela CCJ.

Essas medidas de certo modo já geraram efeitos positivos, haja vista que o Distrito Federal, dentre as unidades da federação que mais produziram leis inconstitucionais, deixou de ocupar a 1ª colocação, passando para a 2ª. O Anuário de 2012 revelou que, das leis brasileiras que foram alvo de ações perante o STF, 83% foram derrubadas, ou seja, das 79 normas julgadas, 66 foram declaradas inconstitucionais. Em relação à CLDF, das 7 (sete) leis distritais apreciadas pelo STF em 2011, 6 (seis) foram declaradas inconstitucionais. O Distrito Federal atualmente só “perde” para o Rio de Janeiro, que teve 13 (treze) leis, sendo todas consideradas inconstitucionais.

Por outro lado, embora os números atuais não sejam gritantes, isto é, aparentem estar dentro da normalidade, existem aspectos que nos impedem de obter uma verificação mais apurada, conforme bem destacado por Nogueira (2005, p. 19):

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 [...].

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 públi-

cos 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 preveem 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.

Destarte, vale destacar que não há nenhum tipo de sanção a parlamentares quanto à produção de normas inconstitucionais, ineficazes ou ilegais no Brasil. Não há como negar que parcela dos parlamentares somente visam à popularidade e perpetuação no poder, sem noção alguma dos efeitos negativos de sua produção legislativa em toda classe social.

Souza (1998 p. 94), fazendo referência aos ensinamentos de Manoel Gonçalves Filho, destaca que já na Grécia antiga havia responsabilidade dos parlamentares na produção de leis:

Se todo cidadão tinha, em Atenas, o direito de iniciativa, esse poder envolvia a responsabili-

dade do proponente pelo mérito da proposta. Tal responsabilidade era apurada por meio da ação de ilegalidade, que podia ser movida por qualquer cidadão, contra quem a propusera e contra o presidente da Assembleia que a votara, no prazo de um ano depois de sua aprovação. Julgando o tribunal popular ser a lei contrária aos interesses do povo ateniense, ou a leis anteriores ou ainda viciadas pelo desrespeito às formas do procedimento legislativo, aquele que a propusera e os responsáveis por sua discussão e votação, particularmente o presidente da Assembleia popular, eram condenados a penas que iam desde multa (a mais frequente) até a morte. Por outro lado, em consequência desse julgamento, a lei impugnada era anulada.

Embora a pena à época fosse aplicada de modo severo no que diz respeito à condenação por morte, o que se questiona é a ausência de qualquer responsabilidade em face do cultivo de leis inconstitucionais em detrimento da manutenção no poder.

Dentre as medidas que deveriam ser adotadas para evitar efetivamente o ingresso de normas inconstitucionais no ordenamento jurídico, seria a remoção das facilidades concedidas aos parlamentares distritais anteriormente destacadas.

Os benefícios assistências à saúde, entre eles, o pagamento integral de internações hospitalares ao parlamentar e a seus dependentes, a realização de cirurgias plásticas, inclusive no exterior; exclusão de passagens aéreas na 1ª classe durante determinado período do mandato; a exclusão das duas parcelas de ajuda

de custo se comparecer a 2/3 das sessões plenárias, redução da verba de gabinete, etc. seriam medidas brandas que poderiam ser utilizadas para garantir a prática efetiva do Legislativo.

Como medidas mais enérgicas, poderia ser adotada a retirada dos subsídios dos parlamentares, suspensão do cargo e até mesmo perda do mandato, uma vez que proporcionaria aos parlamentares maior consciência e assim agiriam de modo mais responsável e razoável durante o processo legislativo distrital.

Entretanto, essas sugestões para impedir a ausência do controle preventivo chegam a transparecer como metafísicas tendo em vista que os parlamentares, não só de âmbito distrital, não irão aprovar mecanismos capazes de puni-los.

A conscientização dos parlamentares representaria maior economia de tempo de todos os implicados, diminuição no custo ao erário e ao contribuinte, além do que, a edição de uma norma inconstitucional mobiliza diversos setores do direito que estarão empregando suas forças para extirpar a incompatibilidade em detrimento de suas funções tipicamente essenciais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente estudo, tentou-se responder à questão de pesquisa exposta pela seguinte forma: Existe Controle Prévio de Constitucionalidade na Câmara Legislativa do Distrito Federal?

Diante das questões levantadas com observância aos aspectos legais, doutrinários, bem como à dinâmica da CLDF e de todo o seu contexto histórico, foi possível perceber que o Controle Prévio de Constitucionalidade exercido no Distrito Federal não é absolutamente inexistente.

Partindo dos conceitos apresentados, foi possível inferir-se que as leis distritais aprovadas pela CLDF não enfrentam gran-

des obstáculos visto que o Poder Executivo não consegue impedir com o veto jurídico a apresentação do número considerável de leis inconstitucionais e inócuas no ordenamento por não agregarem valor ao cidadão brasileiro.

A questão jurídica mais acentuada que demonstra essa realidade se deve ao fato da competência legislativa distrital ser extremamente restrita, como foi bem destacado na entrevista concedida pelo presidente da CCJ – Deputado Chico Leite.

Ademais, é importante mencionar que a produção de leis inconstitucionais não ocorre apenas na CLDF. Tendo em vista a grande concentração de competências concedidas pela Constituição à União, as demais Casas Legislativas também aprovam inúmeras leis inconstitucionais, mas em menor escala.

Convém ressaltar que a Câmara tem tomado medidas como a implementação de sorteios de projetos de leis entre os parlamentares, para que as proposições não sejam escolhidas pelos próprios relatores, bem como a edição de “Súmulas” dos projetos já declarados inconstitucionais de modo a fornecer parâmetros na análise de admissibilidade dos projetos pela CCJ.

Assim, à medida que se redigia o presente artigo foi possível constatar que o Controle Preventivo no Distrito Federal não está absolutamente inerte. Apesar das dificuldades iniciais enfrentadas pela Câmara Legislativa, ela vem se aprimorando ao longo dos anos em procedimentos bastante comuns em todo processo de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ABREU, Priscila Assis de. **Democracia em Discursos: Investição dos Pronunciamentos Parlamentares da CLDF**. Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Dissertação (mestrado em Ciência Política).

BARROSO, Luís Roberto. **Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed Saraiva, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BORGES, Elenice Alves Leite. **O processo Legislativo para a autonomia do Distrito Federal: lutas e conquistas**, 79f. 2009. Monografia (especialização). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 3 de set. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança nº 24593, Impetrante: Edivar Elias e Silva. Impetrado: Presidente da República, Presidente Câmara dos Deputados, Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 18/08/2003. Disponível em: <<http://www.tjdf.tj.br/institucional/imprensa/noticias/2012/agosto/delator-do-men-salao-do-dem-afirma-que-19-deputados-receberam-420-mil-para-apoiar-pdot>>. Acesso em: 20 out. 2012.

_____. **Site de notícias do STF tem mais de meio milhão de acessos em fevereiro.** Brasília-DF: STF, 01.03.2010. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2012/agosto/delator-do-mensalao-do-dem-afirma-que-19-deputados-receberam-420-mil-para-apoiar-pdot>>. Acesso em: 14.09.2012

_____. **Pedido de Intervenção no DF deve ser julgado na próxima semana.** Brasília-DF: STF, 23.06.2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=120918->>. Acesso em: 14 set. 2012.

_____. **Delator do Mensalão do DEM Afirma que 18 Deputados receberam 420 mil para Apoiar PDOT.** Brasília-DF: TJDF, Publicado em 04.09.2012. Disponível em:< <http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2012/agosto/delator-do-mensalao-do-dem-afirma-que-19-deputados-receberam-420-mil-para-apoiar-pdot>>. Acesso em: 22 set. 2012.

_____. **Ministro Gilmar Mendes pede mais controle na elaboração das leis.** Brasília-DF: STF, Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8077:concurso-publico-do-tjam-prepara-cronograma-e-edital&catid=1:notas&Itemid=169>. Acesso em: 23 out. 2012.

BRASIL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Ato do Presidente nº 455/2012, publicado em 23 de agosto de 2012. Brasília: CLDF, 2012.

CAPEZ, Fernando. **Direito Constitucional.** 14. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle Judicial e Processo Legislativo**: a observância do regimento Interno das Casas legislativas como garantia do estado de Direito. Porto Alegre: Safe, 2002.

CORREIO BRASILIENSE, **Lei da gratuidade nos estacionamentos em shoppings e hipermercados fracassa**. Brasília-DF. Disponível em <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/08/28/interna_cidadesdf,267379/lei-da-gratuidade-nos-estacionamentos-em-shoppings-e-hipermercados-fracassa.shtml>. Data Publicação: 28.08.2011. Acesso em: 23 set. 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Conflito de Normas**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DANTAS, Ivo. **Instituições de Direito Constitucional Brasileiro**. 2. ed. revista e ampliada. Curitiba: Juruá Editora, 2002.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Câmara Legislativa. Grupo de Resgate da Memória da Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Memória da Câmara Legislativa do Distrito Federal**: 1ª e 2ª Legislaturas. Aya Maria Iwamoto de Thuin (Coordenação). Brasília: Gráfica da Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2003.

_____. Câmara Legislativa. **Memória da Câmara Legislativa do Distrito Federal**: 1ª, 2ª e 3ª legislaturas. Brasília: Gráfica da Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2000.

_____. **Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal**. Brasília: Gráfica da Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2012.

_____. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Brasília: Gráfica da Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2012.

_____. **Leis Distritais com Suspensão de Eficácia ou Declaração de Inconstitucionalidade** (Relação Atualizada em 30 de dezembro de 2009). Unidade de Constituição e Justiça. 2009.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre Poderes: O Poder Legislativo de Sustar Atos Normativos do Poder Executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Livraria Mandamentos, 2000.

FLORES, Patrícia Teixeira Rezende. In: Os Poderes Executivo e Legislativo no Controle de Constitucionalidade Brasileiro. Disponível em: Http://www.femperj.org.br/artigos/cons/0705_01.htm.

GOMES, Luis Flávio. **Controle de Convencionalidade: STF Revolucionou Nossa Pirâmide Jurídica**. Disponível em: http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20090121133316491> São Paulo. Data da publicação: 11.04.2009. Acesso em: 8 out. 2012.

GONÇALVES, Vitor Fernandes. **O Controle de Constitucionalidade das Leis do Distrito Federal**. Brasília-DF: Brasília Jurídica, 1999.

INFORMEXTRA. **Após Choque de Gestão, Arruda tem Aprovação de 74% no DF**. Disponível em: <http://www.fatorama.com.br/edi080608/informextra.html>>. 2009. Acesso em: 20 out. 2012.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. Tradução de João Baptista Machado, Coimbra: Armênio Arnaldo, 1984.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. São Paulo: Método. 2011.

MORAIS, Alexandre. **Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da; DOUGLAS, William. **Direito Constitucional**: teoria, jurisprudência e 1000 questões. 16. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. **Controle de Constitucionalidade**: teoria, jurisprudência e questões: Sylvio Clemente da Motta Filho & Willian Douglas Resinente dos Santos. – 3. ed. n° 26/00. – Rio de Janeiro: Impetus, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NOGUEIRA, Ana Cristina Resende. **Controle Preventivo de Constitucionalidade no Processo Legislativo Distrital, 2005**. Monografia (especialização). Universidade do Legislativo Brasileiro - UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS, Curso de Especialização em Direito Legislativo.

POLETI, Ronaldo. **Controle da Constitucionalidade das Leis**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SOARES, Gabriel Ozorio de Almeida. **Fora Arruda**: Uma etimologia do movimento Fora Arruda e Toda Máfia durante a ocupação da Câmara Legislativa do Distrito Federal. 82f. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Antropologia). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SANTOS, Dirley da Cunha. Curso de Direito Constitucional - Salvador: Jus Podium, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed. revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional nº 39, 19.12.2002. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2005.

SOUZA, Hilda de. **Processo Legislativo**. Porto Alegre: Sulina, 1998.

TEIXEIRA, J.H Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Forense Universitária, 1991.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

VEJA. **Caixa de Pandora: Uma história que não terminou**. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/uma-historia-que-nao-terminou>>. São Paulo. Data da Publicação: 27.11.2010. Acesso: 21 out. 2012.

VEJA. **Novo vídeo mostra deputada recebendo dinheiro no DF**. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/novo-video-mostra-deputada-recebendo-dinheiro-no-df>> São Paulo. Data da Publicação: 04.03.2011. Acesso em: 21 out. 2012.

VOLPE, A.P.S. **A construção do legislativo: o caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal**. 2006. Instituto de Ciências Políticas, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas).