

# A EVOLUÇÃO DO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

**Roberto Carlos Silva**

É Promotor de Justiça. Mestre e Doutorando em Direito pela PUC-SP. Professor da graduação e pós-graduação da FACIPLAC e da pós-graduação da FESMPDFT.

**Alexandre Rezende Gomes**

É Analista Processual do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Pós-graduado em Direito Público pela Faculdade Metropolitana de Belo Horizonte.

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 A importância do controle abstrato de constitucionalidade. 3 A Lei Orgânica do Distrito Federal. 4 O Controle Abstrato da Constitucionalidade de Leis do Distrito Federal. 4.1 A posição do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios sobre o tema. 4.2 A Lei nº 9.868/99 e a nova configuração jurídica do controle abstrato de constitucionalidade no Distrito Federal. 4.3 A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios após a normatização da matéria 5 A importância da instituição da Reclamação pela nova lei de organização judiciária do Distrito Federal e Territórios (Lei nº 11.697/2008). 5.1 A ampla legitimidade para a propositura da Reclamação. 6 Conclusão. Referências.

## 1. Introdução

O presente trabalho busca apresentar um breve histórico do controle abstrato de constitucionalidade de leis distritais exercido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e a recente instituição da Reclamação por sua nova lei de organização judiciária, instrumento de garantia da autoridade das decisões proferidas nas ações diretas e declaratórias de constitucionalidade.

### 2. A importância do controle abstrato de constitucionalidade

O controle da constitucionalidade das leis é tema de grande relevância na medida em que a concepção de um Estado Democrático de Direito passa pela necessidade de obediência ao Princípio da Supremacia da Constituição. Tal princípio representa a mais eficaz garantia da liberdade da dignidade do indivíduo e requer que todas as situações jurídicas estejam em conformidade com os princípios e preceitos da Lei Maior. A compreensão da Constituição como Lei Fundamental implica não apenas o reconhecimento de sua supremacia na ordem jurídica, mas também a existência de mecanismos eficientes que garantam juridicamente esta qualidade. E é exatamente neste contexto que desponta o controle de constitucionalidade das normas, garantia dessa supremacia constitucional e do próprio Estado Democrático de Direito.

A adoção desse controle de constitucionalidade das leis é típico das nações que têm por fundamento uma constituição escrita e rígida, pois visa à garantia da integridade do próprio ordenamento jurídico. No contexto de um sistema federalista, como o brasileiro, baseado na descentralização do poder e no estabelecimento de esferas de competência pela carta constitucional, surge a noção de autonomia das unidades federadas. Tal autonomia é traduzida na capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e auto-administração dos entes federados.

É neste aspecto, reconhecida a necessidade de um controle da constitucionalidade dos atos normativos a ser efetivado no âmbito estadual, que desponta o § 2º do artigo 125 da Carta Constitucional Brasileira. Segundo este dispositivo, cabe aos Estados “a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição estadual”.

O Distrito Federal, em que pese tratar-se de um ente integrante da estrutura político-administrativa da federação brasileira e possuir uma lei orgânica com status constitucional, não foi expressamente contemplado no dispositivo mencionado.

Essa lacuna ou falta de explicitude do texto constitucional produziu acalorada discussão no âmbito local, que será abordada neste trabalho.

A postura segura do Tribunal de Justiça local de reconhecer a sua competência para exercer o referido controle explicitou a força normativa da lei orgânica. Assim, o importante papel deste verdadeiro estatuto constitucional passou a ser gradualmente percebido na esfera do Distrito Federal.

Nesse contexto, a recente instituição da Reclamação das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade pela nova lei de organização judiciária do Distrito Federal e Territórios — Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008 — deu completude ao sistema local, que carecia de um instrumento próprio para assegurar a autoridade das decisões proferidas em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

### 3 A Lei Orgânica do Distrito Federal

Conforme o disposto no artigo 32 da Constituição Federal, o Distrito Federal “reger-se por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.”

A denominação desta verdadeira Constituição Distrital confirma a enorme discussão acerca da natureza jurídica do Distrito Federal, já anteriormente tratada.

Não se discute, no entanto, o status constitucional deste diploma legal, promulgado em 8 de junho de 1993.

Mesmo quando o Distrito Federal ainda não possuía capacidade auto-organizativa, a sua lei orgânica correspondia às Constituições Estaduais. É o que ensina o Ministro Sepúlveda Pertence<sup>1</sup>, *verbis*:

O conteúdo das leis orgânicas do Distrito Federal corresponde ao que de essencial constitui a matéria deixada à Constituição dos Estados-membros. É que, como estes, o Distrito Federal tem Constituição, no sentido material do termo. Com efeito, se toda ordem jurídica, parcial ou total, tem um âmbito material de validade, isto é, uma esfera de competência, a cada uma há de corresponder

---

<sup>1</sup> SEPÚLVEDA PERTENCE, José Paulo. Contribuição a Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro. Revista Forense, pág. 374.

uma Constituição, complexo de normas que lhe institui os órgãos, vale dizer, qualifica indivíduos ou grupo de indivíduos para, através de um procedimento determinado, exercer a competência do ordenamento.

Aliás, a natureza constitucional da Lei Orgânica do Distrito Federal foi enfaticamente definida pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 980-DF, Relator Ministro Celso de Melo. Naquela oportunidade, assim restou esclarecida a questão:

A Lei Orgânica do Distrito Federal constitui instrumento normativo primário destinado a regular, de modo subordinante – e com inegável primazia sobre o ordenamento positivo distrital – a vida jurídico-administrativa e político-institucional dessa entidade integrante da Federação brasileira. Esse ato representa, dentro do sistema de direito positivo, o momento inaugural e fundante da ordem jurídica vigente no âmbito do Distrito Federal. Em uma palavra: a Lei Orgânica equivale, em força, autoridade e eficácia jurídicas, a um verdadeiro estatuto constitucional, essencialmente equiparável às Constituições dos Estados-membros.

Em seu corpo, a Lei Orgânica destaca, em síntese, normas programáticas norteadoras da política governamental, da ordem econômica e social, da política urbana e rural. Dispõe, ainda, acerca da organização dos poderes estatais, da tributação, do orçamento, entre outros assuntos de igual importância. Trata-se, pois, de um estatuto moderno e eficaz, embora já tenha sido emendada por diversas vezes.

A instituição de um sistema de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos distritais em face da Constituição local não foi realizada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e encontra-se ainda pendente de aprovação naquela casa.

Esse mecanismo de controle, todavia, teve a sua necessidade rapidamente constatada pelo Tribunal de Justiça local, como descreve em detalhe *Vitor Fernandes Gonçalves*<sup>2</sup>, em sua obra “O Controle de Constitucionalidade das Leis do Distrito Federal”, ao destacar a importância das primeiras ações diretas de

---

<sup>2</sup> GONÇALVES, Vitor Fernandes. O Controle de Constitucionalidade das Leis do Distrito Federal. p.128-140.

inconstitucionalidade propostas perante a Corte de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Ressalta o autor que, de forma sábia e corajosa, o controle de constitucionalidade da legislação distrital frente à Lei Orgânica começou a ser realizado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em que pese a ausência de expressa previsão legal. Posteriormente, no final do ano de 1999, foi aprovada no Congresso Nacional a Lei nº 9.868/99 que, não obstante tratar do processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, não se escusou em legitimar definitivamente, no âmbito do Distrito Federal, o controle de constitucionalidade, atualizando a Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal à realidade já existente.

Por fim, de forma a preencher uma importante lacuna existente, a nova lei de organização judiciária do Distrito Federal e Territórios promulgada recentemente

— Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008 — além de incorporar essas alterações legislativas, institui a Reclamação, instrumento já existente no âmbito

do controle abstrato exercido pelo Supremo Tribunal Federal mas que não existia em âmbito local. Tal ferramenta, agora expressamente regulamentada na esfera distrital, visa assegurar a autoridade das decisões proferidas em sede de controle abstrato de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

#### **4. O Controle Abstrato da Constitucionalidade de Leis do Distrito Federal**

Uma vez realizada uma breve síntese acerca do controle de constitucionalidade e de alguns de seus aspectos característicos, oportuna é a análise detalhada de como se desenvolveu essa fiscalização abstrata da constitucionalidade das normas frente à Lei Orgânica do Distrito Federal, a partir do disposto no artigo 125, parágrafo 2º, da Carta Constitucional de 1988, até a entrada em vigor da Lei nº 9.868/99, responsável pela sua efetiva positivação no ordenamento jurídicopátrio.

### 4.1 A posição do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios sobre o tema

O reconhecimento, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, de sua competência para processar e julgar ações diretas de inconstitucionalidade em face da Lei Orgânica Distrital constitui momento inolvidável da história jurídica do Distrito Federal. A entrada em vigor, em 1993, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada por uma assembleia constituinte local, preencheu importante requisito para a existência desse controle. É que, anteriormente, as antigas leis orgânicas eram tão-somente meras leis ordinárias federais, revogáveis por *quórum* comum, não sendo evidente a sua necessária supremacia em relação às demais normas.

As tentativas efetuadas pelo representante do Poder Executivo local de se impugnar leis materialmente municipais, em sede de controle concentrado e perante o Supremo Tribunal Federal, mostraram-se frustradas. Isso não significa dizer que aquela corte não tenha apreciado a inconstitucionalidade de inúmeras leis distritais e, inclusive, suspenso diversos dispositivos da Lei Orgânica. A atuação do tribunal em tais ocasiões foi precedida do reconhecimento de que tais normas derivavam da competência legiferante constitucionalmente destinada aos Estados-membros, isto é, tinham caráter de direito estadual, pois se assim não fosse, não seria sequer cabível o controle concentrado.

Assim é porque o artigo 103, inciso I, “a”, da Constituição Federal direciona o ajuizamento de ações diretas apenas para impugnar leis ou atos normativos estaduais. Em resumo, a legislação local, que constitua exercício, pelo Distrito Federal, da competência legislativa reservada aos Estados-membros, é passível de ser objeto de fiscalização abstrata pelo Supremo Tribunal, o que não ocorre em relação às leis de natureza eminentemente municipal.

Eis que, no final do ano de 1995, o Governador do Distrito Federal ajuíza, perante o Tribunal de Justiça local, a primeira ação direta de inconstitucionalidade<sup>3</sup>. Em uma sucinta exposição de motivos posta à exordial, ficou demonstrado o dilema existente, *verbis*:

---

<sup>3</sup> Referida ação foi autuada no TJDF como DIV nº 289/95, e impugnava a Lei do DF nº 911/95.

O (Governador do) Distrito Federal não pode ficar órfão de jurisdição de lei eminentemente municipal em descompasso com a Constituição Federal e a própria Lei Orgânica do DF, sob pena do não exercício de legítimo direito amparado pela Constituição Federal para o uso da Ação Direta de Inconstitucionalidade, ex vi do caput de seu artigo 103, cumulado com art. 5º, inciso XXXV. O Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, aprovado pela Resolução nº 21, de 14 de dezembro de 1994, estabelece a competência do Conselho Especial para declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, in verbis: Art. 8º - Compete ao Conselho Especial: VI – Declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.

Surgia, nesse momento, a oportunidade para finalmente se iniciar o controle abstrato das leis locais em face da Lei Orgânica do Distrito Federal. A alegação de que o Governador do Distrito Federal tinha legitimidade, porque estaria constitucionalmente autorizado a propor o mesmo tipo de ação até mesmo perante o Supremo Tribunal Federal, aliada à recusa deste tribunal em conhecer ações diretas que impugnavam direito municipal, fazia recair sobre o Tribunal local a competência para exercer tal atribuição. Alie-se a tais argumentos a garantia constitucional de acesso jurisdicional, segundo a qual nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direito pode ser suprimida do exame do Poder Judiciário.

Estava preparado o caminho para o reconhecimento pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios de sua competência para processar e julgar os feitos da espécie, o que foi feito à unanimidade de votos, após fundamentação desenvolvida pelo eminente Desembargador ESTEVAM MAIA, Relator da referida ação. A Ementa do acórdão encontra-se assim redigida, *verbis*:

CONTROLE CONCENTRADO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO LOCAL. LEGITIMIDADE DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO TJDF. PEDIDO DE LIMINAR. INDEFERIMENTO.

1 – O controle concentrado de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo é, atualmente, cânone constitucional.

2 – Instante a ausência de lei distrital, instituindo a representação cogitada, e bem ainda, de regras procedimentais, tem-se como legitimado para provocar o Poder Judiciário o Governador do Distrito Federal, e para processá-la e julgá-la o Tribunal de Justiça. Aplicação analógica da Constituição Federal e do Regimento

Interno do Supremo

Tribunal Federal.

3 – Não comprovado o *fumus boni juris* e o *periculum in mora* mostra-se inabilitado a receber provimento positivo. (TJDFT - DIV nº 289/95) normativo do poder público.

Em síntese, o raciocínio desenvolvido que culminou no reconhecimento da legitimidade do Tribunal de Justiça local para o conhecimento das referidas ações diretas de inconstitucionalidade pode ser resumido em quatro pontos principais, a saber:

ao Distrito Federal, como ente federativo que acumula competências legislativas próprias dos estados e dos municípios, deveria ser reconhecido o direito de proteger a sua Constituição local, denominada Lei Orgânica, mediante a instituição por lei do controle de constitucionalidade semelhante ao existente nos Estados-membros. Esse direito resultaria da interpretação conjunta dos artigos 32, § 1º e 125, § 2º, da Constituição Federal; se o Chefe do Poder Executivo local está legitimado para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade em face da Constituição Federal, igualmente poderá suscitar o conflito entre leis distritais e a Lei Orgânica do Distrito Federal; tendo o Supremo Tribunal Federal se negado a julgar a pretensão decorrente da legitimidade do Governador, não poderia esta ser ignorada pelo Poder Judiciário e, por tratar-se de tema local, a competência para processá-la recairia naturalmente sobre o Tribunal de Justiça local. Consoante determina o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direito pode ser excluída do exame do Poder Judiciário. Ademais, não é lícito ao Juiz eximir-se de sentenciar ou despachar, estando autorizado a decidir de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do Direito (arts. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil e 126 do Código de Processo Civil); e a temporária ausência de regras procedimentais específicas no Regimento Interno poderia ser suprida pela utilização das normas contidas no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Até meados do ano de 1997 foram ajuizadas somente mais duas ações diretas de inconstitucionalidade. A partir de então, a importante atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios foi decisiva para que se aprofundassem as discussões sobre o tema. O Ministério Público local passava a fazer reiterado uso do controle concentrado da constitucionalidade de normas e, atuando em defesa da ordem jurídica e do regime democrático, firmava gradativamente o seu importante

papel em defesa da carta constitucional do Distrito Federal, evidenciando a sua força normativa frente à legislação distrital.

A ementa da decisão, que concedeu a liminar requerida e reconheceu a legitimidade do Chefe do Ministério Público local para a propositura da ação direta, está assim redigida:

ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL DO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA. LIMINAR.

1. Competência – Tratando-se de matéria eminentemente legal, compete ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal o respectivo processamento e julgamento do feito onde se argüi a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. Não regulando o Regimento Interno do TJDF a hipótese em tela, aplica-se, por analogia, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, inclusive no que tange ao pedido de liminar.

2. Legitimidade – Da mesma forma que no âmbito federal é dado ao Procurador-Geral da República propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade frente à Constituição Federal, também se reconhece legitimidade ao Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios para defender o cumprimento da Lei Orgânica do Distrito Federal, frente a leis locais.

3. Liminar – Evidenciando-se que o ato acoimado de inconstitucional viola o preceituado no art. 128, e seu inciso I, da Constituição local, bem assim o disposto no § 1º do art. 231, da Lei nº 8.112/90, porquanto uma instrução normativa não poderia instituir as alíquotas tributárias relativas à contribuição de seguridade social, ou alterar aquela que até então vinha sendo aplicada, pois que a tanto somente a edição de lei se mostraria suficiente, vislumbra-se o *fumus boni juris*. A dedução por alíquota indevida acarreta ao servidor redução dos ganhos, o que é vedado constitucionalmente, exurgindo daí o *periculum in mora*. Liminar que se concede.

(TJDFT – AIL 004/97. Reatuada como ADI nº 1999002001624-9 – Relator: Des. Vasquez Cruxên. – DJ de 10/2/97).

O êxito dessa ação desencadeou um processo de retomada da utilização do controle concentrado perante o Tribunal local. Nos anos seguintes, várias foram as leis distritais declaradas inconstitucionais pelo Conselho Especial do TJDF,

sendo que a iniciativa das ações dividia-se entre o Governador do Distrito Federal, o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e alguns partidos políticos.

Em várias ocasiões foi concedida a liminar pleiteada, suspendendo-se, com efeitos erga omnes e ex nunc, a eficácia dos atos normativos impugnados.

No ano de 1998, por iniciativa do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, foi ajuizada a primeira Ação Declaratória de Constitucionalidade—ADC perante o Tribunal de Justiça local. Em sua fundamentada peça exordial, assim se manifestou o representante do parquet, *verbis*:

Impende salientar que a Carta Constitucional de 1988 estabelece apenas a hipótese de declaração de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal. Contudo, a ausência de norma legal que institua a ação declaratória de constitucionalidade de leis municipais e estaduais em face da Constituição Estadual não tem o condão de obstar o conhecimento do presente pedido.

[...]

Neste passo, considerando que a ação declaratória de constitucionalidade possui a mesma natureza da ação direta de inconstitucionalidade, isto é, ambas são instrumentos do controle concentrado de constitucionalidade, impõe-se seja reconhecida a possibilidade jurídica do pedido de declaração in abstracto da constitucionalidade da Lei do DF nº 1.909/98 e a competência do E. Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios para processar e julgar o feito.

Releva notar, por oportuno, que o controle concentrado de constitucionalidade das leis e normas locais, quer pela ação direta de inconstitucionalidade, quer pela ação declaratória de constitucionalidade, tem como esteio o fato de o Distrito Federal constituir entidade estatal distinta da União, com autonomia política e administrativa, possuindo norma com status de Constituição local, qual seja, a Lei Orgânica do Distrito Federal.

[...]

Destarte, como ocorre nos Estados, há que se exercer o controle da constitucionalidade das leis de caráter estadual e municipal frente à Lei Orgânica também por via de ação declaratória de constitucionalidade.

A atribuição de efeitos jurídicos erga omnes à decisão que efetue o controle concentrado de constitucionalidade é recurso jurídico indispensável à preservação da ordem jurídica e salvaguarda do princípio da segurança, bem como da própria

Lei Orgânica do Distrito Federal.

Por essa razão, a Constituição Federal dispôs ser dever de cada entidade federada instituir a representação de inconstitucionalidade (artigos 32, § 1º, c/c 125, § 2º), sob o encargo do Poder Judiciário local.

A partir das considerações acima tecidas, é forçosa a conclusão de competir ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios a atribuição de declarar a constitucionalidade das leis de índole municipal e estadual, por via de procedimento próprio e perante o E. Conselho Especial.”

(grifos no original)

Todavia, a referida ação terminou, por um conjunto de motivos, não sendo admitida, em decisão por apertada maioria (sete votos a cinco). Esta decisão refletiu, na esfera distrital, toda a resistência que foi construída em torno da introdução do controle positivo no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 3/93.

Assim, a unanimidade no que se refere à admissibilidade do controle abstrato de normas pelo Tribunal de Justiça local começava a se enfraquecer. Esse fato, aliado ao repúdio em relação ao controle positivo recentemente instituído, culminou na inadmissibilidade da referida ação.

Naquela oportunidade, acalorada discussão travou-se no Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. O voto do Eminentíssimo Desembargador HERMENEGILDO GONÇALVES, que presidiu a sessão, ilustra de forma precisa o veemente debate travado em torno da questão. Eis alguns trechos que merecem destaque, *verbis*:

Contudo, fiquei surpreso ao verificar que vários dos Eminentíssimos Desembargadores aqui presentes, conquanto venham conhecendo de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, recusem-se a conhecer de Ações Declaratórias de Constitucionalidade, por falta de previsão expressa em norma específica.

Na verdade, acaso não conheça da presente Ação Declaratória de Constitucionalidade, o Tribunal estará incidindo, a meu ver, em grave contradição, na medida em que tem dispensado a exigência de lei específica, aceitando a competência para processar e julgar Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Não tem exigido esta Corte, tampouco, lei específica que confire legitimidade ao Procurador-Geral de Justiça para a propositura de Ações Diretas de

Inconstitucionalidade.

O próprio Exmº Desembargador Relator fez questão de deixar claro, apesar de ressaltar ponto de vista pessoal, que as duas ações são essencialmente idênticas e que o raciocínio analógico que vem sendo feito para o conhecimento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade também pode ser feito para as Ações Declaratórias de Constitucionalidade.

De fato, tem este Tribunal admitido, é forçoso reconhecer, competência por analogia. E evidente que uma norma específica seria preferível e, nesse sentido, qualquer que seja o resultado desse julgamento, estou de acordo com a proposição do Exmº Desembargador Relator, de oficial à Câmara Legislativa do DF, enfatizando a necessidade de se priorizar a emenda constitucional que lá tramita.

Não obstante, a aplicação da analogia, na espécie, vem se justificando, como única forma de tornar possível, ante a ausência de norma federal ou constitucional local, a efetivação de um controle abstrato de constitucionalidade de normas municipais frente à Constituição Distrital, a LODF.

Nesse particular, julgo-me obrigado a tecer alguns comentários acerca da jurisprudência atual da Corte, no que respeita ao controle de constitucionalidade. Considero que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal está legitimamente ocupando um espaço que é seu, no sistema de controle de constitucionalidade pátrio, que é o de exercer o papel de Corte Constitucional máxima, no que respeita ao âmbito local de sua atuação, tendo em vista o controle das normas municipais.

Este Tribunal de Justiça, que é um Tribunal federal de competência local, vem integrando o Direito, aplicando normas constitucionais e infraconstitucionais de natureza processual, como única forma de prestar a jurisdição que lhe cabe. Assim o faz com adequação, porque o processo é mero instrumento de que se utiliza para cumprir sua missão de dizer o direito.

[...]

É preciso reconhecer que o Procurador-Geral de Justiça não está inventando uma ação que não existe. A Ação Declaratória de Constitucionalidade existe, foi introduzida na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 03/93 como aperfeiçoamento do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro. Veio para completar este mecanismo de controle abstrato e, portanto, também deve ser utilizada pelos demais entes da federação, que estão adstritos ao modelo da Constituição Federal e não podem ficar com um sistema de controle concentrado de constitucionalidade capenga e incompleto, tanto mais que, no Supremo

Tribunal Federal, só se declara a constitucionalidade de leis e atos normativos federais.

[...]

Na hipótese vertente, parece não restar dúvida, ainda, que a matéria é de competência municipal. Assim o reconheceu expressamente o C. Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.812-9/DF, na qual o Governador do Distrito Federal propunha a declaração da inconstitucionalidade da Lei do DF nº 1.909, de 24/3/98, a mesma lei que ora é objeto de exame na presente Ação Declaratória de Constitucionalidade.

[...]

Tratando, como se trata, de questão municipal, penso que este E. Tribunal não pode deixar os cidadãos do Distrito Federal ao desamparo de jurisdição, em questão tão tormentosa quanto essa, que envolve interesses de dezenas de milhares de cidadãos e expressiva receita para o Governo do Distrito Federal.

Com estas considerações, pedindo mais uma vez respeitosa vênua ao Exmº Desembargador Relator, conheço da presente Ação Declaratória de Constitucionalidade, reconhecendo a possibilidade jurídica do pedido in casu, a competência desse E. Tribunal e a legitimidade ativa ad causam do Procurador-Geral de Justiça, na forma do voto do Exmº Desembargador Estevam Maia, bem como dos demais ilustres membros desse Conselho que votaram pelo conhecimento da ação.

À exceção da inadmissão da ação declaratória de constitucionalidade acima referida, o que não deixa de representar certa contradição, o controle concentrado de constitucionalidade continuou a ser realizado normalmente pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, conservando-se minoritária a corrente que não o admite.

A grande delonga na aprovação do projeto de Emenda à Lei Orgânica instituindo no âmbito da carta constitucional local o controle concentrado não é condizente com a relevância do tema para a sociedade do Distrito Federal. A controvérsia acerca da questão não se afasta da discussão sobre poder, na medida em que se estará concedendo ao Poder Judiciário local a prerrogativa para afastar a aplicação de leis distritais inconstitucionais. A postura do Tribunal de Justiça local, nesse passo, merece o devido reconhecimento, haja vista os incalculáveis prejuízos que teriam ocorrido se porventura se estivesse, ainda hoje, à espera de

uma regulamentação da questão por parte do Poder Legislativo distrital.

Mas essa omissão legislativa não retardou a evolução em curso. A necessária instituição do controle abstrato da constitucionalidade de normas no âmbito local, instrumento de defesa da Lei Orgânica, não foi, ironicamente, obra dos representantes do povo do Distrito Federal em sua Câmara Legislativa. Coube ao legislador federal, por meio da aprovação do Projeto de Lei nº 2.960/97, alterar a Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e instituir, definitivamente, o referido controle.

Assim, o uso adequado, pelo Tribunal de Justiça local, do recurso da analogia como método de integração jurídica, a fim de que a lacuna da lei não impedisse o exercício efetivo do controle concentrado local, restou corroborado com a edição da Lei nº 9.868/99.

A prévia aprovação da referida lei em relação à Emenda à Lei Orgânica acabou por oferecer a melhor solução ao problema do vácuo legislativo existente acerca do controle concentrado da constitucionalidade de leis distritais. A instituição desse mecanismo de autodefesa pela própria Lei Orgânica, apesar de se apresentar como a forma mais legítima, teria que vir necessariamente acompanhada de lei federal com disposições semelhantes às da Lei nº 9.868/99. Isto se deve em face da necessidade de se conferir competência ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, órgão de natureza federal, cujas atribuições não são suscetíveis de disposição por legislação oriunda da Câmara Legislativa local.

### **4.2 A Lei nº 9.868/99 e a nova configuração jurídica do controle abstrato de constitucionalidade no Distrito Federal**

A aprovação do Projeto de Lei nº 2.960/97 pelo Congresso Nacional deu-se em momento bastante oportuno e veio coroar o posicionamento adotado pelo Tribunal de Justiça local. A necessidade de positivação desse instrumento de resguardo da Lei Orgânica do Distrito Federal restou demonstrada no trecho final da Exposição de Motivos nº 189/97, da lavra do então Ministro da Justiça NELSON JOBIM, *verbis*:

Finalmente, o anteprojeto propõe que se altere a Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal para admitir, expressamente, o controle abstrato de normas e o controle abstrato da omissão no âmbito do Distrito Federal. Trata-se de providência que vem colmatar significativa lacuna no sistema de controle de normas, uma vez que o texto constitucional não cuidou diretamente do tema. A solução proposta parece inteiramente compatível com o ordenamento constitucional brasileiro, que não só reconhece o controle abstrato de normas como instrumento regular de controle de constitucionalidade, no âmbito federal e estadual, como também atribui à União a competência para legislar sobre a organização judiciária do Distrito Federal (cf. a propósito, a Lei nº 8.185, de 14.05.1991).

Destarte, a Lei nº 9.868, publicada em 11 de novembro de 1999, além de dispor detalhadamente sobre “o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal”, trata, em seu artigo 30, da efetivação do controle abstrato, pela via da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

O controle pátrio de constitucionalidade foi agraciado, enfim, com uma detalhada sistematização, em especial no que se refere ao procedimento a ser adotado. Restou fortalecido o Poder Judiciário, como órgão supremo na interpretação do direito, passando suas decisões a ter valor idêntico ao da lei.

A referida lei, em síntese, sistematizou a jurisprudência que vinha sendo construída pelo Supremo Tribunal Federal, além de ter compilado de forma organizada as regras procedimentais adotadas, com a combinação da Lei nº 4.337/64 com as disposições do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

A redação da Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e Territórios vigente à época (Lei nº 8.185/91), após as alterações advindas da supracitada Lei nº 9.868/99, restou assim posta, *verbis*:

Lei nº 8.185, de 14 DE MAIO DE 1991

Dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

.....  
.....

Art. 8º. Compete ao Tribunal de Justiça:

I – processar e julgar originariamente:

.....

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

.....

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

I – o Governador do Distrito Federal;

II – A Mesa da Câmara Legislativa;

III – O Procurador-Geral de Justiça;

IV – a Ordem dos Advogados do Brasil, seção do Distrito Federal;

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

VI – os partidos políticos com representação na Câmara Legislativa.

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

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

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

III – somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou de seu órgão especial, poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do Distrito Federal ou suspender a sua vigência em decisão de medida cautelar.

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

Da simples leitura dos dispositivos acima referidos é permitida a conclusão de que não houve a expressa previsão do controle positivo de constitucionalidade, a ser exercido por meio da Ação Declaratória de Constitucionalidade. De fato, essa omissão no texto do projeto de lei foi percebida pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, mas acabou permanecendo inalterada quando da aprovação da redação final do referido projeto, convertido posteriormente na mencionada lei.

Infelizmente, não foi mantida, nesse particular, a correlação com a Carta Magna de 1988, o que não impede que o controle positivo venha a ser feito, tendo em vista os argumentos já apresentados e defendidos na jurisprudência local.

No que tange ao elenco de legitimados a efetuar o controle concentrado, a exemplo do que ocorre em relação à Constituição Federal, este ficou restrito ao Governador do Distrito Federal, à Mesa da Câmara Legislativa, ao Procurador-Geral de Justiça, à Ordem dos Advogados do Brasil (seção do Distrito Federal), às entidades sindicais ou de classe e aos partidos políticos com representação da Câmara Distrital. A exigência da pertinência temática, naturalmente, deverá ser demonstrada em caso de propositura da ação direta pelas entidades sindicais ou de classe.

Assim, reproduzindo o disposto no artigo 103 da Constituição Federal, com as necessárias adaptações, o parágrafo 4º, acima transcrito, firma a necessidade da participação do Ministério Público no sistema de controle concentrado. Além disso, exige o voto da maioria absoluta dos membros do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios ou do Conselho Especial para que seja declarada a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo distrital.

Finalmente, o parágrafo 5º do mesmo dispositivo, reiterando o procedimento que vinha sendo adotado pelo Tribunal de Justiça local, determinou a aplicação subsidiária das normas sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, trazendo todas as inovações a que já se fez menção.

Em relação à questão de se atribuir competência processual ao Tribunal de Justiça local, não resta dúvida que tal mister não caberia à Câmara Legislativa, tendo em vista a natureza federal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ainda que de jurisdição local. Assim, caberia ao Congresso Nacional atribuir competência ao referido tribunal para o processamento e julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, o que foi efetivamente realizado quando da aprovação da Lei nº 9.868/99.

Nem se alegue, ainda, que a iniciativa para a referida lei federal seria privativa do tribunal e não do Poder Executivo da União. O simples aumento do rol de competências do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios não altera em nada a sua estrutura orgânica e a divisão judiciária dessa corte de justiça. Por essa razão, não é aplicável, *in casu*, a regra de iniciativa privativa prevista no artigo 96, inciso II, “d”, da Constituição Federal, que determina, *verbis*:

Art. 96. Compete privativamente:

[...]

II – ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

[...]

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias

Constata-se, pois, que não houve qualquer vício de iniciativa em relação ao Projeto de Lei aprovado, convertido na Lei nº 9.868/99. Isto se aplica tanto em relação ao Supremo Tribunal Federal quanto no que se refere ao Tribunal de Justiça local, tendo em vista que o conteúdo do referido diploma legal não contém qualquer disposição que acarrete modificação na organização judiciária de tais órgãos.

Assim, afastam-se definitivamente alguns questionamentos levantados por ocasião da entrada em vigor da referida lei, no que respeita a sua própria compatibilidade em face da carta constitucional vigente. Resta demonstrada, pois, a constitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 9.868/99, que efetivamente consolidou o controle concentrado de normas distritais no Distrito Federal.

Aliás, com a incorporação das normas relativas ao controle abstrato de constitucionalidade pela nova lei de organização judiciária do Distrito Federal e Territórios — Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008 — publicada no DOU de 16/6/2008, tal discussão encontra-se hoje prejudicada.

Resta observar, ainda, que o referido controle está limitado ao direito municipal, cuja matéria não é conhecida pela Suprema Corte Brasileira. Assim, por acumular as competências legislativas reservadas tanto aos Estados-membros quanto aos Municípios, consoante disposição do parágrafo 1º do artigo 32 da Constituição vigente, a constitucionalidade das leis distritais é passível de fiscalização de forma abstrata tanto pelo Supremo Tribunal Federal quanto pelo Tribunal de Justiça local, cada qual no âmbito de sua competência.

Desse modo, ao Supremo Tribunal Federal compete controlar o direito estadual do Distrito Federal frente à Constituição Federal. Ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios cabe o controle tanto do direito estadual como do direito municipal do Distrito Federal em face da Lei Orgânica, com a possibilidade de recurso extraordinário para a Corte Suprema na hipótese de a norma impugnada violar dispositivo de observância obrigatória pelas entidades federadas, expresso na Carta Constitucional e reproduzido na Lei Orgânica distrital.

Neste aspecto, ao examinar em detalhe o tema, GILMAR FERREIRA MENDES<sup>4</sup>, em sua obra *Moreira Alves e o Controle de Constitucionalidade no Brasil*<sup>5</sup>, destaca:

Ora, se existem princípios de reprodução obrigatória pelo Estado-membro, não só a sua positivação no âmbito do ordenamento jurídico estadual, como também a sua aplicação por parte da administração ou do Judiciário estadual pode-se revelar inadequada, desajustada ou incompatível com a ordem constitucional federal.

Nesse caso, não há como deixar de reconhecer a possibilidade de que se submeta a controvérsia constitucional estadual ao Supremo Tribunal Federal, mediante recurso extraordinário.

[...]

---

<sup>4</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Moreira Alves e o Controle de Constitucionalidade no Brasil*. Págs. 100-103

Não há dúvida, pois, de que será cabível o recurso extraordinário contra a decisão do Tribunal de Justiça que, sob pretexto de aplicar o direito constitucional estadual, deixar de aplicar devidamente a norma de reprodução obrigatória por parte do Estado-membro.

É interessante notar que a decisão proferida em sede de recurso extraordinário no Supremo Tribunal que implique o reconhecimento da procedência ou da improcedência da ação direta proposta no âmbito estadual será igualmente dotada de eficácia erga omnes, o que ressalta uma outra peculiaridade dessa situação de inevitável convivência entre os sistemas difuso e o concentrado de controle de constitucionalidade no direito brasileiro.

No mesmo sentido é o entendimento de Léo Ferreira Leoncy<sup>5</sup>, em seu livro “Controle de Constitucionalidade Estadual – As normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro”, *verbis*:

Em qualquer dos casos descritos, as decisões tomadas pelo Tribunal de Justiça seriam contrárias às normas compulsórias da Constituição Federal e, por isso, passíveis de correção

perante o Supremo Tribunal Federal, pela via do recurso extraordinário.

[...]

Uma vez interposto o recurso extraordinário perante o presidente ou vice-presidente do Tribunal de Justiça (art. 541, CPC), será intimada a parte interessada — representada, conforme o caso, pelo autor da ação direta, o requerente, ou pela autoridade responsável pela elaboração da lei ou ato normativo objeto de impugnação, o requerido —, abrindo-se-lhe vista para apresentar contra-razões no prazo de 15 (quinze) dias (art. 542 c/c art. 508, CPC).

Conclusos os autos para admissão ou não do recurso em decisão fundamentada (art. 542, § 1º, CPC), seguirão eles para o Supremo Tribunal Federal, desde que, por óbvio, restarem preenchidos os requisitos de admissibilidade do extraordinário (art. 543, CPC).

[...]

Em razão do efeito substitutivo do recurso extraordinário, a decisão do Supremo Tribunal acerca da legitimidade ou ilegitimidade do pronunciamento objeto de recurso assume os mesmos efeitos que a decisão substituída proferida perante o Tribunal de Justiça teria, dentre os quais a eficácia erga omnes.

---

<sup>5</sup> LEONCY, Léo Ferreira. Controle de Constitucionalidade estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. Págs. 128-135.

Assim, garante-se ao Supremo Tribunal Federal a prerrogativa de dar a última palavra no que se refere à interpretação da Constituição Federal.

### **4.3 A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios após a normatização da matéria**

A aprovação da Lei nº 9.868/99 e posteriormente da nova lei de organização judiciária do Distrito Federal e Territórios — Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008, confirmou o entendimento adotado desde a propositura da primeira ação direta de inconstitucionalidade pelo Governador do Distrito Federal. O controle concentrado da constitucionalidade das normas distritais frente à Lei Orgânica do Distrito Federal vem se firmando como instrumento essencial à defesa dos direitos da população distrital.

A discussão acerca do conhecimento das ações diretas de inconstitucionalidade pelo Tribunal local mostra-se, atualmente, ultrapassada. Nos últimos anos, várias foram as leis do Distrito Federal que tiveram a sua aplicação suspensa liminarmente por decisão do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Entre os vícios de inconstitucionalidade mais freqüentes encontrados na legislação distrital e apontados na jurisprudência do tribunal destaca-se o vício de iniciativa. Tal vício se verifica, repetidamente, com a violação de um dos incisos do parágrafo 1º do artigo 71 da carta constitucional distrital, que reserva tão-somente ao Governador do Distrito Federal a competência legislativa para tratar de assuntos como a criação e o provimento de cargos, aumento de remuneração, regime jurídico dos servidores públicos distritais, entre outros. Em que pese essa limitação expressa na Lei Orgânica, não são raros os projetos de lei de iniciativa de deputados distritais que persistem em legislar sobre tais matérias, mas são posteriormente afastados pelo Poder Judiciário pela via do controle concentrado.

Outro dispositivo da Lei Orgânica afrontado reiteradamente é o que exige a prévia aprovação em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público. Tal disposição, expressa na Constituição Federal e reproduzida no inciso II do artigo 19 da Carta do Distrito Federal, foi utilizada como principal fundamento para se declarar a inconstitucionalidade de diversas leis distritais.

Entre outras matérias que, segundo a Lei Orgânica do Distrito Federal, são

da iniciativa legislativa privativa do Governador do Distrito Federal estão a administração de imóveis públicos e o uso e a ocupação do solo. A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios sobre estes temas se encontra pacificada e a ação direta tem constituído um importante instrumento na busca de uma ocupação ordenada do território do Distrito Federal.

Assim, a importância de cada decisão do Tribunal em sede de tais ações pode ser mensurada pela repercussão de cada julgamento, frequentemente veiculada pela imprensa local, haja vista os diversos interesses envolvidos em cada questão. Essa atuação eficiente do tribunal local no exercício do controle abstrato de constitucionalidade tem repercutido de forma bastante positiva nos meios políticos e jurídicos da comunidade brasiliense. A participação ativa do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios nesse processo de consolidação é hoje reconhecida pela sociedade, que com frequência encaminha questionamentos acerca da constitucionalidade de leis locais para o exame e eventual propositura da ação direta pelo Procurador-Geral de Justiça.

De janeiro de 2004 até o mês de novembro de 2009, só o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios ajuizou 329 ações diretas de inconstitucionalidade perante do Tribunal de Justiça, tendo questionado a constitucionalidade de 587 leis distritais. Mais de 100 outras ações diretas foram propostas pelo Governador do Distrito Federal no mesmo período, além de outras ações propostas por partidos políticos, sindicatos e outros entes legitimados.

Das leis questionadas pelo Chefe do Ministério Público, 430 já foram julgadas inconstitucionais pelo Conselho Especial do Tribunal local, sendo que, deste total, aproximadamente 70% delas possuíam o chamado vício de iniciativa.

Em dezembro de 2007, o Ministério Público ajuizou a sua primeira ação direta de inconstitucionalidade por omissão, em que apontou a omissão do Poder Executivo distrital na elaboração e encaminhamento à CLDF do projeto de lei complementar instituindo o Estatuto dos Servidores Públicos distritais, com as regras do seu regime jurídico.

Outro aspecto bastante positivo no que se refere às adaptações feitas após a

edição da Lei nº 9.868/99 refere-se à atualização do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. O referido regimento desde então reserva aproximadamente 30 artigos para tratar do processo de controle abstrato de constitucionalidade de leis distritais, evidenciando ainda mais a importância do tema.

Nesse contexto, percebe-se que a entrada em vigor da Lei nº 9.868/99 fez gerar a solução mais adequada para a consolidação desse processo evolutivo, que culminou na efetiva adoção do controle abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos distritais em face da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A nova lei de organização judiciária do Distrito Federal e Territórios — Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008 — publicada no DOU de 16/6/2008, incorporou as disposições sobre o controle abstrato de constitucionalidade exercido pelo Tribunal de Justiça local, tendo incluído, ainda, a ação declaratória de constitucionalidade. No mesmo sentido, fez-se em setembro de 2009 a atualização do Regimento Interno da Corte de Justiça local.

A conduta firme e coerente do Tribunal de Justiça local, que tem construído uma jurisprudência sólida em sede de controle de constitucionalidade, já começa a orientar a produção legislativa no âmbito do Distrito Federal e, em consequência, tem permitido o necessário aperfeiçoamento do ordenamento jurídico distrital.

Enfim, o que antes parecia uma atitude precipitada ou até mesmo ousada por parte do Tribunal local, hoje é reconhecido como uma postura corajosa e necessária frente à realidade existente à época. A evolução a que se assistiu nos últimos anos resultou dessa determinação do Poder Judiciário distrital em defender as disposições da carta constitucional do Distrito Federal, elaborada e aprovada pelos representantes do povo brasiliense.

## **5. A importância da instituição da Reclamação pela nova lei de organização judiciária do Distrito Federal e Territórios (Lei nº 11.697/2008)**

A recente entrada em vigor da nova Lei de Organização Judiciária do Distrito

Federal e Territórios — Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008 — publicada no DOU de 16/6/2008, em seu artigo 8º, § 1º, visando suprir a lacuna existente, criou o instituto da Reclamação no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade exercido pelo Tribunal de Justiça local em face da Lei Orgânica do Distrito Federal, a exemplo do que já ocorre no âmbito do Supremo Tribunal Federal (art. 102, inc. I, alínea “I”, in fine, da CF/88).

Tal instrumento, mais expedito para assegurar a autoridade das decisões proferidas por essa Egrégia Corte de Justiça em sede de ação direta de inconstitucionalidade, restou assim instituído, *verbis*:

A Art. 8º Compete ao Tribunal de Justiça:

I – processar e julgar originariamente:

[...]

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

o) a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face de sua Lei Orgânica;

[...]

§ 1º O procedimento da reclamação das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade será regulado pelo Regimento Interno. (sem ênfases no original)

No mesmo sentido foi realizada em setembro de 2009 a atualização do Regimento Interno do Tribunal de Justiça local, *verbis*:

Subseção II

Da reclamação ao Conselho Especial

Art. 132. Caberá reclamação do Procurador-Geral de Justiça ou da parte interessada na causa, para garantir a autoridade das decisões do Conselho Especial em ação direta de inconstitucionalidade e em ação declaratória de constitucionalidade.

Parágrafo único. A reclamação, dirigida ao Presidente do Tribunal, instruída com prova documental, será autuada e distribuída ao relator da causa principal sempre que possível.

Art. 133. O relator requisitará informações da autoridade a quem for imputada a prática do ato impugnado, que as prestará no prazo de dez dias.

Art. 134. O relator poderá determinar a suspensão do curso do processo em que se tenha verificado o ato reclamado, ou a remessa dos respectivos autos ao Tribunal.

Art. 135. Qualquer interessado poderá impugnar o pedido do reclamante.

Art. 136. O Ministério Público, quando não houver formulado a reclamação, terá vista do processo por cinco dias, decorrido o prazo para informações.

Art. 137. Ao julgar procedente a reclamação, o Conselho Especial cassará a decisão exorbitante de seu julgado ou determinará medida adequada à observância de sua jurisdição.

Art. 138. O Presidente do Tribunal determinará o imediato cumprimento da decisão, lavrando-se o acórdão posteriormente.

Restou preenchida, dessa forma, importante lacuna existente na legislação vigente, que carecia de tal instrumento de garantia da autoridade das decisões proferidas pelo órgão especial do Tribunal de Justiça local.

Após a publicação da nova Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e Territórios, o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios apresentou em março de 2009 a primeira Reclamação ao Tribunal de Justiça local (RCL 2009.00.2.004290-7).

De forma semelhante ao ocorrido quando da propositura da primeira ação direta de inconstitucionalidade, o conhecimento desta primeira Reclamação também não ocorreu facilmente.

Após agravo regimental interposto pelo Ministério Público contra decisão monocrática que extinguiu o processo sem julgamento de mérito, o Conselho Especial optou pelo seu recebimento e autuação como simples “Petição” (PET 2009.00.2.015175-5), haja vista ainda não ter sido feita, à época, a devida atualização do Regimento Interno do Tribunal de Justiça local. Eis a ementa do julgado, *verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. RECLAMAÇÃO. ATOS NORMATIVOS E ORDINATÓRIOS DO DISTRITO FEDERAL - CONTRARIEDADE À DECISÃO PROFERIDA EM ADI - INICIAL INDEFERIDA POR AUSÊNCIA DE PREVISÃO NO REGIMENTO INTERNO PARA O SEU PROCESSAMENTO. AGRAVO REGIMENTAL - PROVIMENTO. FEITO RECEBIDO COMO PETIÇÃO.

O juiz não pode invocar omissão da lei (ou regimento interno dos tribunais) para

indeferir o processamento de pretensão deduzida (art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil). À míngua de classificação no RI, o pleito autoral deve ser autuado como petição, rendendo-se homenagem aos comandos hospedados no art. 5º, incisos XXXIV, “a”, e XXXV, da Constituição Federal.

Agravo regimental provido para que o feito seja autuado como petição. Maioria. (20090020042907RCL, Relator ROMÃO C. OLIVEIRA, Conselho Especial, julgado em 12/05/2009, DJ 07/10/2009 p. 129

Com a atualização do Regimento Interno do Tribunal de Justiça local feita em setembro de 2009, que passou a prever expressamente o rito processual a ser adotado, o uso de tal instrumento certamente não encontrará mais qualquer resistência, constituindo-se mais uma garantia dada ao cidadão.

Enfim, esta última novidade legislativa, bastante oportuna, deu completude ao sistema de normas aplicáveis no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade exercido pela referida Corte, conferindo ferramenta indispensável para assegurar a devida força normativa da Carta Política distrital.

### **5.1 A ampla legitimidade para a propositura da Reclamação**

A importância do instituto da Reclamação para dar efetividade ao controle abstrato de constitucionalidade deriva, principalmente, da ampla legitimidade ativa própria de tal instrumento, passível de ser ajuizado por todo e qualquer interessado em ver prevalecente acórdão formalizado em sede do referido controle.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no tocante à utilização do instituto da reclamação em sede de controle concentrado de normas, deu sinais de grande evolução no julgamento da questão de ordem em agravo regimental na RCL 1.880, em 23.5.2002, quando deixou assente o cabimento da reclamação para todos aqueles que comprovarem prejuízo resultante de decisões contrárias às teses do STF, em reconhecimento ao efeito vinculante das decisões de mérito proferidas em sede de controle concentrado. Veja-se:

QUESTÃO DE ORDEM. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO DE MÉRITO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 28 DA LEI 9868/99: CONSTITUCIONALIDADE. EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO. REFLEXOS. RECLAMAÇÃO. LEGITIMIDADE

ATIVA. 1. É constitucional lei ordinária que define como de eficácia vinculante os julgamentos definitivos de mérito proferidos pelo Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade (Lei 9868/99, artigo 28, parágrafo único). 2. Para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo, há similitude substancial de objetos nas ações declaratória de constitucionalidade e direta de inconstitucionalidade.

Enquanto a primeira destina-se à aferição positiva de constitucionalidade a segunda traz pretensão negativa. Espécies de fiscalização objetiva que, em ambas, traduzem manifestação definitiva do Tribunal quanto à conformação da norma com a Constituição Federal. 3. A eficácia vinculante da ação declaratória de constitucionalidade, fixada pelo § 2º do artigo 102 da Carta da República, não se distingue, em essência, dos efeitos das decisões de mérito proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade. 4. Reclamação. Reconhecimento de legitimidade ativa ad causam de todos que comprovem prejuízo oriundo de decisões dos órgãos do Poder Judiciário, bem como da Administração Pública de todos os níveis, contrárias ao julgado do Tribunal. Ampliação do conceito de parte interessada (Lei 8038/90, artigo 13). Reflexos processuais da eficácia vinculante do acórdão a ser preservado. 5. Apreciado o mérito da ADI 1662-SP (DJ de 30.08.01), está o Município legitimado para propor reclamação. Agravo regimental provido. (STF - Rcl-AgR 1880 / SP - Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 07/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ 19-03-2004 PP-00017. Sem ênfases no original.)

Tal entendimento restou pacificado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, como se pode ver da recente decisão, verbis:

RECLAMAÇÃO - ACÓRDÃO PROFERIDO NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - ADEQUAÇÃO. A jurisprudência do Tribunal mostra-se pacífica quanto à possibilidade de manuseio da reclamação para buscar-se a eficácia de acórdão prolatado em processo objetivo. Ressalva de entendimento pessoal. RECLAMAÇÃO - ACÓRDÃO PROFERIDO EM IDÊNTICA MEDIDA. Descabe formalizar a reclamação quando se almeja a observância de acórdão proferido por força de idêntica medida.

LEGITIMIDADE - RECLAMAÇÃO - ACÓRDÃO PROLATADO EM PROCESSO OBJETIVO. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em evolução, é no sentido de se admitir a legitimidade para reclamação de todo e qualquer interessado em ver prevacente acórdão formalizado no controle concentrado de constitucionalidade. Ressalva de entendimento pessoal. RECLAMAÇÃO - ACÓRDÃO PROFERIDO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 598-7/TO - ALCANCE. Não há como vislumbrar desrespeito ao acórdão formalizado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 598-7/TO, cujo teor harmoniza-se com a glosa, em edital de concurso, de tratamento preferencial aos denominados Pioneiros do Tocantins. (STF - Rcl 2398 / TO - Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 06/10/2005 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ 24-02-2006 PP-00007. Sem ênfases no original.)

É o que ensina João Miguel Coelho dos Anjos<sup>6</sup>, em artigo publicado na obra “Processo nos Tribunais Superiores”, verbis:

A par dos pressupostos processuais de existência e validade que a relação processual instaurada deve apresentar, a reclamação, enquanto ação judicial, demanda a coexistência de legitimidade ad causam, o interesse de agir e a possibilidade jurídica da demanda.

[...]

Além do Parquet enquanto custos legis, tem legitimidade para propositura da reclamação aquele que possua o direito público subjetivo de exigir que a prestação jurisdicional seja oferecida pela autoridade judiciária competente, nos termos constantes da Constituição da República, e que a decisão por ela proferida seja de fato cumprida.

Assim, ao estabelecer a legitimidade para a propositura da Reclamação “de todo e qualquer interessado em ver prevacente acórdão formalizado no controle concentrado de constitucionalidade”, o Supremo Tribunal Federal prestigiou a utilização da Reclamação.

---

<sup>6</sup> FÉRES, Marcelo Andrade. CARVALHO, Paulo Gustavo M. (Coord.). Processo nos Tribunais Superiores. Pág. 45.

## 6. Conclusão

O grande desafio enfrentado pela doutrina constitucional moderna consiste em conciliar o desenvolvimento de instituições que defendam o interesse público em face das gigantescas organizações econômicas hoje existentes. A busca desse equilíbrio se apresenta como uma tarefa primordial para a conquista de um regime democrático em sua acepção mais abrangente, em que a dignidade humana e o exercício da cidadania sejam os principais fundamentos.

Nesse contexto é que desponta o controle abstrato da constitucionalidade das normas. Como instrumento eficaz de defesa da ordem jurídica, tem como objetivo primordial a defesa das disposições expressas na lei fundamental. Assim, é principalmente através desse mecanismo que a força normativa das cartas constitucionais se faz perceber, consolidando gradativamente o seu papel frente à sociedade.

No que se refere ao Distrito Federal, este jovem ente federativo teve tal mecanismo de proteção recentemente efetivado. Como mais um importante capítulo de sua evolução histórica, a instituição do controle abstrato da constitucionalidade de leis e atos normativos distritais em face da Lei Orgânica do Distrito Federal realiza a vontade do constituinte de 1988, expressa no artigo 125, parágrafo 2º, da referida carta constitucional.

A par dos pressupostos processuais de existência e validade que a relação processual instaurada deve apresentar, a reclamação, enquanto ação judicial, demanda a coexistência de legitimidade ad causam, o interesse de agir e a possibilidade jurídica da demanda.

[...]

Além do Parquet enquanto custos legis, tem legitimidade para propositura da reclamação aquele que possua o direito público subjetivo de exigir que a prestação jurisdicional seja oferecida pela autoridade judiciária competente, nos termos constantes da Constituição da República, e que a decisão por ela proferida seja de fato cumprida.

Nesse contexto, merece destaque a postura segura do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que, não obstante a ausência de expressa previsão legal, reconheceu a sua competência para exercer o referido controle e, assim, deu a devida proteção às disposições da carta constitucional do Distrito Federal, explicitando o seu importante papel no cenário local.

Com a edição da Lei nº 9.868/99, conferiu-se ao controle abstrato de constitucionalidade uma detalhada sistematização, especialmente no que se refere ao procedimento a ser adotado para o seu processo e julgamento. Ademais, instituiu-se definitivamente o referido controle no âmbito do Distrito Federal, ratificando-se, assim, o posicionamento adotado pela corte de justiça distrital.

Dada a natureza do Distrito Federal frente à federação brasileira e as peculiaridades decorrentes dessa realidade, a efetivação desse instrumento de proteção dos diplomas constitucionais em âmbito local, realizada pela via da referida lei federal, apresentou-se como a solução mais apropriada.

A adaptação do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios às disposições da Lei nº 9.868/99 feita à época, com a expressa previsão da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade, demonstrou claramente a tendência de consolidação local do controle abstrato de normas, nos mesmos moldes como realizado pela Suprema Corte na esfera federal.

Outro importante avanço ocorreu recentemente, com a entrada em vigor da nova Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e Territórios — Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008 — publicada no DOU de 16/6/2008. Isso porque, além de incorporar tais modificações legislativas, instituiu-se a Reclamação no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade exercido pelo Tribunal de Justiça local em face da Lei Orgânica do Distrito Federal, a exemplo do que já ocorre no âmbito do Supremo Tribunal Federal (art. 102, inc. I, alínea “I”, in fine, da CF/88).

Restou preenchida, dessa forma, importante lacuna existente na legislação vigente, que carecia de tal instrumento de garantia da autoridade das decisões

proferidas pelo órgão especial do Tribunal de Justiça local.

Enfim, a história da instituição do controle abstrato de normas no âmbito do Distrito Federal caminha para uma maturidade, após ultrapassados os seus primeiros anos de efetiva existência. O ajuizamento de mais de trezentas ações diretas de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios nos últimos sete anos demonstra, de forma inequívoca, a importância do referido controle de constitucionalidade para o aperfeiçoamento da produção legislativa local e para a preservação da ordem jurídica no âmbito do Distrito Federal. Como instrumento de cidadania, será cada vez mais conhecido e difundido no contexto da realidade local. E os benefícios proporcionados por essa forma de fiscalização e controle darão a este jovem ente federativo as condições para ver a sua própria carta constitucional respeitada e considerada pelos agentes públicos e instituições que buscam o seu pleno desenvolvimento sócio-econômico e a necessária harmonia social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FÉRES, Marcelo Andrade; CARVALHO, Paulo Gustavo M. (Coord.). *Processo nos Tribunais Superiores*. São Paulo: Saraiva, 2006.

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

LEONCY, Léo Ferreira. *Controle de Constitucionalidade estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Moreira Alves e o Controle de Constitucionalidade no Brasil*. São Paulo: Celso Bastos; Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2000.

SEPÚLVEDA PERTENCE, José Paulo. *Contribuição a Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro*. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 224, ano 64, fascículos 784-786, out/dez. 1968.