

---

## O DISTRITO FEDERAL E A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

---

**A**lguns instrumentos jurídicos, criados pela Constituição Federal de 1988, tornam-se frequentemente utilizados e, apesar de sua grandeza jurídica e do tipo de prestação jurisdicional que se prestam a obter, desviam a atenção do intérprete, do jurista, de detalhes processuais e questões instigantes. Trata-se, aqui, de questão processual envolvendo a famosa ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) e a legitimidade ativa do Governador do Distrito Federal de propô-la perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, tema que é objeto deste breve estudo.

A Constituição Federal, em seu artigo 102, I, "a", estabelece uma das várias competências originárias do Supremo Tribunal Federal, qual seja, a de processar e julgar ADIN de lei ou ato normativo estadual ou federal que afrontem à Constituição Federal. Em seu artigo

103, a Carta Magna elenca as hipóteses possíveis de legitimidade ativa para a propositura de ADIN perante o Supremo Tribunal Federal, não fazendo qualquer referência à possibilidade do Governador do Distrito Federal propor ADIN no Excelso Pretório. Mais adiante, no artigo 125, § 2º, a Constituição Federal estipula caber aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face à Constituição Estadual; obviamente, perante o Tribunal de Justiça do Estado.

Em nenhum momento do conteúdo dos dispositivos constitucionais mencionados, há qualquer referência à possibilidade do Governador do Distrito Federal propor ADIN de lei distrital, com caráter municipal, em face à Constituição Federal, perante algum órgão judiciário.

Portanto, indaga-se: poderia o Distrito Federal ficar órfão de jurisdição quanto à declaração de inconstitucionalidade de lei distrital, de perfil municipal, elaborada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, que contrarie a Constituição Federal?

Antes, no entanto, de qualquer tentativa de resposta, impõem-se algumas observações. De fato, como já previsto no artigo 102, I, "a", da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal não possui qualquer competência para processar e julgar ADINs de lei ou ato normativo distrital, de caráter municipal, que afronte a Constituição Federal. É o texto claro da Constituição que não admite interpretação extensiva, mesmo porque trata-se de questão de competência. Assim, está descartada qualquer possibilidade de uma ADIN de lei distrital, de caráter municipal, que afronte a Constituição

Federal, ser proposta perante o Supremo Tribunal Federal. Ademais, o governador do Distrito Federal não poderia propô-la por falta de legitimidade (art. 103, CF), o que não é pacífico, como adiante será demonstrado, no caso de lei distrital de caráter estadual.

Bem, o mais afoito poderia considerar a questão finalizada por aqui, concluindo no sentido de que, realmente, o Distrito Federal deveria ficar órfão de jurisdição quanto a inconstitucionalidade de lei distrital, de caráter municipal, face à Constituição Federal. Entretanto, tal entendimento é, no mínimo, surpreendente, vez que o Judiciário não poderia se furtar ao exame de ameaça ao direito de petição, garantido constitucionalmente de acordo com o inciso XXXV, do artigo 5º. Assim, somos forçados a pensar de forma diversa.

Primeiramente, e para iniciar o raciocínio deste estudo, é sabido que o Distrito Federal integra a estrutura federativa da República Brasileira, possuindo, conseqüentemente, personalidade jurídica de direito público interno e dotado de capacidade política, o

que nada mais, nada menos, é declarado pelo artigo 18 da Constituição Federal. Este ente estatal assume um tal grau de competência federativa que o torna equiparável a um Estado-membro, tanto em sua competência legislativa, como organizacional, possuindo Lei Orgânica própria, equivalente às Constituições Estaduais. Aliado a isto, o Distrito Federal também concentra atribuições próprias dos Municípios. É o disposto no artigo 32, § 1º, da Constituição Federal. É exatamente esta dualidade de competências que permite, ao Distrito Federal, editar leis que, dependendo do tema tratado em seus conteúdos, podem equivaler-se a uma norma jurídica estadual ou, então, ostentar similitude com a normatividade de lei municipal. Novamente, é a própria Constituição Federal que concede os elementos necessários para a caracterização do que pode ser de caráter estadual ou municipal em uma lei distrital. Os artigos 23 e 24 da Constituição Federal elencam matérias próprias da competência estadual, como, por exemplo, procedimentos em maté-

ria processual, tributária, preservação do meio-ambiente, funcionamento do juizado de pequenas causas, etc. Por sua vez, o artigo 30, da Constituição Federal, elenca matérias típicas da competência municipal, como, por exemplo, arrecadação do IPTU, estipulação de taxas de conservação e limpeza urbanas, etc. Pautando-se nestes critérios é que se pode afirmar que determinada lei distrital tem ou não caráter estadual ou municipal.

Assim, em um primeiro momento e diante dos dispositivos constitucionais acima referidos, poderá o Governador do Distrito Federal instituir representação de inconstitucionalidade de lei distrital, de caráter primordialmente estadual, perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, face à Lei Orgânica do Distrito Federal, em conformidade com o disposto no artigo 125, § 2º, da Constituição Federal. Pode, ainda, o Governador do Distrito Federal, por analogia ao disposto no artigo 103, da Constituição Federal, propor ADIN, perante o Supremo Tribunal Federal, de lei distrital de caráter estadual, o que vem

sendo reconhecido, pacificamente, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O que aqui se faz é dar a máxima aplicabilidade e eficácia ao texto constitucional, sem prejudicar o corpo da Lei Maior e o jurisdicionado, que, de modo contrário, ficaria à mercê de leis distritais ilegais face ao diploma maior do Distrito Federal que é a Lei Orgânica do Distrito Federal e, até mesmo, face a Constituição Federal.

Entretanto, o que queremos responder é sobre a possibilidade de propositura de ADIN para contestar lei distrital, de caráter municipal, face à Constituição Federal. Portanto, seguem algumas ponderações para a resposta.

Primeiramente, o Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em seu artigo 8º, IV, estabelece a competência de seu Conselho Especial para declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público. Neste ponto, faz-se necessária uma observação: qualquer juiz ou tribunal, no exercício de sua livre convicção para aplicação do Direito, pode e deve, quando

entender necessário, julgar pela inconstitucionalidade de lei ou de qualquer ato normativo, seja ele federal, estadual, municipal ou distrital. O Poder Judiciário possui a vantagem de permitir, aos juízes de pequenas comarcas do interior do País, assim como aos Tribunais Superiores, a possibilidade de julgamento da constitucionalidade ou não de leis ou atos normativos em concreto. Obviamente, aquele dispositivo do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, somente fez explicitar, em texto normativo, o que poderia não ser explicitado.

Em segundo lugar, a estipulação das regras que integram a organização judiciária do Distrito Federal é de competência exclusiva do Congresso Nacional, quando este dispõe sobre matérias de competência da União, investindo o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, conseqüentemente, de características essencialmente federais, o que pode ser observado da letra constitucional, pelo artigo 48, IX.

Em terceiro lugar, o artigo 103, § 3º, da Constituição Federal,

atribui, às ADINs propostas perante o Supremo Tribunal Federal, uma característica que é capital e de extrema importância para o desenlace deste estudo. A característica primordial das decisões do Supremo Tribunal Federal, em sede de ADINs,

é a declaração da inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou federais de forma genérica, em tese. Então, se a lei ou determinado ato normativo são declarados inconstitucionais, estes diplomas tornam-se inaplicáveis para a generalidade de casos em que tenham incidido, estão incidindo ou poderão incidir para disciplinar condutas. Claro, o que é constitucional para um, deve o ser para todos os jurisdicionados que se encontram em uma mesma situação jurídica. Isto tudo, obviamente, porque a principal prestação jurisdicional do Supremo Tribunal Federal, em sede de ADIN, é a declaração da inconstitucionalidade "adversus omnes".

Deste modo, estando a declaração de inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo estadual ou federal, entregue ao cri-

vo exclusivo do Supremo Tribunal Federal, o máximo que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal poderia fazer, na declaração de inconstitucionalidade de lei distrital, de caráter municipal, é aplicá-la no caso concreto ou por via de exceção, fazendo coisa julgada, diversamente do Supremo Tribunal Federal, apenas "inter partes". Aliás, seria o normal em nosso sistema de controle difuso da constitucionalidade das leis.

Ocorre que não há previsão alguma no texto constitucional, ou até mesmo nas disposições do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, sobre a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade, em sede de ADIN, de lei distrital, de caráter municipal, que afronta a Constituição Federal, para a generalidade dos casos, em tese.

Assim, aplicando, analogicamente, o fato de que o Governador do Estado pode propor ADIN perante o Supremo Tribunal Federal para contestar lei estadual inconstitucional; pode o Governador do Distrito Federal propor ADIN, perante o

Tribunal de Justiça do Distrito Federal, de lei distrital-municipal, face à Constituição Federal.

Isto porque o Tribunal de Justiça do Distrito Federal é investido de competência, através de seu Conselho Especial, para declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, segundo disposição de seu Regimento Interno (art. 8º, IV), e porque é um tribunal essencialmente federal, pois a organização judiciária do Distrito Federal, como já dito, é legislada pelo Congresso Nacional quando dispõe sobre matérias de competência da União (art. 48, IX, CF).

Ademais, podendo declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, segundo os próprios termos da Constituição Federal, que deu, ao Congresso Nacional, a competência para legislar sobre a organização judiciária do Distrito Federal, resta claro que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal pode declarar a inconstitucionalidade de lei distrital, de caráter municipal, quando esta afronta a Constituição Federal.

Ora, seu Regimento Interno, elabora-

do de acordo com a competência prevista na Constituição Federal, assim o possibilitou.

A lei distrital, por sua vez, tendo eficácia restrita somente ao território do Distrito Federal, poderia ser contestada, face a Constituição Federal, de forma "adversus omnes", em tese, uma vez que, aqui, não se trataria da declaração de inconstitucionalidade de lei conforme a competência do Supremo Tribunal Federal, que possui jurisdição sobre todo o território nacional. A declaração de inconstitucionalidade, em tese, de lei distrital-municipal, pelo Tribunal de Justiça do DF, face a Constituição Federal, somente surtiria efeitos no Distrito Federal, não acarretando nenhuma quebra das regras de competência estipuladas na Constituição Federal e distribuídas pelos diversos órgãos jurisdicionais.

Trataria-se, portanto, de decisão "adversus omnes" restrita à área de incidência da lei distrital e que, por abranger todos os indivíduos sujeitos à jurisdição do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, equivaleria, deste modo, a uma perfeita decisão

de inconstitucionalidade, em tese, da lei distrital-municipal, o que configura decisão típica em ADIN, como é a prevista no artigo 103 da Carta Política.

Além disso, a única autoridade pública capaz de exercer tal direito de petição, para que o Tribunal de Justiça declare a inconstitucionalidade de lei distrital-municipal, é o próprio Governador do Distrito Federal, através de uma ADIN. Aplicar-se-ia, ao caso, analogicamente, o disposto no artigo 103 da Constituição Federal. Vejam que esta possibilidade somente é concebível para o caso do Distrito Federal, que possui organização judiciária legislada pelo Congresso Nacional e que, claramente, prevê a competência do Tribunal de Justiça para declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, uma vez que, para os Estados-membros, há a hipótese prevista no artigo 125, § 2º, da Constituição Federal, de somente alegar inconstitucionalidade de lei, de caráter municipal, face à Constituição Estadual.

Por fim, e diante de todo o exposto, é perfeitamente plausível

a tese e a possibilidade do Governador do Distrito Federal propor ADIN, perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, de lei distrital, de caráter municipal, que afronte a Constituição Federal, mesmo porque não haveria falta de prestação jurisdicional à possibilidade aqui defendida, salvo melhor juízo.

Aliás, temos conhecimento da existência de ação direta de inconstitucionalidade, nos moldes acima referidos, em trâmite no Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

***Marcus Kaufmann\****

---

\* Aluno de graduação no Curso de Direito da Universidade de Brasília.