

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL: O CASO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Paulo Alves Santos

*JUDICIAL REVIEW IN THE STATES COURTS: THE CASE OF
THE FEDERAL DISTRICT AND TERRITORIES COURT*

RESUMO

O controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos é decorrência lógica da posição de supremacia atribuída aos textos constitucionais nos estados contemporâneos. Este estudo objetiva, em primeiro lugar, compreender as discussões gerais relacionadas ao controle de constitucionalidade, para, em seguida, observar o desenvolvimento desse tema no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no que tange ao controle de constitucionalidade realizado nos estados-membros por meio dos tribunais de justiça. Assim, almeja-se abordar os instrumentos jurídicos existentes no âmbito estadual aptos a combater normas inconstitucionais. Por fim, exemplificativamente, será analisado o caso do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, abordando-se como este Tribunal tem feito uso das ações destinadas ao controle de constitucionalidade nos últimos anos.

» **PALAVRAS-CHAVE:** CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. TRIBUNAIS DE JUSTIÇA.

ABSTRACT

The judicial review of laws and normative acts is a logical consequence of the position of supremacy attributed to the constitutional texts in contemporary States. This study aims, firstly, to understand the general discussions related to the judicial review to then watch the development of this theme in the Brazilian legal system, especially with regard to Judicial Review held in the member states through the Courts of Justice. Thus, it aimed to study the legal instruments available at state level able to fight unconstitutional rules. Finally, as example, the case of the Federal District and Territories Court of Justice will be analyzed, in order to understand how this court has used the actions related to judicial review during the last years.

» **KEYWORDS:** JUDICIAL REVIEW. COURTS OF JUSTICE.

INTRODUÇÃO

Uma das discussões centrais em qualquer estado constitucional contemporâneo é a forma como será exercido o controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos infraconstitucionais. Este trabalho buscará identificar os principais fundamentos do controle judicial de constitucionalidade, para, em seguida, debruçar-se sobre os métodos do exercício desse controle no Brasil, sobretudo no âmbito estadual.

Com efeito, objetiva-se analisar a discussão subjacente à necessidade de um controle judicial empenhado em garantir a autoridade e a eficácia das constituições estaduais e Federal. Nesse ínterim, terá destaque o estudo das formas de controle de constitucionalidade (preventivo e repres-

sivo), das vias pelas quais essa vigilância poderá ser exercida pelo Poder Judiciário (concreta, abstrata, difusa e concentrada) e dos órgãos responsáveis por essa tarefa institucional.

A partir disso, especificamente no âmbito estadual, serão verificados quais instrumentos estão à disposição das unidades federativas, para, por meio de seus tribunais de justiça, afastar do ordenamento jurídico uma norma inconstitucional, ressaltando-se as consequências desse tipo de controle sobre o sistema jurisdicional e a sua relevância para a integridade da aplicação do Direito.

Por fim, será analisado, exemplificativamente, o controle de constitucionalidade realizado no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), delineando-se a sua atuação nessa matéria nos últimos anos.

1 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO

O desenvolvimento de um sistema de controle de constitucionalidade das normas infra-constitucionais está intrinsecamente vinculado ao reconhecimento da supremacia normativa da Constituição, condição sem a qual não haveria sentido verificar a compatibilidade entre as regras ordinárias e o texto constitucional.

Em verdade, se não se reconhecesse a Constituição como texto fundante da ordem jurídico-política, dotado de preeminência sobre as demais disposições do ordenamento jurídico e fonte de legitimidade de todas as demais normas do Estado, não seria possível sustentar a necessidade do controle de constitucionalidade. Nesse caso, eventuais conflitos entre o texto constitucional e as outras normas deveriam ser resolvidos pelos juízes com base nos critérios clássicos de solução de antinomias legais, sem a necessidade de qualquer especialização em uma atividade de controle permanente e específica, a qual se destina exclusivamente ao resguardo da Constituição.

É importante notar que o caráter normativo da Constituição não pode ser tomado como fato dado e ontológico. Aliás, nos primeiros momentos do constitucionalismo, quando ainda prevalecia a existência de constituições meramente nominais¹, pouco espaço havia para a discussão do controle de constitucionalidade, uma vez que era comum existir o descompasso entre as previsões constitucionais e a realidade social, política e econômica. De acordo com esse paradigma, a constituição exerceria papel eminentemente educativo, como um belo traje que fora comprado, mas que permanecia no armário, sem ser efetivamente utilizado (LOEWENSTEIN, 1970, p. 87).

Um ponto de virada nessa perspectiva, de especial relevância para impulsionar e disseminar o controle de constitucionalidade, foi o julgamento do caso *Marbury vs Madison* pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América.

Com efeito, a Constituição estadunidense de 1787 não regulava, de forma explícita, nenhum mecanismo específico de controle de constitucionalidade, muito menos determinava que a Corte Suprema ou qualquer outro tribunal realizasse essa atividade. Contudo, a prerrogativa de se levar a

cabo o *judicial review* dos atos legislativos foi invocada no precedente supracitado como sendo uma missão inerente ao Poder Judiciário, a quem competiria, acima de tudo, atender e observar a Constituição sobre qualquer resolução legislativa ordinária (BARROSO, 2014, p. 27).

Naquela ocasião, afora o imbricado contexto político no qual estava envolta a controvérsia, a questão posta na Suprema Corte dos Estados Unidos cingia-se a analisar a validade de uma lei produzida por autoridade que não teria competência constitucional para editá-la.² Verificava-se, assim, o descompasso entre a realidade política e a previsão constitucional, manifestada concretamente na existência de um ato emanado do Poder Político que, alegadamente, desrespeitara o comando estabelecido na Constituição. Nesse interessante conflito, a resposta dada pelo Tribunal foi a de impor a prevalência desta última sobre o primeiro, ao argumento de que uma lei contrária à Constituição não possui validade jurídica – “*the unconstitutional statute is not law at all*” (WILLOUGHBY, 1910, p. 10).

A interpretação adotada pela Suprema Corte estadunidense, conferindo ao Poder Judiciário a possibilidade de proclamar a invalidade de disposições legislativas contrárias à Lei Maior, veio acompanhada de uma reflexão acerca da supremacia da Constituição e de sua força normativa cogente, conforme ressaltou o *Justice Marshall*, relator nesse precedente:

Ou a constituição é uma lei superior, suprema, imodificável por meios ordinários, ou ela está no nível dos atos legislativos ordinários e, como os outros atos, é alterável quando a legislatura aprovar alterá-la. Se a parte anterior da alternativa for verdadeira, então um ato legislativo contrário à constituição não é uma lei; se a parte posterior for verdadeira, então constituições escritas são tentativas absurdas da parte do povo de limitar um poder pela sua própria natureza ilimitável. Certamente todos os que formularam constituições escritas contemplaram-nas como constituindo a lei fundamental e suprema da nação e, conseqüentemente, a teoria de cada um desses governos deve ser a de que um ato da legislatura repugnante à constituição é nulo (MARSHAL, 1803).³

De fato, com a declaração da inconstitucionalidade de determinada lei por sua contrariedade à Constituição, tornou-se assente que todos os poderes do Estado, inclusive o Legislativo, se submetem ao comando da Lei Fundamental, conferindo-se às normas constitucionais verdadeira efetividade, de forma a torná-las diretamente obrigatórias, mesmo sem a sua integração pelo Parlamento (MORAES, 2000, p. 39-41).

Destarte, firmando-se a premissa essencial da normatividade e da supremacia do texto constitucional sobre as demais disposições legislativas ou sobre quaisquer outros atos do Poder Público, torna-se justificável a existência de controles, visando a evitar a subversão dessa ordem hierárquica, isto é, a impedir que regramentos infraconstitucionais comuns se sobreponham impunemente à Constituição.

Esse controle imperativo é igualmente reflexo do desejo contemporâneo de que as constituições nacionais alcancem concretude e sirvam como catalisadoras das transformações almejadas na sociedade. Em verdade, é sabido que uma constituição não se operacionaliza por si mesma, mas depende da construção de um manto teórico que possa dar condições de tornar efetivos seus conteúdos no nível da interpretação (STRECK, 2014, p. 277). Assim, nessa atividade de

constante resignificação constitucional, empurrando-se a Constituição do etéreo para a realidade, o controle de constitucionalidade assume papel de destaque.

2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL

Embora os fundamentos que sustentam a necessidade e a utilidade de um sistema de controle de constitucionalidade encontrem apoio sólido no movimento constitucionalista moderno, várias questões foram colocadas aos estados nacionais acerca do desenho institucional que deveria ser dado a esses mecanismos de controle, destacando-se duas indagações de ordem prática: Quem deve ser titular do controle de constitucionalidade? E como será feito esse controle?

Quanto à primeira questão, a controvérsia originou o célebre debate entre Carl Schmitt e Hans Kelsen acerca de quem deveria ser o “guardião da Constituição”.

A proposta de SCHMITT (1931) afirmava que a função de salvaguardar a constituição, em nome do povo, deveria ser responsabilidade do representante máximo da nação. Isso, porque, por essa perspectiva, acreditava-se que o chefe da nação, chancelado pelo crivo da eleição popular, estaria legitimado a atuar de acordo com o espírito do povo e de forma independente em relação aos partidos políticos, agindo como instância verdadeiramente suprema e neutra (LORENZETTO, 2009, p. 1926).

Todavia, KELSEN (1931) entendia que a tarefa de controlar a constitucionalidade das leis não poderia ser confiada a uma única pessoa investida do poder político, o que terminaria por desequilibrar a relação entre o Executivo e o Parlamento. Em sua proposta, ele sugeriu a criação de um órgão especial, um tribunal constitucional, no intuito de conciliar, no mesmo sistema jurídico, a necessidade de defesa da constituição e a liberdade política do Parlamento. A esse tribunal não seria dado conhecer de casos concretos, competindo-lhe apenas a função de julgar a compatibilidade lógica entre dois enunciados normativos perfeitamente cristalizados, mas ausente qualquer referência fáctica (NETO, 2010, p. 146).

O controle político de constitucionalidade, nos exatos termos propostos por Schmitt, não encontrou sucesso em nenhum lugar. Até mesmo nas experiências históricas mais próximas de suas ideias, o controle de constitucionalidade não ficou a cargo exclusivo do chefe da nação, mas de órgãos políticos especiais, de cuja composição ele poderia participar, ou nela influir, como é o caso do *Presidium do Soviete Supremo* da ex-União Soviética e do *Conseil Constitutionnel* francês (SILVA, 2014, p. 51).

Em verdade, sobretudo após a II Guerra Mundial, o formato que se popularizou pelo mundo, naturalmente com matizes diferenciadas em cada país, foi o do controle de constitucionalidade exercido por uma Corte Constitucional. Não obstante, ainda é possível falar-se no controle político de constitucionalidade, mas, em regra, apenas na fase de formação do ato normativo. No caso brasileiro, é o que ocorre com as comissões parlamentares de Constituição e Justiça da Câmara dos

Deputados e do Senado Federal, ou com o veto presidencial por inconstitucionalidade do projeto de lei (BARROSO, 2014, p. 66).

Assim, consolidou-se no Brasil a prevalência do controle político na fase anterior à promulgação da lei, o que se convencionou chamar de controle preventivo, confiado ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, admitindo o controle judicial nessa etapa de discussão do ato normativo apenas em hipóteses excepcionais.⁴

Por outro lado, com a finalização do processo legislativo e com o ingresso da norma no ordenamento jurídico, a titularidade do controle constitucional se inverte, passando o Poder Judiciário a ocupar o papel central desse chamado controle repressivo de constitucionalidade, admitindo-se a possibilidade de controle político nessa fase apenas excepcionalmente e por meio de mecanismos bastante controversos.⁵

De todo modo, embora as cortes constitucionais tenham prevalecido sobre a proposta de Carl Schmitt, a ideia de centralização do controle de constitucionalidade em um único tribunal constitucional que julga abstratamente se opõe frontalmente à prática estadunidense consolidada nos anos seguintes ao julgamento do emblemático caso *Marbury x Madison*.⁶ Isso, porque se sedimentou, naquele país, o entendimento de que compete a qualquer juiz, seja qual for a sua posição hierárquica no aparato jurisdicional, analisar a constitucionalidade das leis ao julgar as demandas que lhe são propostas, e, se verificada a incompatibilidade delas com o texto constitucional, recusar-se a aplicá-las no caso concreto.

Dessa diferenciação entre o modelo original de Kelsen e a prática consolidada nos Estados Unidos extraem-se as duas classificações mais comuns no que concerne às vias do controle de constitucionalidade: o modelo concentrado e o modelo difuso.

O modelo concentrado, genuinamente kelseniano, caracteriza-se pela existência de um único órgão (ou de um número limitado de órgãos) habilitado a exercer o controle de constitucionalidade das leis. Nesse ponto, é importante destacar que o referido modelo não interpreta o controle de constitucionalidade como atividade de natureza simplesmente jurisdicional. Ao contrário, enxerga-se a Corte Constitucional como verdadeiro legislador negativo, competente para retirar do ordenamento jurídico as normas inconstitucionais, motivo pelo qual essa atividade não poderia ser confiada aos magistrados de carreira, mas deveria ser delegada a pessoas com perfil mais próximo ao de “homens de Estado” (BARROSO, 2014, p. 71).

Noutro vértice, o modelo americano, igualmente conhecido como controle difuso de constitucionalidade, distribui a tarefa de operacionalizar o controle de constitucionalidade entre todos os juízes que compõem o aparato jurisdicional do Estado. Dessa forma, confere-se a qualquer órgão judicial incumbido de aplicar a lei a um caso concreto o poder-dever de afastar a aplicação das normas infraconstitucionais que forem consideradas incompatíveis com a ordem constitucional (MENDES, 2012, p. 1.100).

No Brasil, cuja experiência constitucional se sedimentou posteriormente a essas duas grandes matrizes, apostou-se em um modelo misto de controle de constitucionalidade, o qual tenta conciliar, dentro do mesmo sistema, o controle difuso e o controle concentrado.

Assim, da mesma forma como ocorreu na experiência americana, é assente que qualquer juiz brasileiro, antes de aplicar as normas aos casos concretos, deve verificar a compatibilidade entre esses textos normativos e a Constituição, devendo recusar-se a aplicar as normas que entenda incompatíveis com a Lei maior (MENDES, 2012, p. 1.167).

É importante notar que o juiz singular não declara a inconstitucionalidade da lei, apenas deixa de aplicá-la no caso concreto.

Nesse ponto, STRECK (2014, p. 527) enaltece a diferenciação entre “deixar de aplicar” e “declarar a inconstitucionalidade”, asseverando que essa terminologia está vinculada a uma questão de legitimidade democrática, pois, se um juiz pudesse declarar a inconstitucionalidade de uma norma, os demais juízes, de algum modo, deveriam ser afetados por esse ato declaratório, o que não ocorre. De fato, a constitucionalidade para o juiz singular deve ser interpretada como uma questão prejudicial, a qual o Magistrado deverá solucionar antes de avançar ao mérito da lide.

Por outro lado, os tribunais de qualquer âmbito jurisdicional, ao se depararem com normas que reputeem inconstitucionais na análise dos casos concretos, poderão efetivamente declará-las inconstitucionais, desde que o façam por intermédio de seu plenário ou de órgão especial, conforme a reserva qualificada de quórum prevista no próprio texto constitucional brasileiro (*full bench*).⁷

Porém, em que pese a existência do controle difuso de constitucionalidade pela via concreta, ou seja, vinculado aos casos submetidos à análise judicial, também se criou no Brasil um tribunal responsável por analisar, de forma concentrada, a compatibilidade abstrata entre as leis e a Constituição Federal. Além disso, criaram-se mecanismos para que os tribunais estaduais pudessem, igualmente de forma concentrada e abstrata, analisar a compatibilidade entre leis estaduais/municipais e a Constituição Estadual.⁸

Pelo exposto, podemos delinear o modelo misto de controle de constitucionalidade brasileiro como um sistema que admite o controle difuso de constitucionalidade, exercido por qualquer magistrado na análise de casos concretos submetidos à sua jurisdição, mas que define um órgão central para o exercício do controle abstrato das normas em relação à Constituição Federal (Supremo Tribunal Federal) e um órgão central para o controle abstrato de normas quanto à Constituição Estadual (Tribunal de Justiça).

Portanto, observa-se, no desenho institucional brasileiro, sério empenho para resguardar a Constituição por meio do controle de constitucionalidade das normas, uma vez que se realiza tanto o controle político na fase de formação do ato legislativo quanto o controle jurisdicional após a sua promulgação. E, no que tange ao âmbito jurisdicional, há a atuação difusa, a atuação concentrada, a

verificação concreta e a verificação em abstrato, subsistindo todas essas formas de controle simultaneamente no ordenamento jurídico pátrio.

3 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NOS TRIBUNAIS ESTADUAIS

Como já dito, no modelo brasileiro, todos os órgãos do Poder Judiciário possuem competência para efetuar o controle de constitucionalidade na forma difusa. Contudo, além do Supremo Tribunal Federal, os tribunais estaduais também possuem competência para o controle concentrado de constitucionalidade com espeque na Constituição Estadual. Dessa forma, observa-se que esses órgãos possuem atuação constitucional peculiar, a qual será o objeto de análise a partir de agora.

3.1 O CONTROLE DIFUSO

Na prática, é possível que os tribunais estaduais se deparem com o controle de constitucionalidade em qualquer ação submetida à sua jurisdição. A questão pode ocorrer tanto no exercício da competência recursal, ao julgar as apelações manejadas contra sentenças do primeiro grau de jurisdição, como no exercício da competência originária, no julgamento de ações mandamentais ou de quaisquer outras ações.

De fato, o que distingue o controle difuso de constitucionalidade nos tribunais estaduais não é a sua procedência, mas o seu modo peculiar de julgamento, o qual possui dois pilares fundamentais e intimamente ligados: a exigência de pronunciamento do plenário ou do órgão especial e a chamada “cisão funcional” do julgamento.

Isso, porque, em consonância com o princípio do juiz natural, a análise do caso concreto, ou seja, da lide particular submetida à jurisdição, compete ao órgão fracionário do tribunal previamente determinado.⁹ Por outro lado, somente o plenário ou o órgão especial do tribunal pode declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo. Assim, para se equacionar a função de cada um desses órgãos, o julgamento é cindido, de forma que “ao plenário caberá pronunciar-se sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade, e ao órgão fracionário, à vista do que houver assentado o plenário, decidir a espécie.” (MENDES, 2012, p. 1.174).

Esse procedimento para o controle difuso de constitucionalidade nos tribunais encontra-se atualmente regulado no Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13/105/2015), no capítulo “Do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade”, e pode ser dividido em três fases: 1) arguição e admissibilidade; 2) julgamento da questão constitucional pelo plenário; e 3) julgamento do mérito da causa pelo órgão fracionário.

Para a apresentação do incidente de arguição de inconstitucionalidade, não se exige nenhuma formalidade especial. A matéria poderá ser suscitada por qualquer das partes, ou pelo Ministério

Público, no parecer ministerial, nas razões e nas contrarrazões recursais ou na petição inicial e na sua resposta, conforme o caso.

Ademais, por se tratar de matéria de ordem pública, também poderá ser suscitada de ofício pelo relator, a quem competirá, em qualquer caso, levar a arguição ao conhecimento da turma ou da câmara após ouvir o Ministério Público especificamente acerca do incidente que se pretende instaurar, caso não seja ele o suscitante.

Ressalte-se que, embora não haja previsão legislativa específica, conjugando-se o procedimento do incidente de arguição de inconstitucionalidade com a norma insculpida no artigo 10 do Novo Código de Processo Civil, conclui-se que, caso o incidente seja suscitado pelo Ministério Público atuante no segundo grau ou, de ofício, pelo relator, as partes devem ser intimadas previamente para se manifestarem sobre a admissibilidade da arguição.

O objeto do incidente de arguição de inconstitucionalidade é abrangente. A norma processual refere-se à “a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público”, o que engloba tanto os atos normativos primários quanto os atos normativos secundários de qualquer nível da federação. Dessa forma, prestigiam-se as presunções que militam em favor dos atos públicos, somente podendo ser afastada a presunção de constitucionalidade das normas provenientes do Poder Público nos tribunais, mediante esse procedimento específico.

Noutro vértice, o Código de Processo Civil delimita que o incidente almeja que se reconheça a inconstitucionalidade da norma, sem especificar qual o parâmetro de controle que será adotado. Assim, em uma leitura sistêmica, afigura-se necessária a instauração do incidente tanto para a declaração de inconstitucionalidade de lei considerada a Constituição Federal quanto para a declaração de inconstitucionalidade de lei em virtude do previsto nas constituições estaduais, pois, em ambos os casos, haverá o rompimento da presunção de legitimidade de ato normativo emanado do Poder Público, o que justifica essa cautela procedimental particular.

Assim, podemos considerar hipóteses nas quais o tribunal irá analisar, pela via difusa, a constitucionalidade de normas federais, estaduais ou municipais, tendo como parâmetro a Constituição Federal; ou a constitucionalidade de normas estaduais e municipais com parâmetro na constituição estadual. O que não se concebe, apenas, é a declaração de inconstitucionalidade de lei federal, tendo como parâmetro exclusivo a constituição estadual. Isso, porque, nessa hipótese, estar-se-ia enfrentando verdadeiro conflito entre as competências legislativas dos entes federados, o qual somente pode ser solucionado pela norma maior da federação, qual seja, a Constituição Federal.

Levada a arguição ao órgão fracionário, este deliberará se a controvérsia constitucional é imprescindível para a resolução do caso concreto e, caso o seja, se a arguição se afigura procedente. Destarte, a turma ou a câmara poderá rejeitar, de plano, a arguição de inconstitucionalidade de norma que não guarde pertinência com o caso concreto, bem como daquelas que entenda ser

improcedentes, pois o órgão fracionário não pode declarar a inconstitucionalidade, mas pode reconhecer a constitucionalidade, hipótese na qual deverá prosseguir no julgamento do mérito da ação (BARROSO, 2014, p. 123).

Quanto a esse aspecto, MENDES (2012, p. 1.174) salienta que a rejeição do incidente é imperiosa quando a arguição envolver a impugnação de “ato que não tenha natureza normativa ou que não seja oriundo do poder público”, bem como quando for relativa “a lei ou outro ato normativo de que não dependa a decisão sobre o recurso ou a causa”. Por fim, acrescenta que “a arguição será improcedente se o órgão fracionário, pela maioria de seus membros, rejeitar a alegação de desconformidade da lei com a norma constitucional”.

Da mesma forma, por expressa determinação do parágrafo único do artigo 949 do Novo Código de Processo Civil, os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário ou ao órgão especial a arguição de inconstitucionalidade quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão.

Acrescente-se, ainda, que a jurisprudência se orientou no sentido de que não é necessária instauração do incidente de inconstitucionalidade para que se realize o controle da recepção de normas anteriores à Constituição vigente¹⁰, nem para que se proceda à interpretação de norma infraconstitucional à luz da Constituição.¹¹ Todavia, caso a atividade interpretativa afaste a incidência da norma, no todo ou em parte, a controvérsia exige a manifestação do plenário e a instauração do incidente, consoante se extrai do Enunciado Sumular Vinculante nº 10 do Supremo Tribunal Federal.¹²

Todavia, caso o órgão fracionário entenda ser necessária a resolução da arguição para julgar o mérito da ação e se entender serem procedentes as alegações do suscitante, não havendo nenhum precedente do Supremo Tribunal Federal ou do plenário do próprio tribunal sobre a controvérsia, dever-se-á acolher o incidente de arguição de inconstitucionalidade, lavrando-se acórdão desse julgamento de admissibilidade e remetendo-se o processo ao plenário ou ao órgão especial do tribunal.

Uma vez acolhida a instauração do incidente, suspende-se a discussão do caso concreto no aguardo da solução da questão constitucional prejudicial pelo plenário ou pelo órgão especial do tribunal. Inaugura-se, então, a segunda fase do procedimento da arguição de inconstitucionalidade nos tribunais, a qual é marcada pela abstrativização da causa e na qual o órgão constitucionalmente autorizado deverá se pronunciar exclusivamente acerca da matéria constitucional delimitada pelo julgamento de admissibilidade, sendo-lhe defeso emitir juízo sobre questão não acolhida pela turma ou pela câmara ou, ainda, sobre aspectos do caso concreto alheios à discussão constitucional que lhe fora submetida (MENDES, 2012, p. 1.174).

Acentuando ainda mais a abstrativização característica dessa fase, o artigo 950 do Novo Código de Processo Civil autoriza, nessa etapa, a intervenção como *amicus curiae* das pessoas jurídicas de direito público responsáveis pela edição do ato questionado, das partes legitimadas

pela Constituição Federal para o controle direto de constitucionalidade e de quaisquer órgãos ou entidades que possuam representatividade e possam contribuir, de maneira relevante, para a resolução do incidente.¹³

A ampliação do número de agentes atuantes no incidente de inconstitucionalidade é desejável e salutar, sobretudo em razão do impacto que a decisão do plenário ou do órgão especial terá sobre outros casos em curso e nos vindouros. Em verdade, nos termos do artigo 927, inciso V, do Novo Código de Processo Civil, os juízes e os tribunais deverão observar a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados sob pena de proferirem decisões consideradas não fundamentadas por ausência de aplicação do precedente, nos termos do artigo 489, § 1º, inciso VI, da mesma Lei Adjetiva.

Portanto, com a nova legislação processual, buscou-se uma discussão ampla no incidente de inconstitucionalidade, para se proferir julgamento que terá efeitos igualmente amplos. Trata-se de mais uma inovação que aproxima o controle difuso e o controle concentrado de constitucionalidade, atribuindo a uma decisão do plenário, embora formalmente não dotada de efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, a possibilidade de interferir em diversas outras ações pela sistemática dos precedentes.

O julgamento pelo plenário ou pelo órgão especial, por expressa previsão do artigo 97 da Constituição Federal, somente poderá declarar a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo pela maioria absoluta de seus membros. Caso não atingido esse quórum, a arguição deve ser julgada improcedente, resolvendo-se a questão em favor da presunção de legitimidade dos atos do Poder Público. Em todo caso, da decisão do plenário lavrar-se-á acórdão irrecurável, devolvendo-se os autos ao órgão fracionário.

Nesse ponto, MENDES (2012, p. 1.175) alerta para a importância da juntada desse acórdão do plenário ou do órgão especial aos autos do processo, nos seguintes termos:

A decisão do plenário é irrecurável, vincula o órgão fracionário, no caso concreto, incorporando-se ao “julgamento do recurso ou da causa como premissa inafastável”. Publicado o acórdão, reinicia-se o julgamento da questão concreta perante o órgão fracionário. Acentue-se que a aplicação do art. 97 da Constituição de 1988 obriga que se proceda à juntada do acórdão proferido no Pleno ou no órgão especial sobre a inconstitucionalidade da lei, sob pena de, no caso de interposição de recurso extraordinário, entender o Supremo Tribunal Federal que não pode conhecer do apelo extremo por ausência de peça essencial para o julgamento definitivo. É o que se lê, v. g., no AGRgRE 158.540, de relatoria do Ministro Celso de Mello, no qual se acentua que “a ausência do acórdão plenário que reconheceu a ilegitimidade constitucional de atos normativos emanados do Poder Público impede – ante a essencialidade de que reveste essa peça processual – que o Supremo Tribunal Federal aprecie, de modo adequado, a controvérsia jurídica suscitada. (MENDES, 2012, p. 1.175).

Por fim, declarada, ou não, a inconstitucionalidade, o julgamento será retomado no órgão fracionário, tomando-se como premissa lógica o acórdão proferido pelo plenário ou pelo órgão especial do tribunal quanto à matéria constitucional. Assim, se a norma houver sido declarada inconstitucional, não será aplicada. Na hipótese contrária, incidirá regularmente sobre o caso concreto para a resolução da lide (BARROSO, 2014, p. 124).

O que se denota do procedimento alhures explanado é que, não obstante certa burocracia procedimental decorrente da própria imposição constitucional de respeito à reserva de plenário, o incidente de arguição de inconstitucionalidade é importante instrumento colocado à disposição dos tribunais, para garantir a eficácia e a soberania do texto constitucional sobre as demais normas do ordenamento.

De fato, o tribunal tem a possibilidade de fazer cessarem, em larga medida, os efeitos nocivos de normas que confrontam a Lei maior, pois esse mecanismo de controle difuso contém em si mesmo a possibilidade de abstrativização da discussão, para abordar diretamente a constitucionalidade das normas em tese. Assim, potencializando-se o alcance da decisão por meio do sistema de precedentes, o incidente de arguição de inconstitucionalidade assume feições de verdadeira ação direta de inconstitucionalidade local, o que justifica a possibilidade de intervenção de *amicus curiae* nessa causa que começa subjetiva, mas que adquire consequências que transcendem o caso concreto.

Outro ponto para ser destacado é que os tribunais estaduais somente poderão analisar a compatibilidade de lei federal com a Constituição Federal no incidente de arguição de inconstitucionalidade. Essa tarefa, atribuída precipuamente ao Supremo Tribunal Federal, é compartilhada com os tribunais estaduais na fase intermediária de julgamento do incidente, na qual o plenário poderá debater a congruência abstrata entre a lei federal e a Constituição.

Destarte, a declaração de inconstitucionalidade pelo plenário ou pelo órgão especial do tribunal estadual ocasiona, na prática, verdadeira inconstitucionalidade local da lei federal, uma vez que todos os demais órgãos jurisdicionais estaduais deverão observar o precedente firmado, nos termos do artigo 927, inciso V, do Novo Código de Processo Civil.

3.2 O CONTROLE CONCENTRADO

O artigo 125, § 2º, da Constituição Federal autorizou os estados da federação a instituir representação direta, para se declarar a inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais em virtude dos previsto nas constituições estaduais, colocando como única vedação a atribuição de legitimidade para essa ação a apenas um órgão.

Assim, como explica MENDES (2012, p. 1.464), a coexistência entre as jurisdições constitucionais concentradas estaduais e a federal é marcada pela diversidade de parâmetros de controle, o que limita o espaço de atuação de cada uma:

Como os atos do poder estadual estão submetidos às jurisdições constitucionais estaduais e federal, torna-se evidente, em certos casos, a concorrência das competências, afigurando-se possível submeter uma questão tanto à Corte estadual quanto à Corte Constitucional, nos casos de dupla ofensa.

Todavia, como enunciado, os parâmetros para o exercício do controle de constitucionalidade pela Corte Constitucional alemã hão de ser, fundamentalmente, a Constituição e as leis federais. Da mesma forma, o parâmetro para o controle de constitucionalidade exercido por uma Corte estadual é a Constituição Estadual, e não a Lei Fundamental ou as leis federais.

Situação semelhante verifica-se entre nós. **Parâmetro de controle do juízo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal haverá de ser apenas a Constituição Federal. O controle abstrato de normas perante o Tribunal de Justiça estadual será apenas e tão somente a Constituição estadual.** (MENDES, 2012, p. 1.464). [Grifo nosso].

Como se vê, o tribunal estadual foi erigido ao *status* de verdadeiro guardião da constituição estadual, derivando daí a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal de que a competência das cortes locais para o julgamento de ações diretas configura-se apenas quando a *causa petendi* que lhe for apresentada estiver vinculada ao texto constitucional estadual. Por outro lado, é vedado ao tribunal estadual, nessa via de controle, utilizar diretamente como parâmetro o texto da Constituição Federal, sob pena de usurpação da competência atribuída à Corte máxima da jurisdição nacional.¹⁴

Por certo, tendo em vista o modelo simétrico adotado na redação das constituições estaduais, surge a indagação acerca do controle concentrado fundamentado em dispositivo de constituição estadual que apenas reproduz norma de observância obrigatória já contida na Constituição Federal. Nessa hipótese, o Supremo Tribunal Federal tem admitido que os tribunais de Justiça estaduais são investidos de competência jurisdicional, para exercer a fiscalização concentrada de atos normativos do poder público violadoras, de qualquer forma, da constituição estadual, inclusive em relação a disposições que reproduzem compulsoriamente regras da Constituição da República.¹⁵

Todavia, MENDES (2012, p. 1.473) alerta que, em se tratando dessas normas de reprodução obrigatória contidas nas constituições estaduais, a competência plena do tribunal estadual permanece apenas enquanto o Supremo Tribunal Federal não for acionado. Entretanto, se foram ajuizadas, em razão da mesma lei, ações diretas no tribunal estadual por violação à constituição local e no Supremo Tribunal Federal por violação à Constituição Federal, há de se suspender o processo no âmbito da justiça estadual até a deliberação definitiva da Suprema Corte.

Outra situação peculiar que pode ocorrer no exercício do controle concentrado de constitucionalidade no âmbito estadual é a alegação de que o próprio parâmetro de controle, extraído da constituição estadual, é inconstitucional, ao considerar a Constituição Federal. Nesse caso, em um mesmo julgamento, o tribunal estadual deverá realizar o controle difuso de constitucionalidade quanto ao parâmetro de controle (respeitada a reserva de plenário e o quórum qualificado) e, caso o parâmetro seja admitido como compatível com a Constituição Federal, passará a realizar o controle concentrado de constitucionalidade quanto à norma estadual ou municipal impugnada.

Contudo, caso o parâmetro de controle seja considerado inconstitucional por ofender norma constitucional federal, o tribunal deverá declarar a inconstitucionalidade *incidenter tantum* do dispositivo da constituição estadual. Dessa forma, em regra, será julgada improcedente a ação direta em virtude da ausência de parâmetro de controle válido, a não ser que se constate violação a outro dispositivo da constituição estadual diverso do que fora declarado inconstitucional, observando-se sempre a causa de pedir aberta nesse tipo de ação.¹⁶

Por fim, saliente-se que o procedimento da representação pela inconstitucionalidade de atos normativos no âmbito estadual deve ser regulado por lei editada pelo estado-membro, vedando-se expressamente a atribuição de legitimação a um único órgão. Em todo caso, a prática recorrente demonstra que os entes estaduais utilizam como referência e de forma supletiva o procedimento da ação direta de inconstitucionalidade que se processa no âmbito federal, o qual está descrito na Lei nº 9.869/99 (CARVALHO, 2008, p. 546).

Também se adotando como referência o modelo federal, e como é próprio do controle concentrado de constitucionalidade, a decisão proferida pelo tribunal estadual nessa via é vinculante e possui eficácia *erga omnes*,¹⁷ admitindo-se a modulação de efeitos, em simetria com a prática adotada pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse ponto, alguma controvérsia se instaurou acerca da possibilidade de os entes federados instituírem também ações declaratórias de constitucionalidade, ações de inconstitucionalidade por omissão e arguições de descumprimento de preceito fundamental no âmbito estadual. Todavia, a doutrina majoritária, apoiada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, entendem que essas ações possuem o mesmo objetivo de aferir a constitucionalidade de atos do poder público, razão pela qual a autorização para sua instituição no âmbito estadual se encontra implícita no artigo 125, § 2º, da Constituição Federal (MENDES, 2012, p. 1.477-1.482).

Como demonstrado, no controle concentrado de constitucionalidade, o tribunal local funciona como legítimo guardião da constituição estadual, imbuído da missão de controlar a constitucionalidade dos atos normativos do poder público estadual e municipal. A diversidade dos parâmetros de controle é a chave para a diferenciação entre a competência da corte estadual e a do Supremo Tribunal Federal, não obstante a intersecção entre essas jurisdições constitucionais seja relativamente comum. Ademais, apesar da liberdade legislativa dos entes federados, é certo que os procedimentos adotados para as ações de controle concentrado nas diferentes esferas da federação são bastante similares, tomando-se como referência as disposições da Lei nº 9.869/99.

4 O CASO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (TJDFT)

De início, é necessário esclarecer que o papel *sui generis* do Distrito Federal no modelo federativo brasileiro suscitou dúvidas acerca de sua aptidão para o controle de constitucionalidade pela via concentrada. Isso, porque a previsão do artigo 125, § 2º, da Constituição Federal refere-se exclusivamente aos “estados”, e o Distrito Federal não possui formalmente uma constituição estadual, mas apenas uma lei orgânica.

Sem embargo, observando-se que a Lei Orgânica do Distrito Federal é substancialmente idêntica a uma constituição estadual e considerando-se que a Constituição Federal atribuiu a esse ente federado autonomia política, financeira e administrativa, inclusive encarregando-lhe das competên-

cias legislativas próprias dos estados e dos municípios, não há razão para que ele não possua um controle concentrado de constitucionalidade destinado a proteger, pela via direta, a sua Lei Orgânica.

Inviável, por violar a competência legislativa constitucional, seria a instituição dos mecanismos de controle concentrado por meio de simples lei distrital, uma vez que a organização do Poder Judiciário do Distrito Federal é de competência da União, consoante determina o artigo 21, inciso XII, da Constituição Federal.

Porém, legislando a União acerca da instituição do controle concentrado de constitucionalidade no Distrito Federal, como de fato o fez com a edição da Lei nº 11.697/08¹⁸, mostra-se em consonância com a Lei Maior o exercício dessa competência pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF, harmonizando-se a referida atividade com o atual ordenamento constitucional brasileiro, o qual “reconhece hoje o processo abstrato de normas como instrumento regular de controle de constitucionalidade, no âmbito dos estados federados” (MENDES, 2012, p. 1.486).

Desse modo, aplica-se ao TJDF tudo o que já foi dito no presente estudo acerca dos tribunais estaduais, de forma que esse órgão do Poder Judiciário distrital exerce ordinariamente o controle difuso de constitucionalidade nos processos em geral e também atua, no controle concentrado, como guardião da Lei Orgânica do Distrito Federal, a qual é substancialmente uma constituição distrital.

4.1 O CONTROLE DIFUSO NO TJDF

As disposições do Código de Processo Civil acerca do incidente de arguição de inconstitucionalidade são complementadas pelos artigos 287 a 293 do Regimento Interno do TJDF. Ressalte-se que a referida norma interna do tribunal foi recentemente revisada, para se adequar às profundas alterações introduzidas na lei civil adjetiva, alcançando-se razoável harmonia entre o Código e as disposições regimentais.

De fato, o artigo 950 do Código de Processo Civil reserva larga margem de conformação procedimental ao tribunal, utilizando-se de locuções como “observados os prazos e as condições previstos no regimento interno” e “no prazo previsto pelo regimento interno”. Assim, a atualização da norma interna era imprescindível nesse ponto.

No caso do Distrito Federal, há previsão expressa no regimento acerca da oitiva da parte contrária à suscitante e do Ministério Público antes do julgamento da admissibilidade da arguição, o qual será realizado no órgão competente para o conhecimento do processo.

Se acolhida a arguição, o processo será distribuído a um dos integrantes do Conselho Especial do Tribunal, e a pessoa jurídica de direito público responsável pela edição do ato questionado será obrigatoriamente notificada pelo relator acerca da instauração do incidente, podendo manifestar-se no prazo de 15 (quinze) dias. Essa notificação, apesar de não estar expressamente prevista na

lei, está em consonância com o objetivo da legislação processual, tornando mais efetivo o desiderato de alargamento da discussão em torno da constitucionalidade do ato normativo questionado.

Por outro lado, as entidades legitimadas à propositura da ação direta de inconstitucionalidade e os outros órgãos e entidades representativos poderão se manifestar nos autos no prazo de 15 (quinze) dias a partir da distribuição do incidente. Essa disposição regimental é problemática, uma vez que restringe excessivamente a participação dessas entidades, ao impor limite temporal exíguo para que elas se apresentem nos autos, sobretudo quando considerado que o termo *a quo* do prazo é a distribuição do incidente, fato que não recebe nenhuma publicidade midiaticamente mais eficaz.

Algumas medidas simples podem ajudar no enfrentamento desse problema, com reflexos no aprimoramento democrático da instituição. O Tribunal poderia, por exemplo, comprometer-se a dar publicidade mais efetiva à distribuição dos incidentes de arguição de inconstitucionalidade, inclusive oficiando a entidades cujo objeto se mostre mais claramente vinculado ao tema tratado no incidente. Ademais, os relatores devem observar os prazos estabelecidos no regimento sem rigor excessivo, primando sempre pela pluralidade de ideias na discussão e considerando, analogicamente, que o Supremo Tribunal Federal firmou sua compreensão de ser admissível a intervenção do *amicus curiae* até a liberação do processo para a pauta.¹⁹

Em termos práticos, ainda não há exemplo de julgamento de incidente de arguição de inconstitucionalidade após a vigência do Novo Código de Processo Civil no TJDF. Todavia, sob a égide da antiga legislação processual, no triênio 2013-2015, estão registrados, no sistema de consultas *on-line* do tribunal, os acórdãos de 8 (oito) incidentes, todos suscitados por turmas cíveis. Deste total, em 3 (três) incidentes foi declarada a inconstitucionalidade da norma impugnada; em 2 (dois) incidentes foi confirmada a constitucionalidade da norma impugnada; em 2 (dois) incidentes o conselho especial não conheceu da arguição e em 1 (um) incidente houve perda de objeto.

Nas duas vezes em que o Conselho Especial não conheceu dos incidentes, afirmou-se que a matéria suscitada não exigia a manifestação desse órgão. Na primeira vez, no julgamento da AIL 2013.00.2.018244-6, sob a relatoria da Desembargadora Ana Maria Duarte Amarante Brito, tratava-se de incidente admitido pela 5ª Turma Cível, mas que se centrava na discussão da recepção, na atual ordem constitucional, de norma anterior à Constituição Federal de 1988. Assim, por ser desnecessária a manifestação do órgão especial para simples juízo de recepção de normas da ordem constitucional pretérita, julgou-se inviável a instauração do incidente, devolvendo-se os autos ao órgão de origem.

Posteriormente, no julgamento da AIL 2013.00.2.017632-7, sob a relatoria do Desembargador Waldir Leôncio Lopes Júnior, o Conselho Especial novamente julgou inviável o incidente admitido pela 5ª Turma Cível, pontuando que o caso concreto poderia ser solucionado sem a necessidade de se incursionar em matéria constitucional, uma vez que a controvérsia se cingia à aplicabilidade da lei à hipótese dos autos e não à constitucionalidade do diploma normativo considerado em si mesmo.

Nas duas vezes em que a constitucionalidade da norma impugnada foi confirmada no incidente, a questão de fundo tratava da inconstitucionalidade formal desses diplomas normativos. No julgamento do AIL 2013.00.2.009491-9, admitido pela 1ª Turma Cível e relatado pelo Desembargador Angelo Passareli, invocou-se a inconstitucionalidade de instrução normativa emanada do DETRAN/DF que instituiu cobrança sobre o serviço de registro de contratos de financiamentos de veículos com cláusulas de alienação fiduciária, arrendamento mercantil e reserva de domínio ou penhor, sob a alegação de que se tratava de nova taxa e, portanto, somente poderia haver sido criada por lei. A arguição foi julgada improcedente, porque o Conselho Especial entendeu que o valor cobrado era, na verdade, um preço público, de forma que a sua instituição por ato normativo infralegal não violava o disposto no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal.

No AIL 2014.00.2.021836-5, admitido pela 2ª Turma Cível e relatado pelo Desembargador Silvanio Barbosa, questionava-se a constitucionalidade de lei distrital que obrigava empresas credoras a notificarem formalmente, por meio de correspondência registrada e endereçada ao consumidor, a inscrição do devedor em cadastro de inadimplentes. A despeito da alegada inconstitucionalidade por invasão da competência legislativa da União, o incidente foi julgado improcedente, pois o tribunal entendeu que o ente federado agiu dentro de sua competência concorrente quanto à defesa do consumidor.

Por outro lado, no período pesquisado, por 3 (três) vezes o TJDFT declarou a inconstitucionalidade de normas por meio do incidente de inconstitucionalidade.

Na AIL 2012.00.2.028688-4, declarou-se inconstitucional norma distrital que instituiu hipóteses de gratuidade nos estacionamento privados, por ofensa à competência privativa de União para legislar sobre direito civil. Na AIL 2013.00.2.001870-5, declarou-se inconstitucional o artigo 8º, § 2º, da Lei nº 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal). Por fim, na AIL 2013.00.2.021648-2, declarou-se a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 4.720/2011, por violação ao disposto no artigo 128, § 4º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, a qual determina que os projetos de lei que instituem ou majorem tributos sejam encaminhados para apreciação da Câmara Legislativa até noventa dias antes do encerramento do exercício financeiro, exigência que não foi observada na espécie.

Pela análise supra, observa-se que o Conselho Especial do TJDFT tem agido com prudência na análise dos incidentes de inconstitucionalidade suscitados, inclusive afastando a manifestação desse órgão especial quando os órgãos fracionários encaminham arguições fora das hipóteses legais, como é o caso da análise de legislação pré-constitucional ou de lide cuja solução não demande a incursão em matéria constitucional.

Além disso, constata-se que o controle difuso tem tido como objeto tanto a legislação federal quanto a legislação distrital, já havendo sido utilizados como parâmetros de controle tanto a Lei Orgânica do Distrito Federal quanto a Constituição Federal, circunstâncias que reforçam o alcance amplo desse instituto e a percepção de que a Lei Orgânica é uma verdadeira constituição distrital.

O que se conclui é que a jurisdição constitucional difusa tem sido prestada de forma lúdima pelo TJDFT. Todavia, com a introdução da nova legislação processual e com a reforma do regimento interno do tribunal, espera-se que esse incidente seja utilizado de forma mais frequente, além de tornar-se mais democrático com a ampliação da discussão para admitir a participação de entidades públicas e privadas diretamente envolvidas na temática.

É preciso, para isso, que o Tribunal compreenda o papel central desenvolvido pelo controle difuso de constitucionalidade para a concretização da cidadania e do Estado de Direito, assegurando-se a prevalência da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Distrito Federal a todos os jurisdicionados de forma contundente e eficaz.

4.2 O CONTROLE CONCENTRADO NO TJDFT

Como já dito, o fundamento legal do controle de constitucionalidade concentrado no Distrito Federal é encontrado na Lei nº 11.697/08, a qual fixou a competência do TJDFT para o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade distrital e para a ação declaratória de constitucionalidade distrital, tecendo as seguintes regras gerais:

Art. 8º [...]

§ 1º O procedimento da reclamação das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade será regulado pelo Regimento Interno.

§ 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade:

I - o Governador do Distrito Federal;

II - a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

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.

§ 3º Podem propor a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Governador do Distrito Federal;

II - a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

III - o Procurador-Geral de Justiça.

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

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 30 (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 vigência em decisão de medida cautelar.

§ 5º Aplicam-se, no que couber, ao processo e 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.

Essas regras genéricas não apresentam maiores inovações, limitando-se, em boa medida, a repetir o texto da Constituição Federal. A lei frisa a obrigatoriedade de oitiva do Procurador-Geral de Justiça; o rol de legitimados é similar ao correspondente no âmbito federal antes da Emenda Constitucional nº 45²⁰ e a reserva de plenário com necessidade de quórum qualificado é salientada.

Por fim, erige-se como norma supletiva a Lei nº 9.868/99, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal.

Destarte, o TJDFT realiza o controle de constitucionalidade das leis distritais, considerada a Lei Orgânica do Distrito Federal, de maneira muito simétrica à atuação do próprio Supremo Tribunal, sendo certo que essa tarefa lhe é demandada frequentemente.

Segundo informações fornecidas pela Ouvidoria do TJDFT²¹, obtidas nos termos da Lei de Acesso à Informação, somente no ano de 2015 foram julgadas 60 (sessenta) ações diretas de inconstitucionalidade pelo órgão especial do TJDFT, o que caracteriza a média de julgamento de 5 (cinco) ações de controle concentrado por mês.

Uma boa parte das decisões no controle concentrado de constitucionalidade do Tribunal no período recai sobre o controle da iniciativa de projetos de lei. Assim, em diversas ações, foram declaradas inconstitucionais leis de autoria parlamentar que tratavam de matérias dependentes da iniciativa do Poder Executivo.

Desse modo, foram declaradas inconstitucionais, todas oriundas de projetos de autoria parlamentar, leis que dispunham sobre o uso e ocupação do solo (ADI 20150020176846), sobre o direito de idosos a vaga em unidade de tratamento intensivo (ADI 20150020176900), sobre a quitação e descontos em financiamentos da Carteira de Créditos Imobiliários do Distrito Federal (ADI 20150020142986) e sobre a composição dos Conselhos da Administração e Fiscais de empresas estatais do Distrito Federal (ADI 20140020323190).

Por outro lado, apesar da alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, foram julgadas constitucionais leis de autoria parlamentar que dispunham sobre os contornos da política pública de coleta de resíduos (ADI 20150020207376) e sobre o Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais (ADI 20150020143505).

Além do vício de iniciativa, há vários acórdãos, no período pesquisado, que analisam a inconstitucionalidade formal de leis distritais que alegadamente invadiram a competência legislativa privativa da União. Isso, porque o artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal prescreve que “ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal”. Assim, o Tribunal tem entendido que todas as vezes que o Distrito Federal legisla fora das hipóteses estabelecidas na Constituição Federal, especialmente em matéria reservada à União, além da ofensa ao texto da Lei Maior, há a vulneração desse dispositivo da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Com esse raciocínio, foram declaradas inconstitucionais leis distritais que tratavam dos direitos e dos deveres dos empregados da Companhia Energética de Brasília, por se tratar de matéria referente a direito do trabalho (ADI 20140020320552); do direito ao porte de arma de fogo para os servido-

res do Distrito Federal, por ser tema atinente a direito penal e bélico (ADI 20140020270582); e de regras para depósitos judiciais, por ser norma integrante da legislação processual civil (ADI 20140020128535).

Porém, o controle concentrado de constitucionalidade do TJDFT não se restringiu às leis distritais ordinárias. O Tribunal teve a oportunidade de declarar a inconstitucionalidade de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal que tratou da contagem do tempo de contribuição à previdência social prestado pelo servidor público sob o regime de aposentadoria especial, proposição que não respeitou a reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo prevista no artigo 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal (ADI 20140020239177).

Da mesma forma, o controle concentrado, no lapso temporal pesquisado, também incidiu sobre os atos normativos secundários, como ocorreu quando o TJDFT declarou inconstitucional decreto do Governador do Distrito Federal que extinguiu e criou cargos no âmbito da Secretaria de Saúde Distrital, sem prévia autorização legal, violando a regra de competência insculpida no artigo 58, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal (ADI 20140020128463). Por outro lado, foi rejeitada a alegação de inconstitucionalidade de decretos do Poder Executivo que, segundo decidiu o tribunal, simplesmente regulamentaram benefícios que foram concedidos aos policiais militares e bombeiros militares do Distrito Federal pela Lei Federal nº 10.486/02 (ADI 20140020069903).

No campo da modulação de efeitos, observa-se que o Tribunal, em regra, atribui efeitos *ex tunc* aos julgamentos no controle concentrado, retroagindo-se à data da edição do ato normativo declarado inconstitucional. Todavia, o Órgão Especial já modulou os efeitos da decisão, para atribuir-lhes caráter *ex nunc*, o que ocorreu em ação direta na qual se declarou a inconstitucionalidade de lei distrital que dispunha sobre a utilização da chamada “bandeira 2” nos serviços de táxi. Nessa ocasião, os efeitos da decisão foram modulados, para impedir que os taxistas fossem acionados pelos consumidores para devolver os valores cobrados no período em que a lei permaneceu vigente (ADI 20150020019368).

Porém, a decisão mais interessante no que atine à modulação de efeitos foi proferida na ADI 20140020320552, na qual o Tribunal conferiu à decisão efeitos *pro futuro*.

Segundo MENDES (2012, p. 1.426), a declaração de inconstitucionalidade com efeitos *pro futuro* ocorre quando, apesar de reconhecida a inconstitucionalidade da lei impugnada, tendo em vista fortes razões de segurança jurídica e interesse social, ela continuará a ser aplicada dentro do prazo fixado pelo tribunal. Nesse caso, a eliminação da lei declarada inconstitucional pelo tribunal submete-se a um termo pré-fixo e, considerando-se que o legislador não fixou um limite temporal para a aplicação excepcional da lei inconstitucional, caberá ao próprio tribunal essa definição.

No caso analisado pelo TJDFT, tratava-se de lei distrital que estendeu os benefícios do plano de assistência à saúde instituído para os empregados da Companhia Energética de Brasília aos aposentados e aos ex-empregados da referida sociedade de economia mista, assim como aos seus

pensionistas e dependentes. O Tribunal entendeu que, na hipótese, a lei distrital imiscuiu-se em matéria de direito do trabalho reservada à União e que já era regida pelos artigos 30 e 31 da Lei Federal nº 9.656/98.

Todavia, ponderando que a declaração de inconstitucionalidade com efeitos imediatos iria deixar os aposentados e os ex-empregados da Companhia Energética de Brasília, assim como os seus pensionistas e dependentes, subitamente desamparados de cobertura assistencial à saúde, o Tribunal entendeu ser necessária a fixação de prazo, para que os beneficiários afetados se organizassem financeiramente. Resguardou-se, assim, o direito fundamental à saúde, que seria posto em risco com a interrupção súbita do plano assistencial. Destarte, o Órgão Especial fixou o prazo 18 (dezoito) meses, para que a norma inconstitucional permanecesse vigente, contados a partir da publicação do acórdão.

Com efeito, essa análise da atuação do TJDFT no controle concentrado de constitucionalidade no ano de 2015 revela a relevância do papel de guardião da Lei Orgânica do Distrito Federal desempenhado pela referida Corte. Entre os principais aspectos inerentes a essa função, está a assunção da posição de árbitro entre os Poderes Legislativo e Executivo, no que tange à iniciativa dos projetos de lei, tema que ocupa boa parte da pauta do controle concentrado e que se mostra essencial para a harmonia e independência dos poderes na unidade federativa.

Também no âmbito federativo, o TJDFT tem sido chamado a atuar na defesa da distribuição constitucional de competências legislativas, principalmente daquelas matérias reservadas à União e que são invadidas pelo Distrito Federal. Nesse ponto, tendo em vista que as normas referentes à distribuição de competências constam na Lei Orgânica do Distrito Federal em simetria com o texto constitucional federal, observa-se que o tribunal local tem a oportunidade de colaborar com o Supremo Tribunal Federal no resguardo do pacto federativo.

Além disso, o controle concentrado distrital também tem demonstrado a sua eficácia na contenção de atos normativos abusivos emanados da Administração Pública, especialmente daqueles consubstanciados em decretos do chefe do Poder Executivo. Ao assim proceder, o Judiciário local reforça os princípios da legalidade e do Estado de Direito, limitando e submetendo a atuação estatal aos ditames constitucionais.

Por fim, verifica-se que, apesar de não haver sido encontrada nenhuma ação declaratória de constitucionalidade no período pesquisado²², o sistema de controle concentrado distrital revelou razoável grau de maturidade, o que se infere pelo número de ações diretas julgadas pelo órgão especial e pela forma como a técnica da modulação de efeitos foi manejada nos acórdãos pesquisados.

CONCLUSÃO

No início deste trabalho, procurou-se demonstrar que o controle de constitucionalidade se tornou essencial nos modernos estados constitucionais, uma vez que é precisamente esse mecanis-

mo que, de forma mais direta, garante a autoridade e a supremacia do texto constitucional sobre os demais atos normativos do Poder Público.

A partir dessa premissa, abordou-se, de forma sucinta, a formação dos modelos de controle de constitucionalidade mais difundidos hodiernamente, com acentuada atenção ao debate entre Kelsen e Schmitt acerca de quem deveria ser o guardião da constituição. Assim, constatando-se a prevalência histórica do controle jurisdicional de constitucionalidade, foram descritas as principais diferenças existentes entre as vias concreta e abstrata bem como entre as matrizes concentradas e difusas.

No âmbito nacional, objetivamos compreender o modelo misto de controle de constitucionalidade instaurado no Brasil, mediante o qual todos os magistrados possuem competência para afastar a aplicação de leis inconstitucionais nos casos concretos, ao passo que somente o Supremo Tribunal Federal pode analisar a compatibilidade abstrata de uma lei com a Constituição Federal pela via direta.

Além disso, salientou-se também a importância do poder constituinte derivado decorrente, que foi conferido aos estados da federação para a edição de suas constituições estaduais, bem como da autorização contida na Lei maior, para que os estados instituíssem mecanismo de controle concentrado das leis estaduais e municipais consideradas as constituições locais, atribuindo-se essa tarefa ao tribunal de justiça estadual.

Em seguida, estudou-se a atuação dos tribunais de justiça no controle difuso de constitucionalidade, exercido por meio do incidente de arguição de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo, e no controle concentrado, por intermédio das ações diretas instituídas no âmbito estadual. Nesse ponto, salientou-se que a compreensão da concorrência entre as jurisdições constitucionais estaduais e a jurisdição constitucional federal está intrinsecamente ligada à delimitação do parâmetro de controle adotado.

Por fim, realizou-se análise da atuação do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, constatando-se que a ele se aplicam todas as disposições referentes aos tribunais estaduais quanto ao controle de constitucionalidade, o que decorre da própria lógica de organização da federação e do fato de que a Lei Orgânica do Distrito Federal é substancialmente uma verdadeira constituição distrital.

Assim, observou-se que a Corte distrital tem sido chamada a realizar o controle difuso de constitucionalidade nos incidentes de arguição de inconstitucionalidade instaurados em virtude de leis locais e federais, tomando-se como parâmetro de controle nesse incidente tanto a Constituição Federal quanto a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Porém, é no controle concentrado que se encontra a maior atuação do Tribunal distrital na matéria, sendo-lhe recorrentemente demandado o exercício de seu papel de árbitro entre o Poder Executivo e o Legislativo, salvaguardando as disposições da Lei Orgânica e a distribuição constitucional das competências legislativas.

O que se conclui é que os mecanismos de controle de constitucionalidade colocados à disposição das cortes estaduais e do Distrito Federal são ferramentas úteis para a afirmação da supremacia da Constituição Federal e das constituições locais. Esses mecanismos levam a jurisdição constitucional para mais perto dos cidadãos e do Poder Público local, colaborando para a construção de uma realidade constitucional marcada pela efetividade.

Aprovado: 18/10/2016. Recebido: 9/8/2016.

NOTAS

¹ *‘Una constitución podrá ser jurídicamente válida, pero si la dinámica del proceso político no se adapta a sus normas, la constitución carece de realidad existencial. En este caso, cabe calificar a dicha constitución de nominal.’* (LOEWENSTEIN, 1968, p. 87).

² O writ de que *Marbury* se valera para acionar a Suprema Corte havia sido incluído na competência do Tribunal por uma lei ordinária. Segundo concluiu o julgamento, a competência originária da Suprema Corte estava fixada pela Constituição, não podendo ser atingida por diplomas normativos infraconstitucionais. A lei que o pretendesse fazer entraria em conflito com texto constitucional e, portanto, seria inválida, competindo ao Poder Judiciário assim declará-la (MENDES, 2012, p. 58).

³ UNITED STATES SUPREME COURT. *Marbury v. Madison* (1803). Inteiro teor disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/case.html>>. Acessado em: 11 jan. 2016..

⁴ Entre as hipóteses de controle judicial preventivo destaca-se a impetração de mandado de segurança por parlamentar, invocando-se direito líquido e certo a um processo legislativo hígido e constitucional. Nesse caso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite a legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar – para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo. (MS 20.257/DF, Min. Moreira Alves).

⁵ Luís Roberto Barroso anota que “há alguns mecanismos de ação repressiva pelo Legislativo (como a possibilidade de sustar os atos normativos exorbitantes editados pelo Poder Executivo) e pelo Executivo (como a recusa direta em aplicar norma inconstitucional). Em qualquer caso, havendo controvérsia acerca da interpretação de uma norma constitucional, a última palavra é do Judiciário.” (BARROSO, 2014, p. 69).

⁶ Importante destacar que, mesmo antes de *Marbury v. Madison*, alguns Tribunais estaduais estadunidenses já haviam se autodeclarado competentes para analisar a compatibilidade entre as leis ordinárias e a Constituição, deixando de aplicar a norma inconstitucional, como o fizeram na Carolina do Norte (1787), na Carolina do Sul (1788) e em Maryland (1802). (PIÑERO, 2012, p. 26).

⁷ Segundo o artigo 97 da Constituição Federal, somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público. Esta reserva qualificada de órgão e de quórum é também conhecida como *full bench*.

⁸ As constituições estaduais retiram sua validade diretamente da Constituição Federal, uma vez que o artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou que cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborasse uma Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal e obedecidos os princípios desta. Portanto, o poder constituinte derivado estadual decorre legitimamente do poder constituinte originário.

⁹ Por evidente, a cisão funcional não se aplica aos processos de competência originária do próprio plenário ou órgão especial, hipótese na qual o colegiado irá enfrentar diretamente a arguição de inconstitucionalidade no julgamento da ação, sem necessidade de instaurar-se o incidente.

¹⁰ “1. A violação ao princípio da reserva de plenário exige que a norma seja declarada inconstitucional, ou tenha sua aplicação negada pelo Tribunal de origem, o que não ocorre no caso sub examine, porque o dispositivo tido por desconsiderado, em frontal confronto ao determinado pela Súmula Vinculante 10 do STF, **foi editado em momento anterior ao da promulgação da Constituição Federal de 1988, não se submetendo à cláusula de reserva de plenário, mas somente ao juízo de recepção nas normas.**” (Rcl 18931 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 10/02/2015). [Grifo nosso].

¹¹ “A violação da reserva de plenário não se configura na **mera interpretação** de determinada norma à luz da Carta Política.” (Rcl 19878 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 31/05/2016). [Grifo nosso].

¹² Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.

¹³ “Art. 950. [...]”

§1º As **pessoas jurídicas de direito público responsáveis pela edição do ato questionado** poderão manifestar-se no incidente de inconstitucionalidade se assim o requererem, observados os prazos e as condições previstos no regimento interno do tribunal.

§2º A **parte legitimada à propositura das ações previstas no art. 103 da Constituição Federal** poderá manifestar-se, por escrito, sobre a questão constitucional objeto de apreciação, no prazo previsto pelo regimento interno, sendo-lhe assegurado o direito de apresentar memoriais ou de requerer a juntada de documentos.

3º Considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, o relator poderá admitir, por despacho irrecorrível, a manifestação de **outros órgãos ou entidades**.”[Grifo nosso].

¹⁴ “Reclamação. Ação direta de inconstitucionalidade proposta, perante Tribunal estadual, com base em afronta a dispositivo constitucional estadual e a dispositivo constitucional federal. Reclamação julgada procedente, em parte, para trancar a ação direta de inconstitucionalidade quanto a “*causa petendi*” relativa a afronta a Constituição Federal, devendo, pois, o Tribunal reclamado julgá-la apenas no tocante a “*causa petendi*” referente a alegada violação a Constituição Estadual, “*causa petendi*” esta para a qual e ele competente (artigo 125, par. 2., da Constituição Federal).” (Rcl 374, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/1994, DJ 17-06-1994 PP-15707 EMENT VOL-01749-01 PP-00082).

¹⁵ “Agravamento regimental em reclamação. 2. Usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. 3. Inocorrência. 4. Não configuração de usurpação quando os tribunais de justiça analisam, em controle concentrado, a constitucionalidade de leis municipais e estaduais em face de normas constitucionais estaduais que reproduzem regra da Constituição Federal de observância obrigatória. 5. Violação à autoridade de decisão proferida pelo STF. 6. Não ocorrência. 7. Ato reclamado que não tem mesmo conteúdo de leis declaradas inconstitucionais pelo STF em sede de ação direta de inconstitucionalidade. 8. Agravamento regimental a que se nega provimento.” (Rcl 12653 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2012).

¹⁶ Segundo Supremo Tribunal Federal, as ações de controle concentrado de constitucionalidade possuem causa de pedir aberta, ou seja, o julgador não se encontra vinculado ao dispositivo da Constituição invocado como parâmetro de controle pelas partes (RE 343.818). Portanto, ainda que declarada a inconstitucionalidade do parâmetro de controle apontado pelas partes, é possível que a ação seja julgada procedente para declarar a incompatibilidade da norma impugnada com outro dispositivo da constituição estadual.

¹⁷ Gilmar Mendes acentua, inclusive, que “as disposições contidas nas diversas Constituições que condicionam a eficácia da decisão proferida em sede de controle abstrato, no âmbito estadual, à decisão de um órgão político estadual ou municipal parecem afrontar a própria Constituição Federal, que autoriza a instituição de um controle de constitucionalidade exercido por órgão jurisdicional, e não por órgão político. (MENDES, 2012, p. 1.490).

¹⁸ “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.” [Grifo nosso].

¹⁹ “O *amicus curiae* somente pode demandar a sua intervenção até a data em que o Relator liberar o processo para pauta.” (ADI 4071 AgR, Relator(a): Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, julgado em 22/04/2009).

²⁰ Com o advento da Emenda Constitucional nº 45, o rol de legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade e para a ação declaratória de constitucionalidade foi equiparado no âmbito federal, mudança que ainda não foi abarcada pela legislação local.

²¹ Solicitação realizada perante a Ouvidoria do TJDF e respondida no bojo do Processo Administrativo nº 02.503/2016, com informações prestadas pelo Núcleo de Registro de Acórdão e Estatística do Tribunal.

²² A esse respeito, a Ouvidoria do TJDF, no bojo das informações prestadas no Processo Administrativo nº 02.503/2016, confirmou a inexistência de ações declaratórias de constitucionalidade no ano de 2015.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAPPELETTI, Mauro. **O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado**. 2. ed. Reimpressão. Porto Alegre: Ed. Sergio Antonio Fabris, 1999.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional didático**. 14. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. 2. ed. Barcelona, Ariel: 1970.

LORENZETTO, Bruno Meneses. **O debate entre Kelsen e Schmitt sobre o guardião da constituição**. Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI. São Paulo, 2009.

- MARSHALL, John. **Decisões constitucionais de Marshall**. Tradução de Américo Lobo Leite Pereira, Brasília: Ministério da Justiça, 1997.
- MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO. Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MORAES, Alexandre de. **Jurisdição Constitucional e Tribunais Constitucionais**. São Paulo: Atlas, 2000.
- NELSON, William E. *Marbury v. Madison: the Origins and Legacy of Judicial Review*. Lawrence: University of Kansas Press, 2000.
- NETO, Carlos Romero Lauria Paulo. A nova justiça constitucional: raízes, desenvolvimento e superação do modelo teórico-prático de Hans Kelsen. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado da Paraíba**, ano 2, nº 4, 2010, pp. 137-162.
- NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Método, 2012.
- PIÑERO, Eduardo Schenato. **O Controle de Constitucionalidade: direito americano, alemão e brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antônio Frabis Editora, 2012.
- POLI, Vinicius. Controle Judicial de Constitucionalidade: origens, desenvolvimento e dificuldades. **Revista Digital de Direito Público**, vol. 1, n. 1, 2012.
- SCHMITT, Carl. *La Defensa de la Constitución*. Madrid: Tecnos, 1998.
- SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica**. 4. ed. São Paulo: Editora RT, 2014.
- WILLOUGHBY, Westel Woodbury. *The Constitutional law of the United States*, vol. 1 New York, 1910; apud MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle Concentrado de Constitucionalidade**. Comentários à Lei 9.868, de 10-11-1999. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 495.

Paulo Alves Santos

Especialista em Direito Público pela Faculdade Unyleya.

Graduado em Direito pela Universidade de Brasília-UnB.

Mestrando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília-UnB.

QNM 03, conj. J cs. 13A

Ceilândia/DF

CEP 72215-040

pauloas-22@hotmail.com