



O poder legislativo do distrito federal e o crivo de constitucionalidade da comissão de constituição e justiça

The legislative power of the federal district and the constitutionality sieve of the constitution and justice commission

Gilson Aires de Menezes Júnior

Mestre em Direito Constitucional

Instituição: Instituto de Direito Público (IDP)

Endereço: SGAS Quadra 607, Módulo 49, Via L2 Sul, Brasília – DF,

CEP: 70200-670

E-mail: gilsonmjr.adv@gmail.com

RESUMO

O Poder Legislativo do Distrito Federal é exercido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), composta de deputados distritais, representantes do povo, eleitos e investidos na forma da legislação federal. O Congresso Nacional e suas Casas, o estatuto dos congressistas e o processo legislativo no âmbito federal são temas de estudo cotidiano, sendo objeto de análises e comentários de renomados doutrinadores e entusiastas do mundo jurídico e da ciência política. Lado outro, quando o interesse recai sobre o Poder Legislativo do Distrito Federal, raras são as obras que discorrem sobre o tema. Este artigo propõe-se a tratar sobre o Poder Legislativo do Distrito Federal e sobre o crivo de constitucionalidade da Comissão de Constituição e Justiça. O trabalho não tem objetivo de esgotar o tema, porém amplia o debate para analisar as características próprias do Poder Legislativo do Distrito Federal dos pontos de vista prático e teórico.

Palavras-chave: poder legislativo, câmara legislativa, deputados distritais, povo.

ABSTRACT

The Legislative Power is exercised by the Legislative Chamber of the Federal District, composed of district deputies, representatives of the people, elected and invested in the form of federal legislation. The National Congress and its Houses, the statute of congressmen and the legislative process at the Federal level are subjects of daily study, being the object of analyzes and comments by renowned scholars and enthusiasts of the world of law and political science. On the other hand, when the interest falls on the Legislative Power in the Federal District, there are few works that discuss the theme. This article is about the Legislative Power of the Federal District and about the constitutionality scrutiny of the Constitution and Justice Commission. The work does not intend to exhaust the subject; however, it expands the debate to analyze the characteristics of the Legislative Power of the Federal District, from a practical and theoretical point of view.



Keywords: legislative power, legislative chamber, district deputies, people.

1 INTRODUÇÃO

Em 1º de janeiro de 1991, a Câmara Legislativa foi instalada no Distrito Federal, após anos de intensos debates político e econômico sobre como o distrito especial deveria ser administrado, em discussão paralela à campanha pelas eleições diretas para a Presidência da República. Em 2022, a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) completou 31 anos. São mais de 3 décadas trabalhando em prol do Distrito Federal, visando tornar-se um canal de comunicação entre o Poder Legislativo e a sociedade, afirmando-se como um símbolo da luta pela construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Entre as décadas de 1960 e 1990, o Distrito Federal não possuía autonomia política e seus cidadãos não tinham o direito de escolher seu Governador, nem representantes parlamentares responsáveis por discutir problemas e elaborar leis visando tutelar a realidade local. O Governador distrital era nomeado diretamente pelo Presidente da República e a função legislativa era exercida pela Comissão do Distrito Federal, um colegiado criado no âmbito do Senado Federal e composto por sete membros.

A conquista da representação política do DF faz parte do mesmo processo de mudança que culminou na redemocratização do estado brasileiro e consequente realização das eleições gerais, em 1990. Nesse ano, a população foi às urnas para escolher os 24 Deputados Distritais, que passariam a constituir a CLDF – expressão máxima do Poder Legislativo do Distrito Federal e instituição responsável por promover o debate público direcionado ao desenvolvimento de toda a região.

No Brasil, o Poder Legislativo é bicameral no âmbito da União, sendo exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (CF, art. 44, *caput*). Nos estados, Distrito Federal e municípios, o Poder Legislativo é unicameral, ou seja, exercido por uma única Casa Legislativa: Assembleia Legislativa, nos estados; Câmara Legislativa, no Distrito Federal; e Câmara Municipal, nos municípios (CF, art. 27, *caput*, art. 29, *caput* e



IV, e art. 32, *caput* e § 3º)¹. Importante salientar que “[n]o Distrito Federal, há os três Poderes. No entanto, apenas o Executivo e o Legislativo são organizados e mantidos pelo próprio DF; o Poder Judiciário é Organizado e mantido pela União” (WILLEMANN, 2017, p. 22).

A Constituição Federal adotou o modelo de repartição de competências entre os entes federativos e, de maneira singular, veda ao Distrito Federal sua divisão em municípios. Por consequência, atribui a esse ente federativo as competências legislativas reservadas aos estados e municípios (CF, art. 32, *caput* e § 1º).

A Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), em seu art. 54, estabelece que o Poder Legislativo é exercido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). A CLDF é órgão legislativo *sui generis* por acumular competências legislativas reservadas aos estados e municípios. Considerando que a doutrina equipara o Distrito Federal ao estado membro, o funcionamento da CLDF tende a se assemelhar bastante ao de uma assembleia legislativa. Porém, pode-se também argumentar que sua peculiar forma de atuação legislativa, que inclui legislar sobre assunto de interesse local, confere a CLDF competências e poderes de assembleia legislativa estadual e câmara municipal. Nesse sentido, a Constituição Federal confere ao Distrito Federal competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, senão vejamos o § 1º do art. 32, *verbis*:

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á 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.
§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios (BRASIL, CF, 1988).

O Poder Legislativo no âmbito federal é tema de estudo cotidiano, sendo objeto de análises e comentários por juristas, politólogos e até mesmo pela imprensa. Porém, quando o assunto diz respeito ao Poder Legislativo no Distrito Federal, o interesse diminui sobremaneira e raras são as obras que discorrem sobre o tema.

¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm



Esse vácuo doutrinário sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal e a prática legislativa distrital, por um lado, é inquietante, pois tão relevante conhecimento tende a permanecer sob o domínio de pouquíssimos especialistas no assunto. A carência de obras que divulguem e esclareçam o funcionamento do Poder Legislativo Distrital contudo, pode ser um estímulo ao estudo, visando democratizar conhecimentos sobre o Poder Legislativo Distrital.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DO PODER LEGISLATIVO DO DISTRITO FEDERAL

O regimento interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal (RI-CLDF), em seu art. 1º, ratifica o disposto no art. 54 da LODF que determina que o Poder Legislativo é exercido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, composta de deputados distritais, representantes do povo, eleitos e investidos na forma da legislação federal. Além disso, acrescenta que a CLDF atua “com a competência que lhe é atribuída pela Lei Orgânica e pela Constituição Federal”. Há várias informações nesse dispositivo que merecem esclarecimento para sua melhor compreensão. Segue o quanto disposto no Regimento interno da CLDF:

Art. 1º O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, composta de Deputados Distritais, representantes do povo, eleitos e investidos na forma da legislação federal, com a competência que lhe é atribuída pela Lei Orgânica e pela Constituição Federal.

Parágrafo único. O Poder Legislativo é representado por seu Presidente e, judicialmente, pela Procuradoria-Geral da Câmara Legislativa (CÂMARA LEGISLATIVA DF, s.d.).

Sobre o tema, como aludido, o art. art. 54 da LODF ratifica a matéria, *verbis*:

Art. 54. O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Legislativa, composta de Deputados Distritais, representantes do povo, eleitos e investidos na forma da legislação federal.

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos, iniciando-se com a posse dos eleitos (LEI ORGÂNICA DO DF, s.d.).

De acordo com as regras constantes do art. 45 da CF combinadas com o disposto na Lei Complementar nº 78, de 1993 da União, o eleitorado do Distrito



Federal, em razão do tamanho da população², elege o mínimo de representantes do povo para a Câmara dos Deputados no Congresso Nacional: oito. Logo, aplicando-se as regras dos art. 27, *caput*, e art. 32, § 3º, da CF, a CLDF é composta por 24 (vinte e quatro) deputados distritais, representantes do povo do Distrito Federal nessa Casa Legislativa, equivalente ao triplo da representação desse ente federativo na Câmara dos Deputados no Congresso Nacional, composta por oito representantes.

Como o número mínimo de Deputados Federais é oito e o máximo é setenta (CF/1988, art. 45, § 1º), e o DF elege Deputados Distritais pelo mínimo, segue-se que o número de Deputados Distritais é 24 (vinte e quatro), que corresponde ao triplo de 8 (oito). Se o DF passar a eleger 9 (nove) Deputados Federais, passará a ter 27 (vinte e sete) Deputados Distritais; se eleger 10 (dez) deputados Federais, passará a ter 30 (trinta) Deputados Distritais; se eleger 12 (doze) Deputados Federais, passará a ter 36 (trinta e seis) Deputados Distritais; após atingir 12 deputados federais, terá acrescido ao número de deputados distritais a mesma quantidade acima de doze, ou seja, se eleger 13 (treze) Deputados Federais, passará a ter 37 (trinta e sete) Deputados Distritais; se eleger 14 (catorze) Deputados Federais, passará a ter 37 (trinta e oito) Deputados Distritais; e assim por diante (WILLEMANN, 2017).

Representar o povo é função de grande relevância do Poder Legislativo. Segundo leciona Nery (2021, p. 406), “[a] atividade legislativa é a mais típica do parlamento atual, tanto que este pode ser também definido como Poder Legislativo”. Assim, os representantes políticos, apesar de agirem com independência e conforme suas consciências, devem exercer suas funções em favor dos representados e, enquanto órgão colegiado, espelhar a heterogeneidade de interesses manifestos na sociedade, buscando a construção de políticas públicas e soluções que contribuam para convivência em sociedade. Dessa forma, além da função de representação do povo, cabe aos deputados

² Segundo Rabat e Cassiano (1997) apud Nicolau (1997) “o último cálculo para a definição do número de representantes de cada unidade da Federação na Câmara foi feito por intermédio da Resolução nº 12.855, de 1986”



distritais elaborar leis que disciplinem a vida em sociedade nesse ente federativo e fiscalizar o Poder Executivo Distrital.

Os deputados distritais são “eleitos e investidos na forma da Legislação Federal”, previsão que deve ser também compreendida no contexto de que Direito Eleitoral é matéria de competência da União (CF, art. 22, I). Logo, estados, DF e municípios não têm competência para legislar sobre matéria eleitoral e, por consequência, não podem disciplinar a forma como serão eleitos e investidos os membros dos respectivos Poderes Legislativos. Por isso, tanto a LODF quanto RI-CLDF estabelecem que os Deputados Distritais são eleitos e investidos na forma da Legislação Federal. O Código Eleitoral, por exemplo, prevê que os candidatos são indicados por partidos políticos nacionais e que somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos (Lei nº 4.737/1965, art. 84 e art. 87).

O *caput* do art. 1º do RI-CLDF, dispõe, ainda, que a CLDF exerce o Poder Legislativo distrital com a competência que lhe é atribuída pela Lei Orgânica e pela Constituição Federal.

O Poder Legislativo do Distrito Federal, que é exercido pela CLDF, em regra, é representado por seu Presidente. O Deputado Distrital eleito por seus pares como presidente da Mesa Diretora da CLDF, para mandato de dois anos, exerce a Presidência da Casa e, por conseguinte, a do Poder Legislativo Distrital durante um biênio. Uma vez que há possibilidade de uma única recondução subsequente ao cargo, por meio de nova eleição para o biênio seguinte, o exercício da presidência poderá ser estendido por mais dois anos, totalizando, no máximo, quatro anos no exercício do cargo (LODF, art. 66, II; e RI-CLDF, art. 9º, *caput*)³.

O Presidente é o representante da Câmara Legislativa, quando ela houver de se enunciar coletivamente, o regulador dos seus trabalhos e o fiscal da sua ordem, na conformidade do Regimento (RI-CLDF, art. 41)⁴.

³ <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1622>

⁴ <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1622>



Outra característica interessante do Poder Legislativo do Distrito Federal é a inexistência de lei delegada e medida provisória como instrumentos de atuação legislativa do Poder Executivo. A Lei Orgânica do Distrito Federal além de não prever esses instrumentos, veda a delegação de competências entre os poderes.

Esses instrumentos, ambos de origem do Poder Executivo Federal, são suprimidos pela vontade do povo externada pelos parlamentares na casa de leis pois, o que é efetivamente urgente, conta com a resposta imediata do Poder legislativo do Distrito Federal.

No Brasil, a legislatura dura quatro anos nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. Especificamente no DF, a legislatura se inicia com a posse dos deputados distritais no dia 1º de janeiro do ano seguinte às eleições gerais realizadas no mesmo período em todo o país para diferentes cargos nos Poderes Executivo e Legislativo nas esferas federal, estadual e distrital. Nessas eleições, o eleitorado do Distrito Federal elege também os deputados distritais, que tomarão posse na data citada, dando início a uma nova legislatura distrital (RI-CLDF, art. 5º, I)⁵.

Dessa forma, o mandato do Deputado Distrital começa a ser exercido com a posse do parlamentar em 1º de janeiro do ano seguinte à eleição e termina quatro anos depois, em 31 de dezembro do ano previsto para novas eleições gerais. Assim, os marcos inicial e final da legislatura são a posse dos deputados distritais e o término dos respectivos mandatos.

A LODF determina que a legislatura se inicia “com a posse dos eleitos” e o RI-CLDF diz “com a posse dos deputados distritais” (LODF, art. 54, parágrafo único; e RI-CLDF, art. 3º, *caput*)⁶. As expressões são equivalentes, uma vez que legislatura é termo próprio do Poder Legislativo. Logo, os eleitos são os Deputados Distritais. De qualquer forma, os eleitos no DF nas eleições gerais para os cargos de Governador, Vice-Governador e Deputados Distritais tomam posse no dia 1º de janeiro do ano seguinte às eleições gerais (LODF, art. 66,

⁵ Idem

⁶ <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1622>



caput e I, e art. 88, *caput*; c/c RI-CLDF, art. 5, *caput* e I)⁷. Comparativamente, no âmbito federal, enquanto o Presidente da República e o Vice-Presidente da República tomam posse no dia 1º de janeiro do ano seguinte às eleições, os deputados federais assumem o mandato um mês depois, no dia 1º de fevereiro (CF, art. 82; e RICD, art. 5º, *caput*)⁸. E os deputados estaduais tomam posse em 15 de março. Neste sentido, observa-se que a legislatura de cada ente federativo se inicia em uma data diferente.

Para que as proposições legislativas possam tramitar e seguir sua marcha, é essencial a análise das matérias postas nas comissões. Essas Comissões Parlamentares são tradicionais no Processo Legislativo, quer seja ele federal ou distrital. Sua existência tem por escopo atender a um princípio de organização parlamentar decorrente da diversidade de assuntos a serem tratados e do número geralmente grande de temas a serem tratados nas assembleias ou sessões legislativas. Feitos esses esclarecimentos, importante analisar a função da Comissão de Constituição e Justiça na CLDF.

2.2 DA FUNÇÃO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Nas Comissões, os parlamentares têm melhores condições para analisar projetos, podendo aprofundar o estudo dos detalhes técnicos, identificar as questões de mérito e as eventuais falhas, propondo as correções e aperfeiçoamentos que se façam necessários. O papel mais tradicional das comissões no processo legislativo é o de estudar previamente as proposições e emitir pareceres sobre elas, orientando a deliberação final que será tomada pelo conjunto dos parlamentares em plenário.

As comissões parlamentares surgiram das necessidades de maior agilidade e especialização nos parlamentos. A grande quantidade de membros limitava sobremaneira as discussões referentes aos mais diversos assuntos. Tornou-se, então, impossível discutir e aprovar determinado texto normativo em tempo.

⁷ <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1622>

⁸ <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1622>



Aqui se faz importante destacar o papel e a importância da Comissão de Constituição e Justiça. Isso porque a percepção da Constituição como norma jurídica suprema resulta na possibilidade de expulsar do ordenamento jurídico uma norma editada em contradição com a lei maior. O controle jurisdicional de constitucionalidade é o meio pertinente para tutelar a supremacia da Constituição. Nessa logicidade, explica José Afonso da Silva:

A constituição é algo que tem, como forma, um complexo de normas (escritas ou costumeiras); como conteúdo, a conduta humana motivada pelas relações sociais (econômicas, políticas religiosas, etc.); como fim, a realização dos valores que apontam para o existir da comunidade; e; finalmente, como causa criadora e recriadora, o poder que emana do povo (SILVA, 2015, p. 41).

A respeito do controle prévio, Canotilho ensina que:

O controle preventivo é um controle que **se aproxima do controle político**. Não se trata, por um lado, de um controle sobre normas válidas, mas sobre projetos de normas. (...) O tribunal ou órgão encarregado deste controle não declara a nulidade de uma lei; propõe a reabertura do processo legislativo a fim de eliminar quaisquer eventuais inconstitucionalidades.

Segundo Barroso (2020, p. 67), “o controle preventivo de constitucionalidade brasileiro é influenciado pelo modelo francês”, vez que realizado por um órgão político, que incide sobre o projeto de lei e, portanto, de maneira a evitar que uma norma inconstitucional entre em vigor.

A Constituição é a mais alta expressão jurídica da soberania popular e nacional. É o instrumento seguro para a manutenção do Estado de Direito, exigindo a submissão de todos os indivíduos e dos próprios órgãos do Estado ao Direito e suas normas à Lei Magna (ZENI, 2002). A superioridade hierárquica do texto constitucional marca a atualidade a que se subordinam todos os poderes por ela constituídos, tornando-se eficaz por meio de mecanismos de controle que garantem a constitucionalidade das leis.

No ordenamento jurídico pátrio, o controle preventivo de constitucionalidade é próprio do Processo Legislativo, na análise das proposições, na perspectiva da atividade precípua de poder legiferante. Não



obstante, a análise preventiva da constitucionalidade não impede o Judiciário de apreciar a matéria no futuro.

O controle político é aquele exercido pelo próprio órgão criador da norma ou por outro ad hoc, o qual não detém garantias de independência, caracterizando-se como preventivo e discricionário (ZENI, 2002). Já o controle jurisdicional é aquele exercido por órgãos detentores de garantias de independência, como o Poder Judiciário, que não participam da criação das leis, agindo por provocação ou *ex lege*, de forma definitiva e com pouca discricionariedade (ZENI, 2002).

José Afonso da Silva esclarece sobre a distinção do controle exercido pelo próprio órgão criador da norma (controle preventivo ou político) e o controle jurisdicional, exercido pelo Judiciário:

O controle político é o que entrega a verificação da inconstitucionalidade a órgãos de natureza política, tais como: o próprio Poder Legislativo, solução predominante na Europa no século passado; ou um órgão especial, como o *Presidium* do Soviete Supremo da ex União Soviética (Constituição da URSS, art. 121, n.º 4) e o *Conseil Constitucional* da vigente Constituição francesa de 1958 (arts. 56 a 63). O controle jurisdicional, generalizado hoje em dia, denominado judicial *review* nos Estados Unidos da América do Norte, é a faculdade que as constituições outorgam ao Poder Judiciário de declarar a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder Público que contrariem, formal ou materialmente, preceitos ou princípios constitucionais (SILVA, 2015, p. 51.)

No caso brasileiro, o texto constitucional não dispõe expressamente sobre o controle preventivo de constitucionalidade, até porque privilegia a modalidade repressiva. Porém, quando dispõe sobre parâmetros para o processo legislativo constitucional e regulamenta o poder de reforma, inexistente impedimento para a modalidade preventiva. Diante da inexistência de regulação normativa para a competência indicada, “a jurisprudência do Tribunal assume papel de fonte jurídica primária do procedimento de controle preventivo pelo Judiciário” (SUNDFELD, 2010, p.21- 22). Nesse sentido, ensina Alexandre de Moraes que, “apesar de o Poder Legislativo outrora assinalar apenas a função legiferante, modernamente, além desta, os parlamentares modificam as leis existentes ou as revogam, atuando como elo entre o povo e o Governo” (MORAES, 2001, p. 520).



Dentre as comissões, tratando-se de controle preventivo da Câmara Legislativa do Distrito Federal, cabe à CCJ o papel de examinar a admissibilidade das proposições em geral quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação. (RICD, art. 63, inciso I e § 1º)⁹. Nesse sentido, o controle preventivo constitui instrumento de defesa da Constituição contra violações primárias que justifiquem fiscalização *a priori*. Destarte, trata-se de controle que recai sobre a criação da norma, distintamente do controle repressivo, que incorre para eliminar uma norma já posta em vigor (FERRAZ, 1999).

Ao assim disciplinar, observa-se que, consoante o art. 63 do Regimento Interno da CLDF¹⁰, a CCJ constitui o primeiro crivo de constitucionalidade das proposições legislativas, cabendo a ela dar parecer de caráter terminativo das propostas. Trata-se de um controle preventivo da norma *interna corporis*, visto que a CCJ pode debater a viabilidade jurídica das proposições em geral. Entretanto, a CCJ também exerce função consultiva sobre as matérias postas ao seu juízo, ou seja, não precisa a proposta sequer tramitar na Comissão para ser auferida a sua viabilidade jurídica.

A análise da constitucionalidade da proposição circunscreve a conformidade da proposta com os princípios e normas da Lei Orgânica do Distrito Federal e da Constituição Federal, analisando a coerência entre as normas distritais e constitucionais.

No que tange à juridicidade, a CCJ analisa a viabilidade jurídica da proposta de acordo com os princípios que informam o Ordenamento Jurídico, examinando a característica jurídica da proposta segundo o direito e à justiça. Ao analisar a legalidade da proposição, a CCJ verifica se a proposição em trâmite coaduna com a legislação infraconstitucional federal e distrital aplicáveis ao assunto. Sob o aspecto da técnica legislativa e redação, fundamenta-se a CCJ

⁹ <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1622>

¹⁰ <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1622>



na Lei Complementar n 13/96¹¹, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das Leis do Distrito Federal e sobre a compatibilidade da redação da proposta com regras gramaticais da língua portuguesa.

Sobre o tema, “[n]o âmbito da legística material, uma das maiores preocupações com a qualidade da norma diz respeito a sua validade jurídica, isto é, a sua compatibilidade com o ordenamento jurídico” (TRINDADE, 2018, p. 34). Isso porque não adianta redigir uma norma tecnicamente clara, direta, escorreita, sintética e bem estruturada (requisitos da legística formal¹²), mas que, por exemplo, seja declarada inconstitucional pelas instâncias judiciais.

Assim sendo, resta incontroverso que as questões doutrinárias, jurisprudenciais e políticas, também se submetem a essa Comissão. Desse modo, a verificação do fenômeno da apropriação da agenda se torna perceptível no trabalho da CCJ.

A Supremacia Constitucional é o pressuposto sobre o qual se assenta o próprio Direito Constitucional contemporâneo. Destarte, uma lei em vigência, mas em desacordo com as premissas constitucionais, acarreta consequências prejudiciais à sociedade e pode ocupar o sistema jurisdicional com um procedimento prolixo de controle de constitucionalidade de leis, cuja finalidade é declarar a invalidade e paralisar a eficácia de atos normativos incompatíveis com a Constituição (PEREIRA, 2020).

Nesse cenário, seria possível falar em influência do Tribunal Constitucional mesmo na ausência de um ato formal de contestação no Judiciário, sendo possível observar uma política “judicializada” se os atores políticos levassem em consideração as preferências do Tribunal em suas interações, antecipando-se estrategicamente às possíveis decisões judiciais futuras, de modo a evitar sua ocorrência (STONE SWEET, 2000).

No caso do Poder Legislativo do Distrito Federal, que é unicameral, após

¹¹ BRASIL. Lei Complementar 13 de 03/09/1996. Disponível em:
<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51842/Lei_Complementar_13_03_09_1996.html>.
Acesso em: 7 dez. 2022

¹² Em termos mais simples, a legística dedica-se ao estudo da concepção dos atos normativos (legística material) e à **redação do conteúdo normativo** (legística formal).



o debate e votação nas Comissões, a proposta é submetida ao Plenário. Com a aprovação da proposição em dois turnos, tem-se a sanção do texto da nova lei ou seu eventual veto pelo Chefe do Poder Executivo Distrital, que no caso é o governador do Distrito Federal. Havendo veto, a matéria retorna para exame da Câmara Legislativa, que poderá manter ou derrubar o veto, vez que ao Poder Legislativo cabe a última palavra.

Após a análise do papel da Comissão de Constituição e Justiça, passemos às razões do uso político de inconstitucionalidades e constitucionalidades, com o fito de obter ganho político. Para tanto, traçaremos um panorama sobre o trabalho da CCJ no primeiro biênio da oitava legislatura, com destaque para a prática legislativa.

3 METODOLOGIA

A condução e progressão de uma pesquisa demandam, para a obtenção de resultados satisfatórios, a formulação de planejamentos meticulosos e reflexões conceituais substanciais, embasadas em conhecimentos já existentes. A Metodologia possui a função de, de acordo com Almeida Santos (2006, p. 40), "guiar o estudante e o pesquisador novato no 'caminho das pedras' da pesquisa, incentivando-o a refletir e cultivar um olhar novo sobre o mundo: um olhar inquisitivo, questionador e criativo".

Quanto à natureza da pesquisa, trata-se de uma pesquisa fundamental, uma vez que busca gerar conhecimentos novos e úteis para o progresso da ciência. Aborda verdades e interesses universais. Assim, pesquisar pode ser simplificadaamente definido como "buscar respostas para perguntas propostas" (SILVA e MENEZES, 2001, p. 55).

Com relação aos objetivos, de acordo com Gil (2007, p.70), é uma pesquisa exploratória, visando a familiarização ampla com o problema, tornando-o explícito, ou a formulação de hipóteses. Optou-se por uma abordagem qualitativa, considerando a relação dinâmica entre o mundo real e o indivíduo, ou seja, a ligação inextricável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, que não pode ser quantificada.



Na pesquisa qualitativa, a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados desempenham um papel fundamental. Como "a pesquisa científica é vista como um processo, um termo que denota dinamismo, mutação e evolução. Um processo composto por várias etapas interligadas que podem ou não ocorrer de maneira sequencial ou contínua. A pesquisa é um processo que envolve diferentes etapas interconectadas" (SAMPIERI, COLADO e LUCIO, 2006, p. 90).

Quanto aos procedimentos técnicos (GIL, 2007, p. 53), é uma "pesquisa bibliográfica, que se baseia em material já publicado, principalmente livros e artigos de periódicos", além do material disponível na internet.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Estado-Legislator comprometido na inovação legislativa, em um sistema de presidencialismo de coalizão como o brasileiro, figura como alvo de críticas, juízos e avaliações diversas, fato que nos leva a pensar na estabilidade do sistema político como um todo, criando uma má reputação à figura do legislador, pois, como explica Jeremy Waldron, a atividade legislativa por vezes se apresenta como uma "negociata, troca de favores, manobras de assistência mútua, intriga de interesses e procedimentos eleitoreiros" (WALDRON, 2003. p.2).

Com parlamentares inclinados a legislar para fins eleitoreiros, a quantidade de leis inconstitucionais torna-se uma consequência da atividade legislativa, fato que sobrecarrega o Poder Judiciário e leva o Estado a uma crise de constitucionalidade. Logo, segundo Paulo Bonavides "o grande problema do momento constitucional brasileiro é como aplicar a Constituição" (BONAVIDES, 2019, p.389).

O estudo do processo legislativo do Distrito Federal e das funções da Comissão de Constituição e Justiça da CLDF, cerne deste trabalho, apresenta um pontual debate sobre o processo legislativo do Distrito Federal aliado ao sistema de tripartição de poderes, ao explicar que, na prática, se forma um pensamento de que a Casa Legislativa não é obrigada a interpretar as Leis



conforme o Poder Judiciário. Isso porque “[o] processo legislativo se desenvolve de acordo com Casa Legislativa. Depois de ocorrer a iniciativa, os projetos de lei vão para as comissões temáticas, para serem objeto de estudos e de emendas” (NERY, 2021, p. 406).

A desobrigação de deflagrar o processo legislativo segundo as normas de competência, respeitada a tripartição dos poderes, faz surgir o vício de iniciativa das proposições. Sobre esse momento do processo legislativo, Marcelo Novelino assevera que “[o] Processo Legislativo é deflagrado por meio de iniciativa, faculdade atribuída pela Constituição a certas autoridades e órgãos para apresentar Projetos de Lei” (NOVELINO, 2021, p. 706). Por sua vez, Alexandre de Moraes apresenta iniciativa como “a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar Projetos de Lei ao Legislativo, podendo ser parlamentar ou extraparlamentar e concorrente ou exclusiva” (MORAES, 2019, p. 709). No mesmo sentido, para Uadi Lammêgo Bulos (2018, s.p), “a fase introdutória do Procedimento Legislativo Ordinário corresponde à iniciativa de Lei, também chamada de Iniciativa Legislativa”. João Jampaulo Júnior (2008, p. 306) conclui que “Iniciativa Legislativa é um poder ou faculdade que se atribua alguém, a algum órgão e após a Carta Fundamental de 1988, também à população para apresentar Projetos de Lei ao Poder Legislativo.

Desta feita, a partir do momento em que um ordenamento formalmente constitucional, ou que pretende atuar conforme as balizas constitucionais, falhar em responder aos fins programáticos e não atender aos elementos de eficácia e juridicidade das regras Constitucionais propriamente ditas, dar-se-á lugar à inconstitucionalidade, desencadeando uma forma de desequilíbrio, que resulta numa a inexequibilidade da Constituição (BONAVIDES, 2019, p.398).

As regras e os princípios constitucionais tendem a perecer quando há um conjunto de contradições irresolúveis no sistema constitucional, a ponto de abater o dogma da unidade constitucional de forma a conceder o surgimento da crise de inconstitucionalidade (BONAVIDES, 2019, p.398). Em um cenário de crise de inconstitucionalidade, as consequências são drásticas. Nesse aspecto, Bonavides esclarece:



“Provocada a inconstitucionalidade, fica a Constituição impotente e inutilizada para levar a cabo seus fins; exige-se demais da Lei Maior, de suas possibilidades formais, e ela, submersa numa formalização de conteúdos materiais de cunho meramente programático, se aparta dos domínios da realidade e das esferas do bom senso para entrar numa irremediável contradição consigo mesma”. (Grifo nosso) (BONAVIDES, 2019, p.398)

Portanto, a consequência lógica de um processo legislativo viciado é a crise de inconstitucionalidade, episódio que enseja ingovernabilidade, deprecia as instituições democráticas e traduz uma crise política, cujo resultado é a descrença no Poder Legislativo e nos valores da Constituição.

Segundo Bonavides (2019. p.399), “a inconstitucionalidade fere o cerne do Estado, proclama a ingovernabilidade e importa na atrofia dos princípios socializadores da convivência política”. A ingovernabilidade perturba os meios de exercício de poder, o desfecho de uma mazela da legalidade que torna o Executivo inapto para conter o caos e prevenir a desordem institucional. Sem impedimento, a inconstitucionalidade vai muito além da ingovernabilidade. Isso porque a interpretação da Constituição por meio de Tribunais Constitucionais visa proteger direitos fundamentais. Nesse interim, quando o Tribunal se deparar com uma lei que afronta o Texto Constitucional, competirá ao Judiciário declarar a nulidade.

Luís Roberto Barroso ensina que quanto à classificação Constitucional, ao manifestar jurisdição constitucional, cabe à Corte:

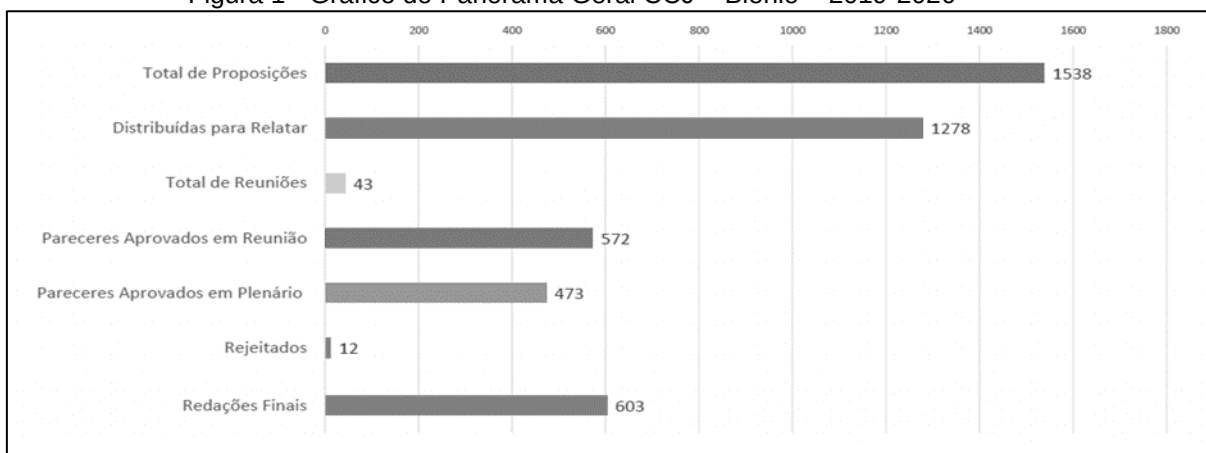
(i) **aplicar diretamente a Constituição** a situações nela contempladas, como faz, por exemplo, ao assegurar ao acusado em ação penal o direito à não autoincriminação; (ii) **declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos** (...) (iii) sanar lacunas do sistema jurídico ou omissões inconstitucionais dos Poderes. (Grifo nosso) (BARROSO, 2019. p. 438).

Destarte, há que se ressaltar que o Supremo Tribunal Federal possui jurisdição em todo o território nacional. Sendo assim, diante de sua função primordial de assegurar o respeito à Constituição por meio de determinada série de mecanismos, além de ser o órgão de cúpula do Poder Judiciário, as Casas Legislativas submetem relevância às decisões do STF.



Conforme os dados da Comissão de Constituição e Justiça, biênio de 2019 a 2020, a CCJ analisou um quantitativo de 1.538 (mil e quinhentos e trinta e oito) proposições. A esse respeito, dados revelam que no período foi realizada 43 reuniões, com 572 pareceres aprovados nas reuniões, 473 (quatrocentas e setenta e três) propostas analisadas em plenário, 12 (doze) projetos rejeitados e 603 (seiscentas e treze) redações finais. Dentre essas proposições compete a CCJ a análise da constitucionalidade sob o enfoque formal, que examina a proposta quanto à competência legislativa, quanto à iniciativa para iniciar o processo legislativo e quanto à espécie legislativa designada.

Figura 1 - Gráfico do Panorama Geral CCJ – Biênio – 2019-2020

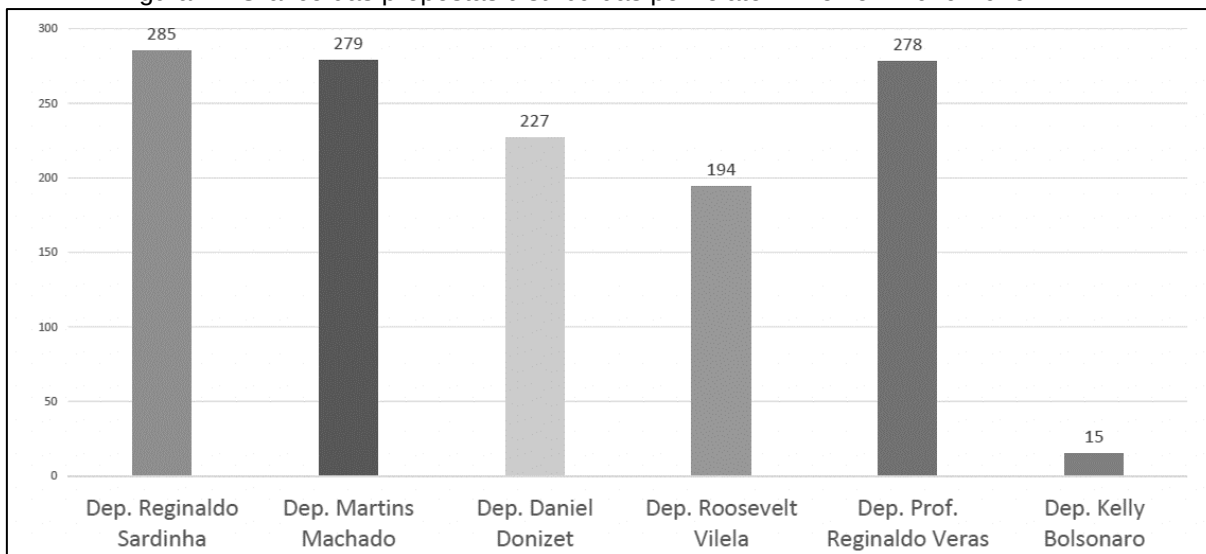


Fonte: CCJ (2020)

Dos deputados distritais eleitos para o trabalho na CCJ, o deputado Reginaldo Veras relatou 278 (duzentas e setenta e oito) proposições; o deputado Reginaldo Sardinha relatou 285 (duzentas e oitenta e cinco); o deputado Martins Machado, 279 (duzentas e setenta e nove); o deputado Daniel Donizete, 227 (duzentas e vinte e sete); o deputado Roosevelt Vilela, 194 (cento e noventa e quatro); e a deputada Kelly Bolsonaro, 15 (quinze). Vale salientar que essa última deputada tomou posse posteriormente, por força de sua condição de suplente, tendo assim um mandato mais curto.



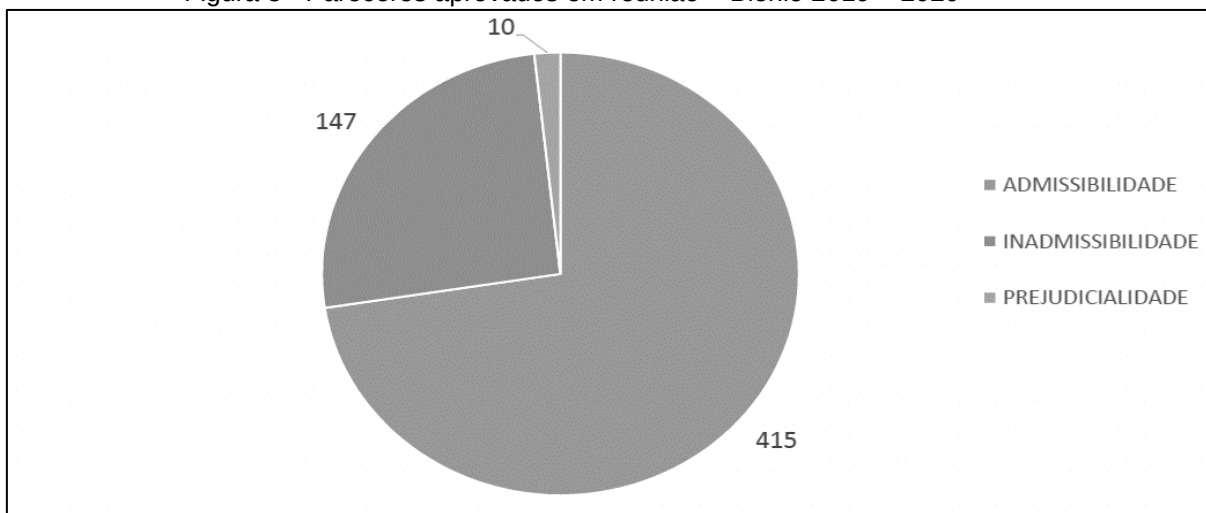
Figura 2 - Gráfico das propostas distribuídas por relator - Biênio – 2019-2020



Fonte: CCJ (2020)

Outrossim, dos 572 (quinhentos e setenta e dois) pareceres aprovados na Comissão de Constituição e Justiça, 415 (quatrocentos e quinze) pareceres foram pela admissibilidade, 147 (cento e quarenta e sete) pela inadmissibilidade e 10 (dez) pela prejudicialidade.

Figura 3 - Pareceres aprovados em reunião – Biênio 2019 – 2020



Fonte: CCJ (2020)

Os dados demonstram que no controle prévio de Constitucionalidade a Comissão negou prosseguimento de 27,43 % (vinte e sete vírgula quarenta e três por cento) das propostas, sendo 25,69 % (vinte e cinco vírgula sessenta e



nove por cento) por estarem em desacordo com a constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação (RICD, art. 63, inciso I e § 1º) e, 1,74 % (um virgula setenta e quatro por cento) por restarem prejudicadas diante de um protocolo preventivo de proposta similar.

A esse respeito, dados revelam que a inadmissibilidade no controle prévio de constitucionalidade tem-se revelado expressiva, mas não necessariamente traduz-se numa representação real e qualificada.

5 CONCLUSÃO

Em conclusão, o texto abordou de forma detalhada o funcionamento do Poder Legislativo no Distrito Federal, com foco na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e na importante função desempenhada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Foi ressaltada a necessidade de garantir a conformidade das leis locais com a Lei Orgânica do Distrito Federal e a Constituição Federal, bem como a importância do controle preventivo de constitucionalidade no processo legislativo. O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal (RI-CLDF) em seu art. 1º e o art. 54 da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) estabelecem que o Poder Legislativo do Distrito Federal é exercido pela Câmara Legislativa, composta por Deputados Distritais eleitos de acordo com a legislação federal. A CLDF atua com competências atribuídas pela Lei Orgânica e pela Constituição Federal.

A representação do povo é uma função fundamental do Poder Legislativo, sendo que os Deputados Distritais têm o dever de agir em favor dos representados, elaborar leis que regulem a vida na região e fiscalizar o Poder Executivo Distrital. A eleição e investidura dos Deputados Distritais seguem a legislação federal, e o Código Eleitoral, por exemplo, estabelece que os candidatos são indicados por partidos políticos nacionais. O Presidente da CLDF, eleito pelos pares, representa a Casa e exerce a presidência durante um biênio, com a possibilidade de uma única recondução subsequente ao cargo.

Um aspecto interessante do Poder Legislativo do Distrito Federal é a ausência de leis delegadas e medidas provisórias como instrumentos de atuação



legislativa do Poder Executivo, conforme a LODF, que também veda a delegação de competências entre os poderes. A legislatura no Distrito Federal dura quatro anos e começa com a posse dos Deputados Distritais em 1º de janeiro do ano seguinte às eleições gerais. Isso difere do âmbito federal, onde a posse dos Deputados Federais ocorre em 1º de fevereiro. As proposições legislativas passam por comissões parlamentares, sendo a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) responsável por analisar sua admissibilidade quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, técnica legislativa e redação.

O controle preventivo de constitucionalidade é exercido pela CCJ, que verifica se as proposições estão em conformidade com a Lei Orgânica e a Constituição Federal, bem como com a legislação infraconstitucional aplicável. Essa análise é crucial para evitar que normas inconstitucionais entrem em vigor. Em caso de inconstitucionalidade, a Constituição prevê o controle jurisdicional realizado pelo Poder Judiciário, que pode declarar a invalidade de leis que contrariem os preceitos constitucionais. A Constituição é a lei máxima do país e deve ser respeitada por todos os poderes e indivíduos.

O RI-CLDF define que a CCJ emite parecer de caráter terminativo das propostas, sendo um importante filtro para evitar a tramitação de proposições inconstitucionais. No entanto, a CCJ também exerce uma função consultiva sobre as matérias, o que significa que não é necessário que a proposta tramite na Comissão para que sua viabilidade jurídica seja avaliada. É crucial que as proposições legislativas sejam compatíveis com a Constituição, pois leis inconstitucionais podem causar crises de inconstitucionalidade, prejudicando a estabilidade do sistema político e a confiança nas instituições democráticas. Portanto, a atuação da CCJ desempenha um papel fundamental na manutenção do Estado de Direito e na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.



REFERÊNCIAS

ALMEIDA SANTOS, Valéria. Pesquisa e Metodologias (módulo de ensino). Itabuna, 2006

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 34, ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/const_fed.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL, Distrito Federal. Lei 4492 de 15/07/2010. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/64114/Lei_4492_2010.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL, Distrito Federal. Lei 7088 de 31/03/2022. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=cda6733183564b7d86083a9e79a5a22c>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL, Distrito Federal. BRASIL, Distrito Federal. Lei 6997 de 09/12/2021. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/73e2b465219d4e5e83a8d22d2c63b496/Lei_6997_2021.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL, Distrito Federal. Lei 5276 de 24/12/2013. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/76013/Lei_5276_24_12_2013.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL, Distrito Federal. Lei 6023 de 18/12/2017. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL, Distrito Federal. Lei 6023 de 18/12/2017. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb>.

BRASIL, Distrito Federal. Lei 6023 de 18/12/2017. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb>.

BRASIL, Distrito Federal. Lei 6129 de 07/03/2018. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/4be8842bc4cf4d2baa35d917ac1c63bf/Lei_6129_07_03_2018.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.



BRASIL, Distrito Federal. Lei 6720 de 18/11/2020. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/75073f3ea3fb4da19dc6a21f3a2bf7b0/Lei_6720_18_11_2020.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL, Distrito Federal. Lei 6804 de 28/01/2021. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d5f61dad7ca448f38f005187e50332d5/Lei_6804_28_01_2021.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL, Distrito Federal. Lei 6995 de 09/12/2021. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/42cde85a375141c18eeec4c5d25a1e46/Lei_6995_09_12_2021.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL, Distrito Federal. Lei 6995 de 09/12/2021. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/42cde85a375141c18eeec4c5d25a1e46/Lei_6995_09_12_2021.html>.

BRASIL, Distrito Federal. Lei Complementar 840-11 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do DF. Disponível em: <[http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=840&txtAno=2011&txtTipo=4&txtParte=](http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=840&txtAno=2011&txtTipo=4&txtParte=;)>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL, Distrito Federal. Lei Nº 3.752, DE 25 DE JANEIRO DE 2006. Disponível em: <<https://dflegis.df.gov.br/ato.php?tipo=ficha&p=lei-3752-de-25-de-janeiro-de-2006>>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL, Distrito Federal. Lei Orgânica do DF - Texto Integral. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>>.

BRASIL, Distrito Federal. Regimento interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal - texto atualizado até 19/12/2018. biblioteca.cl.df.gov.br, 2018.

BRASIL, Distrito Federal. TJDFt declara inconstitucional lei que muda carreira do SLU. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2015/fevereiro/tjdft-declara-inconstitucional-lei-que-muda-carreira-do-slu>>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL. Lei Complementar 13 de 03/09/1996. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51842/Lei_Complementar_13_03_09_1996.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Vev. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA – CCJ. **Panorama Geral CCJ – 2020**. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades%20CCJ%20-%202020%20e%20Bi%C3%AAnio.pdf>. Acesso em 01 de setembro de 2023.



FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **Notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade**. Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/491/r142-22.PDF?sequence=4>. Acesso em jan/2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2007.

IDP. **Legística para advogados**. Disponível em: <https://materiais.online.idp.edu.br/ebook-legistica-para-advogados>. 2018. e-book. Acesso em jan/2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. Editora Atlas, 36. Ed. Rev. Atual. Amp. 2019.

NERY, Nelson Costa. **Direito Constitucional Brasileiro**. Editora GZ, Rio de Janeiro, 2021

SAMPIERI, Roberto Hernández; Colado, Carlos Fernández; e Lucio, Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa**. São Paulo: Mc-Graw-Hill, 3ª ed, 2006

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Edna e MENEZES, Estela. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. *et al.* **Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes**. Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2010.

TRINDADE, João. **Controle preventivo de constitucionalidade e de legística pelas comissões de constituição e justiça**: Importância, perspectivas e desafios. Obra coordenada pelo ministro Gilmar Mendes, no XXI congresso internacional de Direito Constitucional aqui do IDP, 2018.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WILLIMANN, José. **Regimento Interno da Câmara legislativa do Distrito Federal interpretado e comentado**, 2017.

ZENI, Laisla Fernanda. **A supremacia da constituição e o controle da constitucionalidade**. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/612/A-Supremacia-da-Constituicao-e-o-Controle-de-Constitucionalidade>. Acesso em jan/2023.