

Contribuição à Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro

J. PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE

I. PRELIMINARES

Temos, enfim, nova Constituição. Independente da posição crítica em que cada um se ponha frente às opções básicas de seu conteúdo, ela vige efetivamente. E vigendo com eficácia, vale, que a efetividade é o único critério para a validade das normas fundamentais. (1) Não resta, pois, ao profissional do direito, enquanto nesta condição, qualquer alternativa. Ele é servo de uma ciência *dogmática*. Norma válida a nova Carta constitucional há de ser por ele tomada, como objeto de estudo, assim como foi posta. Jurista, não lhe cabe discutir ou prescrever o *direito que devesse ser*, segundo sua pauta de valores. só se lhe pede que interprete e descreva o *direito tal como é*. (2) Essa, em síntese, a postura metodológica com que nos dispomos a iniciar, nestas notas, o estudo de nova lei fundamental brasileira. O que não importa em tomada de partido na discussão, que a sua vigência não encerra, já sobre os valores nela consagrados, já sobre a legitimidade política dos métodos de sua aprovação.

O estatuto do Distrito Federal como delineado na nova Carta, setor relativamente modesto de seu conteúdo, é o objeto que escolhemos para esta primeira abordagem do texto recém-promulgado. Menos pelas inovações introduzidas, embora de algum vulto; mais pela oportunidade por elas aberta de, com analisá-las, aflorar e rever certos problemas jurídicos sugeridos pelo tema.

Não que sejam problemas inéditos em nosso ordenamento; ao contrário, em sua maioria, sobrevivem eles, em termos similares, dos

(1) HANS Kelsen — Teoría General del Derecho y del Estado — trad. — Imprensa Universitária — México, 1943, págs. 122-136.

(2) HANS Kelsen — obra citada — Prefácio, pág. VI.

regimes anteriores. Mas, o que ocorre é que as questões atinentes ao Distrito Federal não têm logrado, em seu conjunto, maior atenção dos nossos melhores constitucionalistas. Poucos são os ensaios de uma visão sistemática da entidade. O que, em parte, se pode atribuir à maior sedução da teoria do Estado Federal em seu esquema típico: seus temas absorvem os tratadistas, deixando na penumbra a existência, na estrutura federal, das *formas heterogêneas de descentralização*, quais o Distrito Federal e os Territórios. Estes, para não mencionar às modernas *autarquias regionais*, (3) de crescente significado administrativo, quando não político, de que a SUDENE é o exemplo mais notório, nem nos anteciparmos sobre as perspectivas criadas pelo novo texto constitucional, em seu art. 157, § 10. (4)

Além do que, alguns dos melhores estudos sobre o Distrito Federal sob a Constituição passada, têm muito de sua significação científica abalada pelo seu comprometimento polêmico na discussão política da reivindicação carioca de eleger o Prefeito da antiga capital. (5)

Seria, porém, injusto não ressaltar, escrito sob o regime de 37, o notável artigo de CASTRO NUNES, (6) de que nos valeremos repetidas vêzes.

II. O PROBLEMA DAS CAPITAIS FEDERAIS

O Distrito Federal não é, como se sabe, instituto peculiar de nosso direito. Ao menos nas federações americanas, êle tem sido a solução comumente adotada para os problemas políticos das capitais federais.

«A presença numa cidade dos poderes centrais da Nação — observa CASTRO NUNES — determina no regime municipal, ainda que mantido, restrições à autonomia, mesmo nos países de mais funda tradição comunal. (7) Por isso, a pesquisa desvela, segundo LEVI CAR-

(3) A propósito, AFONSO ARINOS — Curso de Direito Constitucional Brasileiro, Forense, Rio, 1958 — vol. I. n.º 280, pág. 165.

(4) «A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente da sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum.»

(5) AFONSO ARINOS — Autonomia do Distrito Federal (parecer na Câmara dos Deputados) in Estudos de Direito Constitucional — Forense, Rio, 1957, págs. 113 e seguintes; LEVI CARNEIRO — Autonomia do Distrito Federal in Organização dos Municípios e do Distrito Federal — Forense, Rio, 1953 — págs. 210 e seguintes; LÚCIO BITTENCOURT — parecer na Câmara dos Deputados, em 1º de julho de 1952; ATTILIO VIVACQUA — Parecer no Senado Federal, em 1º de novembro de 1952.

(6) CASTRO NUNES — O Distrito Federal como autarquia local e os serviços a cargo da União in Direito, I/65 — Rio, 1940.

(7) Obra citada — pág. 67.

NEIRO, a existência em tôda a parte de uma legislação especial para o regime das sedes de govêrno, importando sempre na dependência direta da administração local em face da nacional (8) Cita, a propósito, vinte países, de organização unitária ou federativa, que reputa «os mais adiantados do mundo.»

Indiscutível, no entanto, que o problema da capital avulta de importância nas federações. Com efeito, é nelas que o maior grau de autonomia dos governos estaduais dá relêvo especial aos argumentos sôbre a possibilidade de conflitos entre esferas diversas de poder na sede do govêrno central, com riscos para a autoridade, senão para a segurança dêste. Não se pretende discutir a validade de tal opinião, questão essencialmente política. Contentamo-nos de notar sua aceitação geral nos diversos sistemas federais americanos, a começar, por óbvias razões históricas, com o exemplo de Washington, Distrito de Colúmbia, nos Estados Unidos.

WASHINGTON

Não se ignoram os antecedentes históricos da solução norte-americana. (9) Ao estabelecer a competência exclusiva do Congresso de legislar em tôdas as matérias sôbre o distrito que se viesse a adquirir para sede do govêrno dos Estados Unidos — Artigo I, Seção 8^a. nº 17 — precatavam-se os constituintes da repetição dos vexames a que se vira submetido o Congresso da primitiva e frágil Confederação Americana. Era recente a lembrança de sua fuga de Filadélfia, em 1783, expulso, sem assistência do govêrno da Pensilvânia, por um motim de soldados licenciados. Premuniam-se, pois, contra «o degradante espetáculo de um Congresso fugitivo» (10) Não estranha, portanto, reproduzir cada tratadista americano as palavras de MADISON, na defesa do inciso constitucional que previa o Distrito: «A necessidade indispensável de um domínio completo (do govêrno da União) sôbre a residência do govêrno se demonstra por si só. (11)

— «Carries its on evidence with it.»

(8) LEVI CARNEIRO — obra citada — pág. 238.

(9) JOSEPH STORY — *Commentaires on the Constitution of the United States* — Boston, 1873, págs. 122 e seguintes; WILLIAM B. MUNRO — *The Government of the United States* — Macmillan Co., New York, 1926, págs. 429 e seguintes; AFONSO ARINOS — parecer citado, págs. 125 e seguintes.

(10) JOSEPH STORY — obra citada, pág. 123: «the degrading spectacle of a fugitive Congress.»

(11) HAMILTON, JAY e MADISON — *O Federalista* — trad. — Editora Nacional de Direito, Rio, 1959, pág. 175.

Adquirido o território e construída Washington, da competência constitucional do Congresso emanaram vários ensaios de organização da cidade.

A princípio relativamente autônomo, dotado de uma câmara eletiva, o Distrito de Colúmbia vive, desde 1874, em completa dependência dos poderes federais. A legislação, reservou-a o Congresso inteiramente para si. Para a administração, criou-se comissão de três membros, sendo dois dos «comissários» nomeados, por quatro anos, pelo Presidente, sob aprovação do Senado e o último, do corpo de engenheiros do Exército, nomeado sem prazo determinado. (12) A jurisdição local, por fim, se cumulou, nas mesmas côrtes, à competência da justiça federal. (13)

BUENOS AIRES E MÉXICO

Razões históricas diversas levaram, na Constituição da Argentina, à adoção de dispositivo quase literalmente idêntico ao da Americana. (14) — Constituição de 1860, art. 67, nº 27 e Constituição de 1949 — art. 68, nº 26. Além do que, estatuiu-se ser o Presidente o «chefe imediato e local da Capital da Nação», função, é certo, que sempre exerceu através de delegados, cuja natureza sofreu constantes mutações. (15) Ainda como nos Estados Unidos, a jurisdição local é cometida ao Poder Judiciário da Nação, constitucionalmente competente para as causas «que ocorram na Capital federal e nos lugares regidos pela legislação do Congresso». (16)

Semelhante, de sua vez, a organização do Distrito Federal mexicano. (17) Entrega-se ao Congresso Nacional a competência de legislar para o Distrito e os Territórios Federais — art. 73, VI. O governo da cidade, pôsto constitucionalmente a cargo do Presidente da República, é por êle exercido, na forma da lei orgânica, através de um delegado seu, livremente escolhido, o Chefe do Departamento do Distrito Federal, repartição engastada na administração federal central, diretamente subordinada ao Chefe do Executivo. No mesmo art. 73, VI, da Constituição vigente, institui-se, ao contrário do que ocorre nos sistemas já expostos e dos regimes mexi-

(12) WILLIAM B. MUNRO — obra citada — págs. 430-431.

(13) W. W. WILLOUGHBY — On the Constitution of the United States — New York, 1926 — pág. 453.

(14) AFONSO ARINOS — parecer citado — págs. 127-128; CASTRO NUNES — obra citada — pág. 70.

(15) LEVI CARNEIRO — obra citada — pág. 240.

(16) RAFAEL BIELSA — Compendio de Derecho Administrativo — Depalma, Buenos Aires, 1960 — pág. 275.

(17) FELIFE TENA RAMIREZ — Derecho Constitucional Mexicano — Ed. Porrúa S/A, México, 1955 — págs. 327 e seguintes.

canos anteriores, para a jurisdição local comum, um organismo distinto do Judiciário Federal e cuja competência se estende aos Territórios.

A exposição poderia prosseguir, sem grandes novidades, pela Venezuela e pelo Canadá. E continuar na Europa, onde, se é certo que a federalização da capital não é tão intensa, também se encontraria sempre regime especial para a sede dos governos centrais. O mesmo quanto à Austrália. É, no entanto, dispensável alongar a pesquisa. Os casos referidos já nos dão perspectivas o bastante amplas para enfrentarmos o estudo do Distrito Federal brasileiro.

III. A ORGANIZAÇÃO DA CAPITAL NO BRASIL: RESENHA HISTÓRICA

Nosso federalismo, não se ignora, é de formação histórica centrífuga. Não adveio de um pacto federativo entre comunidades independentes. Sobreveio com a República, após 67 anos de organização imperial unitária. Transformaram-se em Estados-membros as províncias do Império, em que, por sua vez, se haviam transmutado, desde a fase do Reino-Unido, as capitânicas do período colonial.

Daí talvez porque, ao contrário dos Estados Unidos e da Argentina, localizar e organizar a sede do governo da União não tenha sido problema de monta, no plano político, para o Brasil republicano e federativo. O sonho inconfiante de interiorização da capital pôde esperar, sem conflitos maiores, até 1960. É que, de verdade, a solução do Distrito Federal, como outras primícias de federalismo do Ato Adicional de 1834, *antecedeu* no Brasil, em seus pontos essenciais, à própria Federação: já lhe vinha preparada do Império, com o chamado Município Neutro.

A Constituição de 1824, conservando a divisão do território nacional em províncias, já submetia, porém, a regime especial aquela em que se situasse a capital do Império — art. 72. Ficava ela privada do Conselho Geral da Província, instituído nas demais. E nem Presidência se deu à Província fluminense. Porque a ela pertencesse a cidade do Rio de Janeiro, a um tempo sua capital e do Império, foi ela posta sob a administração direta do Governo Geral. (18)

O Ato Adicional — 12 de agosto de 1834, coerente na sua direção descentralizadora, corrigiu, entretanto, a anomalia. Liberou da administração central a Província do Rio de Janeiro. Mas, subtraiu da autoridade de sua Assembléia Legislativa o município da Corte — art. 1º, 2ª parte. Este, embora guardadas as regalias do regime municipal, inclusive a Câmara, se punha sob a tutela do Governo Geral. Era o que se veio a chamar *Município Neutro*, sistema que

(18) AFONSO ARINOS — parece citado — págs. 118-119; LEVI CARNEIRO — obra citada — págs. 213-215.

pareceu a ARINOS, forte em citação do VISCONDE DO URUGUAI, já traía imitação do Distrito de Colúmbia. (19)

De qualquer maneira, certo é que, proclamada a República, a solução imperial *preparara e induzia* fãcilmente à criação do Distrito Federal.

Assim é que, o Decreto nº 1 do mesmo 15 de novembro de 1889, que proclamava a República Federativa e transformava em Estados «soberanos» as antigas províncias, dispunha:

Art. 10. O território do Município Neutro fica provisoriamente sob a administração do Governo Provisório da República e a cidade do Rio de Janeiro, também, provisoriamente, sede do governo federal. (20)

Dessarte, junto com a estrutura federativa do Estado, criava-se no Brasil o Distrito Federal, como entidade *sui generis* de sua composição. Ainda sob o governo provisório, o Decreto nº 50-A, em 7 de dezembro, antecipava as futuras leis orgânicas do Distrito, regulando-lhe a administração.

A Constituinte de 1891 recebeu, assim, a administração da capital federal já delineada em seus contornos fundamentais, por adaptação da antiga organização da Côrte.

Fiel ao molde norte-americano, a Constituição da República Velha foi concisa no trato do Distrito Federal. Limitou-se a conferir competência ao Congresso para legislar sobre sua organização municipal — art. 34, nº 30. Ao contrário das que a sucederiam, seu texto não se antecipou à lei orgânica na criação dos órgãos locais: cingia-se, no art. 67, a prever a existência de autoridades municipais, a quem, «salvas as restrições especificadas na Constituição e nas leis federais», caberia a sua administração.

Usando da ampla discrição que lhe deixava a Lei Maior, o legislador ordinário editou a Lei nº 85, de 20 de setembro de 1892, em que se criava a estrutura básica da organização do Distrito Federal, que perdurou até recentemente. Instituiu-se, com funções que se qualificavam de deliberativas, um Conselho Municipal, eleito pelo povo.

E, como chefe da administração, um Prefeito, nomeado pelo Presidente da República, mediante acôrdo do Senado.

Nas diversas constituições subseqüentes, ampliou-se a regulamentação constitucional *direta* do estatuto do Distrito Federal, limi-

(19) AFONSO ARINOS — parecer citado — pág. 120. Em sentido contrário: LEVI CARNEIRO — obra citada — pág. 218.

(20) O último «provisoriamente» significa o ingresso em nosso direito positivo da idéia de mudança da capital, que permaneceria em tôdas as Constituições posteriores até a inauguração de Brasília, em 1960.

tando-se, dessa forma, a margem de opções do legislador ordinário. Este, no entanto, conservou sempre a competência para a organização administrativa e judiciária da Capital da União. Varia, no entanto, em cada uma delas, o grau de descentralização da ordem do Distrito. Aproxima-se da autonomia dos Estados em 1934 (21). Desce, com o Estado Novo, a condição de estreita dependência dos órgãos federais, chegando a dispor a Carta de 1937 que o Distrito seria administrado pela União. Passando pela liberalização da ditadura, com a Lei Constitucional nº 9, de 1945, volta, com a Constituição de 1946, a situação muito semelhante à do seu regime na República Velha, com a diferença de que esboçado pela própria Lei Magna. Atinge *status* de autonomia idêntico ao de 1934, com a Emenda Constitucional nº 2, de 1956, que não chega, porém, a ser aplicada. É que a Capital se transfere para Brasília, voltando a vigor o texto original de 1946, até que a Emenda nº 3, de 1961, traduz evidente centralização, que a Constituição atual, retornando à vizinhança das instituições de 1937, acentuaria sobremaneira.

Esse o roteiro da evolução constitucional do Distrito, cujos pormenores serão chamados conforme a necessidade do desenvolvimento destas notas.

IV. NORMAS SOBRE O DISTRITO FEDERAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1967

O art. 1º da nova Carta define o Brasil como «República Federativa, constituída, sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do *Distrito Federal* e dos Territórios». A situação dos dois últimos é o objeto do Capítulo IV, do Título I, destinado êste à Organização Nacional. Compõem o capítulo o art. 17 e seus parágrafos.

Art. 17. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º Caberá ao Senado discutir e votar projetos de lei sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal.

§ 2º O Prefeito do Distrito Federal e os Governadores dos Territórios serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado.

§ 3º

(21) Disposições Transitórias, art. 4º, parágrafo único. O texto permanente — art. 15 — constitucionalizava, para o futuro Distrito Federal, a organização da lei de 1892.

No capítulo V referente ao sistema tributário, permanece a Constituição fiel à tradição de conferir ao Distrito Federal, cumulativamente, as competências tributárias dos Estados e dos Municípios — art. 19, § 5º. Em decorrência disso, referem-se ao Distrito Federal quase todas as normas disciplinadoras das competências tributárias outorgadas pela Constituição: arts. 20, 21, III; 24, 26 e 28.

Na seção referente à elaboração legislativa, reservou-se à competência exclusiva do Presidente da República «a iniciativa das leis que disponham sobre a administração do Distrito Federal» — art. 60, nº IV. O Congresso, porém, retirou das matérias suscetíveis de regulação urgente por decreto-lei — art. 58 — as atinentes à administração do Distrito, constantes do art. 59, IV, do anteprojeto elaborado pelo Executivo.

Note-se, ainda, a constitucionalização do Tribunal de Contas local, como órgão auxiliar do Senado na fiscalização financeira e orçamentária da administração do Distrito — art. 45, nº III.

Estas as normas mais relevantes sobre a ordem do Distrito Federal na nova Constituição. Outras referências a problemas seus no texto constitucional aparecerão quando da análise das questões correspondentes.

V. O DISTRITO FEDERAL E OS ESTADOS FEDERADOS: LINHAS PARA UM COTÉJO SISTEMÁTICO

As características do Distrito Federal não poderão ser bem marcadas se se abstrair de sua inserção num Estado Federal. As peculiaridades daí decorrentes sobrelevam as que se poderiam extrair da excepcionalidade da sua organização frente ao regime municipal comum.

O Estado Federal, não se ignora, é uma ordem jurídica complexa. Nêle coexistem, compondo uma mesma estrutura estatal, uma ordem central, de validade coextensiva de todo o território nacional, e várias ordens descentralizadas, de validez local limitada às respectivas parcelas territoriais.

A tipicidade do sistema de descentralização federativa se revela por um grau específico de autonomia das ordens locais, bastante para dar-lhes a categoria de Estados Federados ou Estados-membros.

Mas, se os Estados-membros são a forma típica de descentralização da ordem federal, nem sempre são as únicas. Não nos referimos ao Município: seu *status* entre nós, apesar da respeitável teoria da tridimensionalidade do federalismo brasileiro, (22) continua a ser

(22) MIGUEL REALP — O Município na Estrutura do Estado Federal Brasileiro in Nos Quadrantes do Direito Positivo — São Paulo, 1960, pág. 48.

a de uma descentralização dos Estados-membros, embora parcialmente disciplinada na Constituição Federal. Falamos do Distrito Federal e dos Territórios, ordens locais subtraídas do sistema dos Estados-membros e postas, ao seu lado, como componentes da ordem federal — é o que se infere do art. 1º da Constituição. São ordens locais que, embora distintas da União (23) — ordem central, se vão caracterizar por uma maior dependência frente a ela e, via de consequência, por um grau mais baixo de descentralização em relação aos Estados-membros.

Dadas, no item anterior, as normas básicas do Distrito Federal na nova Constituição, cumpre pesquisar-lhe as notas específicas em confronto com as que distinguem as outras ordens locais de nossa estrutura federativa.

Talvez que, depois de se ter quase identificado com a situação dos Estados-membros, hoje o Distrito Federal mais se aproxime dos Territórios. Não obstante, escolhemos o cotejo com os Estados-membros como o método mais adequado para sublinhar os pontos fundamentais de seu estatuto constitucional. É que a regulamentação constitucional dos Territórios é quase nenhuma. A exemplo do que ocorria com o Distrito, em 1891, a Constituição quase se limita a dar ao legislador ordinário, no art. 17, a competência para organizar os Territórios. O mais se resume à possibilidade de criação de novos Territórios ou da transformação dos atuais em Estados através da lei complementar — art. 3º; à nomeação pelo Presidente dos seus Governadores e, por estes, dos Prefeitos — art. 17, §§ 2º e 3º, e à ausência de descentralização nos Territórios, da competência para a legislação tributária de índole local, reservada à própria União no art. 18, § 5º. Tudo o mais se deixou ao legislador ordinário. Daí, que os característicos constitucionais dos Territórios permanecem muito fragmentários para permitir um cotejo sistemático com o *status* do Distrito Federal.

VI. O CRITÉRIO DO ESTADO FEDERAL

Caracterizar o Estado Federal não é, ainda agora, tarefa sem tormentos. A definição há de ser bastante ampla para abranger a pluralidade das variantes históricas do federalismo estatal. E há de ser suficientemente específica para distingui-lo com nitidez das formas mais próximas de descentralização territorial do Estado. Buscando o equilíbrio entre as duas exigências opostas, pelejam os doutos, entre

(23) Em sentido contrário, a tese, que nos parece inaceitável mesmo para a Carta de 37 e seu art. 7º, de JOSÉ DUARTE — O Distrito Federal em face da Constituição de 1937 — Revista Forense, vols. 77/439 ... «O Distrito Federal passou à exclusiva, direta e imediata administração federal, absorvendo-se na União, transfundindo-se nela o antigo município neutro.»

uma série de divergências. (24) De algumas inegavelmente relevantes a outras meramente terminológicas. Impossível, de qualquer modo, desviarmos-nos do tema para tratá-las com minudência. Limitamo-nos, pois, a explicitar resumidamente nossa opção.

Na trilha do pensamento genial de HANS Kelsen não vemos entre o Estado Federal e o unitário, descentralizado em províncias autônomas, mais que uma diversidade no grau de descentralização. (25) Ambos constituem forma de descentralização, a um tempo, estática e dinâmica, na terminologia kelseniana. (26) *Estática*, porque, quer ao Estado-membro da Federação, quer à província autônoma, corresponde um ordenamento jurídico parcial, composto de normas jurídicas de validade restrita aos seus respectivos territórios. *Dinâmica* na medida em que as normas constitutivas de tais ordens locais são criadas por órgão a elas próprios, distintos dos órgãos criadores da ordem central.

Qual, então, a nota específica do ordenamento do Estado federado?

Entre nós, o insigne VICTOR NUNES LEAL, citando C. F. STRONG, defende critério largamente acatado. Exigiria êle que o âmbito de autonomia dos Estados-membros, isto é, a sua *competência*, seja determinada diretamente em *constituição federal rígida*, aperfeiçoando-se o traço federal se, ademais, fôr a discriminação constitucional de competência provida de um sistema eficaz de *contrôle de constitucionalidade* das leis. (27) O caráter específico do Estado federal se reduziria, pois, a uma *forma determinada de garantia da competência* reservada às ordens estaduais, de modo a pô-la acima do alcance de modificações ditadas pelo legislador ordinário da União.

Não resta dúvida quanto à essencialidade ao reconhecimento do Estado federal da satisfação desse requisito formal. Constante no texto constitucional de todos os Estados federais, êle, por outro lado,

(24) Excelente resumo da matéria, acompanhada de valioso roteiro bibliográfico, em RAUL MACHADO HORTA — A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro — tese de concurso — Belo Horizonte, 1964 — páginas 13-67. Entre os clássicos, ainda imprescindível a discussão das várias teorias em CARRÉ DE MALBERG — Teoria General del Estado — trad. Fondo de Cultura Económica, México, 1948 — págs. 96 e seguintes.

(25) HANS Kelsen — obra citada — pág. 333.

(26) Sobre centralização e descentralização na teoria pura do Estado, sentido em que empregamos as expressões: HANS Kelsen — obra citada — págs. 319 e seguintes; ADOLF MERKEL — Teoria General del Derecho Administrativo — Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1935 — *passim*, especialmente § 23 — págs. 437 e seguintes. Sua diferença da doutrina corrente da descentralização em RAUL MACHADO HORTA — obra citada — págs. 27 e seguintes.

(27) VICTOR NUNES LEAL — Leis federais e leis estaduais in Problemas de Direito Público — Forense, Rio, 1960, pág. 110. O mesmo artigo se acha na Revista de Direito Administrativo, vols. 1/65.

é pressuposto indispensável da teoria kelseniana do Estado Federal, como já o notara VICTOR NUNES (28) É que se deve ao mestre insuperável de Viena a *distinção entre o Estado federal total e a sua ordem central*, por êle chamada de Federação e que, fiéis à terminologia do nosso direito positivo, chamaremos União. O primeiro e um ordenamento complexo, constituído de uma ordem *parcial central*, a União e as várias ordens *parciais locais* dos Estados-membros. Aquela e estas derivando seus âmbitos materiais de validade da Constituição, que é, a um só tempo, constituição do ordenamento total, enquanto reparte sua competência entre a União e os Estados, e constituição da ordem parcial central, enquanto estrutura os órgãos da União (29) Ora, só a repartição constitucional rígida das competências permite a concepção kelseniana. É que só por efeito dela resulta que, salvo a emenda constitucional, as normas criadas pelos órgãos da União, inclusive a lei federal, *não são hierarquicamente superiores* ao ordenamento dos Estados (30) e o problema entre as duas ordens seja o de competência e não de hierarquia.

No entanto, a existência da repartição constitucional não nos parece bastante, *por si só*, para caracterizar o Estado federal.

A autonomia dos Estados-membros não independe, como do critério exposto se poderia supor, da *extensão* ou do *conteúdo mínimo da esfera de competência* a êles deferida. Nem é suficiente, como seria possível extrair da linguagem do brilhante AFONSO ARINOS, (31) que nela se inclua uma parcela de atividade normativa.

Basta atentar na moderna experiência italiana de descentralização regional. A ela a comum opinião dos doutos não acorda em atribuir dimensões federativas. Não obstante, na ordem vigente da Itália, «as regiões encontram diretamente na Constituição o fundamento de seus poderes e a garantia de sua independência: cada uma delas tem, ainda que limitado, um poder de legislar, de cada uma depende uma esfera da administração pública e nenhuma região, nos limites de sua competência, fica em qualquer relação de dependência em face de outros órgãos ou entidades.» (32) E mais: seus conflitos com o Estado são da competência exclusiva da Côrte Constitucional (33)

(28) VICTOR NUNES LEAL — Federação — Apostila de aula ministrada no DASP, em junho de 1948 e republicada, na Universidade de Brasília, em 1965.

(29) HANS KELSEN — obra citada — pág. 334.

(30) GONÇALVES DE OLIVEIRA — Hierarquia das leis e competência legislativa da União e dos Estados — Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores ns. 3/42; VICTOR NUNES LEAL — obra citada — págs. 125 e seguintes.

(31) Curso citado — pág. 161. O contexto revela, porém, que o autor exige para os Estados-membros mais que qualquer atividade normativa.

(32) BALLADORE PALLIFRI — Diritto Costituzionale — 7ª ed. Milano, 1963, págs. 302 e seguintes.

(33) Idem — pág. 303.

Portanto, além de a competência dos Estados ser outorgada em termos rígidos pela própria Constituição, e garantida pela jurisdição constitucional, têm razão os que postulam ainda, para a identificação de seu grau característico de autonomia, que nesta se inclua uma *parcela de competência constituinte*. (34) Ainda que se trate de um poder constituinte derivado e não originário, porque circunscrito às margens que lhe deixe a Constituição Federal, de tal forma que não se pode cogitar da soberania dos Estados-membros. Veja-se o exemplo do art. 13 da nova Constituição.

Essa descentralização parcial da competência constituinte, de que se origina a *autonomia constitucional dos Estados-membros*, é que não se encontra nas formas não federativas de descentralização territorial: nestas, a «constituição» das ordens locais, é competência dos órgãos centrais: valha de exemplo o art. 166 da nossa Constituição Imperial. (35)

Em conclusão: o grau de descentralização normativa própria da autonomia dos Estados Federados se caracteriza, *formalmente*, pela delimitação constitucional de sua competência frente à da União em termos rígidos e, quanto possível, jurisdicionalmente garantidos. É *materialmente*, pela inclusão, no círculo da competência estadual, de um mínimo de autonomia constitucional, isto é, de competência constituinte, ou poder para estabelecer sua própria organização.

Passamos, em seguida, a mostrar como a ordem descentralizada do Distrito Federal *falecem* ambos os requisitos, o formal e o material, que viemos de aceitar como notas essenciais da autonomia dos Estados Federados.

VII. A COMPETÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL E A FORMA DE SUA DETERMINAÇÃO

Acentuou-se com a devida ênfase que os Estados-membros recebem diretamente da Constituição os critérios que demarcam sua competência frente à da União e, em parte, à dos Municípios.

(34) É o requisito a que aludem, seja sob o título de autonomia constitucional ou de poder de auto-organização, entre outros: GEORG JELLINEK — Teoria General del Estado — trad. Albatros, Buenos Aires. 1954 — págs. 367 e seguintes; CARRÉ DE MALBERG — obra e páginas citadas, especialmente 110 e 124 e seguintes; HANS KELSEN — obra citada — pág. 334; GEORGES BURDEAU — Traité de Science Politique — Paris, 1949, Tomo II, pág. 437. Entre nós, por exemplo, PINTO FERREIRA — Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno — 4ª Ed. — Saraiva, São Paulo. 1962 — Tomo II, pág. 616.

Ver a nota 35 na página seguinte a esta.

(35) Certo, as regiões italianas, através dos Conselhos Regionais, deliberam sobre seus próprios estatutos. Após a deliberação, entretanto, dependem êles de aprovação por lei da República — Constituição, art. 123; BALLADORE PALLIERI — obra citada, págs. 306 e seguintes. Tanto basta para afastar a idéia de sua autonomia constitucional.

São conhecidas as várias técnicas usadas com esse fim nas constituições federais. (36) RAUL MACHADO HORTA as reúne em dois sistemas básicos: o da repartição *horizontal* e o da repartição *vertical* de competências; (37) Consiste a primeira na discriminação das matérias em dois círculos, entregues, a título de competência *exclusiva*, um à ordem central e, o outro, a cada uma das ordens estaduais, nos limites de seus territórios respectivos. Ao princípio clássico da repartição horizontal, a evolução do federalismo, na linha de ampliação constante da esfera material da União, criou, em favor dos Estados-membros, o que o notável constitucionalista chama de «atividade normativa *compensatória*» (38), traduzida na técnica da «repartição vertical de competência, que realiza a distribuição de *idêntica* matéria legislativa entre a União e os Estados-membros, estabelecendo verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência». (39)

Nossa tradição constitucional, fiel às origens norte-americanas, foi sempre de reserva aos Estados-membros dos *podêres remanescentes*, assim chamados os não enumerados em favor da União, aos quais a nova Carta acrescenta, explicitando o que já se entendia nos regimes anteriores, os diretamente assegurados pela Constituição aos Municípios — art. 13, § 1º.

Afora a limitação oriunda dos *podêres* enumerados da União e dos Municípios, sofrem ainda os Estados a dos *princípios constitucionais*, implícita ou expressamente impostos à observância dos ordenamentos estaduais, «seja para adotá-los, reproduzindo-os, seja para respeitá-los, por abstenção de ato ofensivo». (40) Nas constituições brasileiras anteriores, outro importante limite lhes advinha na expressa recepção da doutrina americana dos *podêres implícitos* federais, prevalentes sobre os remanescentes estaduais: a referência desapareceu na Carta de 67 — art. 13, § 1º, peculiaridade cujo alcance não seria possível aprofundar aqui.

A solução dos *podêres* reservados dos Estados não é, porém, a única técnica usada em nossa Constituição para a repartição horizontal de competências. Ao seu lado, conhecemos desde 1891, em matéria de competência legislativa tributária, a enumeração *exaustiva* dos impostos deferidos quer à União, quer aos Estados e a partir

(36) GEORGES BURDEAU — obra e tomo citados — pág. 434; BERNARD SCHWARTZ — *American Constitutional Law* — University Press, Cambridge, 1955 — págs. 28 e 42; PINTO FERREIRA — obra e tomo citados — págs. 622 e seguintes.

(37) RAUL MACHADO HORTA — obra citada — págs. 50 e 51.

(38) *Idem*, pág. 56.

(39) *Idem*, pág. 53.

(40) RAUL MACHADO HORTA — obra citada — pág. 234.

de 1934, também aos Municípios, a título do mínimo a eles garantido.

Por outro lado, ainda em matéria tributária, não nos é estranha a competência *concorrente*, mantida na Constituição de 1946 — art. 21 — para a decretação de impostos não previstos na distribuição constitucional. O princípio desapareceu no entanto, com a Emenda Constitucional nº 18, de 1965, proibindo a criação de novos impostos — art. 5º. A nova Constituição voltou a facultá-la: o sistema de sua atribuição, todavia, mais se aproxima agora da repartição vertical que da competência concorrente — art. 18, § 6º.

Ao método da repartição vertical, por fim, habituamo-nos, a partir de 1934, com a competência deferida aos Estados para legislar, em caráter *complementar* ou *supletivo*, sobre parte da competência legislativa da União. Foi mantida na Constituição vigente — art. 8º, parágrafo único, que, ademais, introduziu inovações no sistema tributário a que não parece alheia a idéia de distribuição vertical: vejam-se, por exemplo, os §§ 2º e 4º, do art. 24.

Salvo em matéria tributária, substancialmente diversa em relação a dos Estados é a técnica de definição da competência do Distrito Federal. Não obstante situado como parcela distinta do Estado Federal, o Distrito, nesse aspecto como no de sua organização, antes se aproxima dos Municípios que dos Estados-membros.

O Estado-membro, como se viu, recebe tóda a sua competência diretamente do texto constitucional, donde só à Constituição, e não às leis federais, se subordinar o seu ordenamento próprio. Ao contrário, como ocorre em relação aos Municípios, só *parte* do âmbito material da ordem descentralizada do Distrito Federal tem seu fundamento *imediate* na Constituição. O resto é deixado, em princípio, à discricção do legislador *ordinário* da União, através da lei de organização administrativa do Distrito. Se assim é, o sentido dessas esferas parciais traçadas na Constituição é menos o de definir a competência do Distrito Federal ou a dos Municípios, que o de garantir-lhes o *mínimo* de faculdades descentralizadas de govêrno, impostas, dessa forma, ao respeito dos órgãos incumbidos de organizá-los: os estaduais, no que toca aos Municípios; o legislador federal, relativamente ao Distrito.

A tanto se reduz o sentido do trato pela Constituição de certos aspectos da competência do Distrito Federal. Não traz a Carta nada que se possa ter como critério *genérico* para a fixação do âmbito total de sua ordem local. Nada que ao menos se avizinha, por exemplo, do princípio dos poderes remanescentes estaduais. No diploma constitucional vigente, a exemplo da Constituição de 1946, nem mesmo se descobre a referência aos peculiares interesses do Distrito Federal, contida no art. 53, do de 1937. A fórmula da competência para a gestão dos peculiares interesses se restringe hoje aos Muni-

cipios, onde, apesar de sua imprecisão, tem servido à revelação de matérias necessariamente votadas ao âmbito municipal, ainda que não expressas no rol da Constituição.

Ora, como nosso tema se resume, em princípio, à disciplina do Distrito Federal na Constituição, cumpre esclarecer que matérias ela põe diretamente no âmbito de sua ordem, impondo, dessarte, à legislação orgânica *reproduzi-la* ao definir o total da sua competência.

Nessa tarefa, desperta logo a atenção do observador o capítulo pertinente ao *sistema tributário*. Aqui, a competência do Distrito Federal é tão direta e minuciosamente demarcada quanto a da União, dos Estados e dos Municípios. O que, aliás, se compreende quando se lembra que, em matéria tributária, abandonamos nosso sistema básico de repartição de competências, para adotar o da enumeração exaustiva de cada uma das esferas de legislação: só há, dessarte, competência tributária quando constitucionalmente expressa.

Data do código político de 1934 — art. 15 — a inclusão do Distrito Federal na distribuição constitucional das competências para decretar e arrecadar tributos. A primeira constituição republicana, limitou-a à União e aos Estados — arts. 7º e 9º. Deixou-se aos últimos prover de fontes de rendas aos seus Municípios. E, à lei ordinária, atribuí-las ao Distrito Federal. Certo, entretanto, que, embora sem precisar seus limites, se *impunha* essa atribuição: é o que seguramente se infere do art. 67, parágrafo único, estabelecendo que as despesas de caráter local na capital da República, incumbiam exclusivamente à autoridade municipal.

Assim, desde 1934, junto com os Municípios, o Distrito Federal foi pôsto como unidade tributária *distinta* e de ordem *constitucional*, em situação de *paridade* com a União e os Estados. E o critério então adotado para a definição de sua competência impositiva repetiu-se nas Constituições subseqüentes: atribuir ao Distrito Federal, *cumulativamente*, os impostos conferidos aos Estados e aos Municípios. Quanto a taxas e contribuições de melhoria, sua cobrança pelo Distrito foi condicionada aos mesmos pressupostos constitucionais que incidem relativamente às outras unidades federadas.

A tais princípios permaneceu fiel a nova Constituição — art. 18 e seu § 5º. Fixada, assim, sua competência tributária, desdobra-se a norma de sua equiparação aos Estados e Municípios, ou, ainda, ao Estado sem Município (art. 18, § 5º), por toda a minuciosa disciplina constitucional do exercício das faculdades conferidas. É o que se vê em todo o capítulo, não vindo a propósito arrolar-lhe os pormenores. De notar, entretanto, como inclusive relativamente à União, o Distrito Federal, enquanto poder tributário, cerca-se praticamente das mesmas *garantias* concedidas aos Estados — entre outras, art. 18, §§ 1º, 6º e 7º, art. 19, nº II, art. 19, nº III, *a*, conserva, igualmente, o Distrito Federal sua equiparação cumulativa com os Estados e os

Municípios em setor particularmente importante do nôvo sistema tributário. Referimo-nos à sua parte no mecanismo de *redistribuição das receitas* tributárias, com que se busca compensar os governos descentralizados da perda substancial de potência financeira de suas órbitas de competência exclusiva (40-a) — arts. 23, § 1º, 26 e 27.

Outrossim, no tocante às *limitações e vedações* constitucionais impostas ao exercício das competências tributárias, vale notar que a situação do Distrito Federal em nada é inferior à dos Estados, quando não identificada à da própria União — arts. 20 e 21, nº III.

Estabelecido e dimensionado, dessa forma, diretamente pelas normas constitucionais, o poder tributário do Distrito Federal não é suscetível de restrições do legislador ordinário, a pretexto de sua competência para ditar-lhe a organização administrativa. A disciplina de sua esfera tributária só se submete aos órgãos legislativos da União na medida em que, através das leis complementares e resoluções do Senado previstas na Constituição, aos mesmos também se subordinaram, em vários aspectos, as legislações tributárias dos Estados e dos Municípios — art. 17. O que a inovação da reforma tributária representa de inusitado centralismo se expande, dessarte, por tôda a nossa estrutura federativa.

Provendo-o de competência tributária, natural que a Constituição haja previsto a existência de lei orçamentária própria do Distrito Federal. Fê-lo, ao cometer ao Senado a sua votação — art. 17, § 1º. Cabe a propósito um parêntese. Na análise puramente jurídica, que ora se tenta, em nada impressiona a verificação fáctica da notória insuficiência das receitas do Distrito em relação aos encargos financeiros dos serviços que lhe são entregues. A contribuição vultosa da União para êsse fim não desnatura, juridicamente, a independência do orçamento distrital frente ao federal. Certo, no reino dos fatos, objeto da ciência financeira, pode-se asseverar, com o lúcido SOUSA NETO, que o orçamento do Distrito «é teórico, nominal, quase pretexto para se tornar onusto com verbas federais.» (41) No plano juridico-normativo, entretanto, é o mesmo notável magistrado quem elucida a situação. Concedida a verba pela União, através do orçamento federal, «o dinheiro sai de seu patrimônio, incorporando-se, automaticamente, ao de ser federativo contemplado» (42) Incorporados ao patrimônio do Distrito, os recursos concedidos pela União se equiparam às receitas próprias do organismo local e, no orçamento dêste

(40-a) Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda — Reforma Tributária Nacional — Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1966 — págs. 31-32.

(41) SOUSA NETO — Voto no Agravo de Petição em Mandado de Segurança nº 152, do T.J.D.F., in Doutrina e Jurisprudência — nº 1, pág. 90.

(42) Idem, ibidem — pág. 88.

é que, tanto aquêles quanto estas, encontrarão a fonte *imediate* de autorização para seu dispêndio.

Do mesmo art. 17, § 1º, que define a competência do Senado enquanto legislador do Distrito, além da matéria tributária e de seu consectário lógico, a elaboração do orçamento, extrai-se ainda a outorga constitucional direta à ordem distrital de competência de regular, por normas descentralizadas, os *serviços públicos* e o *regime de pessoal* da administração do Distrito. Certo, a competência para legislar sobre os serviços públicos do Distrito Federal tem sua extensão condicionada à opção do legislador ordinário sobre que serviços públicos locais ficarão a seu cargo. Quanto à atinente ao regime do pessoal, porém, a solução ficou imposta constitucionalmente: como sempre aconteceu, o funcionalismo do Distrito Federal continuará organizado em corpo diverso do da União, sujeito a legislação que, respeitadas os princípios constitucionais da matéria — art. 106, não terá necessariamente qualquer vinculação de conteúdo com o estatuto dos servidores federais.

No texto constitucional, ainda outra matéria foi expressamente delegada ao âmbito normativo e administrativo do Distrito: a *organização de seu sistema de ensino* — art. 169, para cujo desenvolvimento, no entanto, prestará a União assistência técnica e financeira — art. 169, § 1º.

Sintetizemos o dito até agora. A competência do Distrito não lhe advém diretamente da Constituição, seja por enumeração exaustiva das matérias nela incluídas, seja, como a dos Estados, pelo critério geral dos poderes remanescentes. Ela é derivada da *lei federal*. Esta, todavia, recebe da Constituição algumas funções de legislação e administração que compulsoriamente há de incluir no âmbito do orçamento distrital. Vimo-los! decretação e arrecadação de tributos, elaboração do orçamento, regulamentação do pessoal e dos serviços públicos locais, organização do sistema de ensino. Este, pois, o *mínimo constitucional* do conteúdo da competência do Distrito.

Mas, despidendo de tão óbvio acentuar que não se cria um organismo local, dotado de receita tributária, orçamento e pessoal próprios, para nada. Ademais, refere-se a Constituição, além do ensino, a serviços públicos do Distrito Federal. Por conseguinte, embora sem conferir-lhe expressamente a gestão de todos os seus peculiares interesses, a Constituição, com a instrumentalidade de govêrno de que o dotou, visou a possibilitar fôsse descentralizado no Distrito Federal tudo quanto constituísse assunto *meramente* local.

Apenas, ao invés de gizar-lhe, desde logo, com a rigidez da norma constitucional, a esfera de competência, adotou solução mais flexível. Delegou à lei ordinária fixar o que se devesse reputar de interesse exclusivamente local e o que, não obstante de *âmbito local*, fôsse de

atribuir, dada a peculiar condição da capital da República, à legislação e à administração federais.

A Constituição deu ao Distrito todos os tributos não federais. Mas não fez obra de simetria entre as receitas e o objeto da sua destinação. Não se acumularam no Distrito Federal, ao menos por obra da própria Constituição, tôdas as tarefas que o esquema federativo põe a cargo dos Estados e dos Municípios.

Não se teve por suficiente ficar centralizada na União a investidura do chefe da administração local e, em 1937, e de novo, a partir de 1961, que se concentrasse nos seus órgãos legislativos, tôda ou quase tôda a legislação do Distrito Federal. Conservou-se, a respeito, a tradição observada desde 1891: a bipartição das matérias de governo local em dois setores. O primeiro, entregue à legislação e à administração locais; o outro, reservado à administração das autoridades federais, ao custeio direto do tesouro da União e, conseqüentemente, regulado por legislação federal.

A Constituição de 1891 chegou a exemplificar o sistema, pondo desde logo dois serviços locais — a polícia e o ensino superior — como reservados à União, além de deixar ao legislador a possibilidade de reservar outros — art. 34, nº 30. Ficou, assim, explícito que serviços de índole local, isto é, cuja natureza os poria normalmente na órbita dos Estados ou dos Municípios, (43) poderiam, na capital federal, ser regulados e administrados pela União. A mesma facilidade se repetiu na Constituição de 1934, onde, porém, já se não mencionavam quaisquer serviços de antemão subtraídos à administração descentralizada do Distrito. Deu-se ao legislador completa liberdade para a distribuição — art. 5º, nº XVI.

Verdade. desapareceu, desde a Carta do Estado Novo, a previsão expressa de reserva pela União de serviços atinentes ao Distrito Federal.

Com isso, no entanto, se alterou apenas a forma de seu exercício, restando incólume a competência legislativa da União para repartir, entre a sua própria e a ordem do Distrito, as funções locais da sede do governo. O novo método, concluiu CASTRO NUNES, analisando a Carta de 37, era a *antítese* do consagrado nas duas primeiras constituições da República. Nestas, o princípio era a competência do Distrito Federal para os assuntos locais, livre, no entanto, o legislador, «guardando um mínimo dependente de seu próprio critério», para adjudicar serviços de caráter local à administração federal. Invertido o sistema, «serviços locais a cargo do Distrito são os enumerados na sua lei orgânica; serviços federais os não mencionados. Ou por outras palavras: êstes serão a regra, os locais a exceção.» (44)

(43) CASTRO NUNES — Artigo citado, pág. 81.

(44) CASTRO NUNES — Artigo citado, pág. 82.

Pôsto elaborada à vista do texto de 37, a lição do notável magistrado pode transplantar-se sem receio para os regimes constitucionais posteriores, inclusive o atual.

Vale, porém, uma observação. Não se afirma, com aceitar a conclusão de CASTRO NUNES, que, por serem a regra, os serviços locais reservados à União sejam qualitativa ou quantitativamente superiores aos descentralizados no Distrito. Estes têm o caráter de exceção tão somente no sentido de que hão de estar expressos na lei como de competência distrital, ou, pelo menos, que implicitamente decorram dos expressos. Aquêles, são a regra apenas porque tais se presumem todos os não concedidos ao Distrito. Ao contrário do equívoco a que poderia induzir o enunciado do princípio, pode notar-se ate certa tendência, no plano da legislação, para *ampliar* a esfera de competência da administração local do Distrito, o que talvez se possa atribuir à sua maior dependência atual frente aos órgãos da União.

Entre os serviços locais reservados à União pelos vários regimes, CASTRO NUNES situa, como o de maior relêvo, o da jurisdição comum no Distrito Federal, (45) tese a que voltaremos. Na mesma posição, o Ministério Público local — Lei nº 3.434, de 20 de julho de 1958.

Sempre se reservaram, outrossim, à administração federal as *polícias* civil e militar do Distrito. As funções da primeira eram confiadas ao Departamento Federal de Segurança Pública do Ministério da Justiça, que as somava às correspondentes à polícia federal. Reuniram-se, pois, num mesmo órgão da administração central competências de âmbito nacional às de âmbito local do Distrito. (46) Tal situação perdurou da Constituição de 1891, na qual, como se notou, o serviço de polícia era expressamente reservado à União, até o advento da Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964. Através dela, bifurcou-se o Departamento Federal de Segurança Pública, cujo nome foi conservado para a agência de polícia federal, enquanto as funções policiais locais, com a transferência do pessoal respectivo, passavam para a Secretaria de Segurança da Prefeitura do Distrito Federal. A mesma transferência se deu com relação à Polícia Militar, antes, também integrada na estrutura do Ministério da Justiça.

Escrevemos estas notas quando ainda vige parcialmente a Lei nº 3.751, de 14 de abril de 1960, primeiro diploma da organização administrativa do Distrito Federal, em Brasília. O seu art. 2º é ainda o dispositivo básico da definição legal de sua competência. Limitando-se estas considerações ao estatuto constitucional do Distrito, não nos deteremos em analisa-lo com minúcia.

(45) CASTRO NUNES — Artigo citado, pag 85.

(46) SOUSA NETO — Vcto e revista citados — pág. 80.

Devemos, entretanto, notar a perfeita aplicação que nêle se fêz do entendimento de CASTRO NUNES, a que aderimos, quando estebelece:

Compete ao Distrito Federal exercer todos os poderes que lhe são explícita ou implicitamente *deferidos* pela *Constituição* e pelas *leis*, e especialmente:

I — Organizar os seus serviços administrativos.

II — Prover as necessidades do seu governo e da sua administração, podendo, se necessário, pedir auxílio à União.

III — Dispor sôbre os direitos e deveres dos seus funcionários e organizar o respectivo estatuto.

IV — Elaborar leis supletivas ou complementares da legislação federal, nos termos do art. 6º da Constituição.

V — Decretar impostos sôbre: (47)

VI — Decretar quaisquer impostos não atribuídos privativamente à União, observado, no que couber, o preceito dos arts. 21 e 26, § 4º, da Constituição.

VII — Cobrar:

a) contribuições de melhoria, quando...;

b) taxas;

c) multas de qualquer natureza;

d) quaisquer outras rendas que possam provir...

VIII — Realizar operações de crédito nos termos da Constituição.

IX — Fazer concessões de serviços públicos não reservados à União.

Outros serviços e funções se põem a cargo do Distrito Federal no art. 3º, concernentemente com a União, e no art. 4º da mesma lei de organização administrativa.

Vista à luz da nova Constituição, sob a qual continua a vigor, a relação de competências do Distrito Federal da Lei nº 3.751, revela como, ao lado da reprodução das já constitucionalmente deferidas, o legislador, em opção originária, lhe cometeu outras funções

Destas, algumas merecem breve referência.

A primeira, a do art. 2º, nº IV, na qual se dá ao Distrito Federal parte na distribuição vertical de competência legislativa que, no entanto, como as anteriores, a atual Constituição limita à União e aos Estados — art. 8º, § 2º.

(47) Seguem-se os impostos atribuídos aos Estados e aos Municípios pela Constituição de 1946.

Outra, a do nº VI do mesmo artigo, que consagrava, em favor do Distrito Federal, a competência com a União para a criação de novos impostos, o que o art. 21, da Constituição de 46, restringia aos Estados. Trata-se de dispositivo hoje *invalidado* com o desaparecimento da competência tributária concorrente. Como os Estados e os Municípios, porém, pode o Distrito receber da União a *delegação residual* de que cogita a nova Constituição — art. 19, § 6º.

Veja-se, por fim, o inciso IX. O legislador inverteu aqui o princípio de que, em regra, a competência é federal. Consagrou-se, quanto aos serviços públicos *passíveis de concessão*, que os mesmos são do Distrito Federal, salvo se reservados à União. O inciso não desmente o princípio que, com CASTRO NUNES, vínhamos de afirmar. Trata-se de técnica *simplificadora* usada pelo legislador para expressar a competência do Distrito. Não nega a necessidade de a lei conferi-la: isto o que, no plano constitucional, se sustentou. Apenas se preferiu fazê-lo de forma genérica. A arrolar todos os entregues ao Distrito Federal, a lei optou, em boa técnica, dado o seu menor número, pela excepcionalidade dos serviços públicos concessíveis reservados à União.

VIII. A LEGISLAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. AS LEIS ORGÂNICAS E AS LEIS ORDINÁRIAS

O *caput* do art. 17 e o seu § 1º desvelam uma duplicidade de graus de legislação na ordem do Distrito Federal. A organização administrativa e a organização judiciária a que se refere o *caput* são objeto de lei federal, como se infere ainda da sua inclusão na competência da União — art. 8º, XVII, *t*. Sua elaboração compete, em consequência, ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República: é o que se vê do art. 46, *caput*, da Constituição.

Já as materias arroladas no § 1º do mesmo art. 17 são de competência do Distrito: basta ver que entre elas se pôs a matéria tributária. Trata-se de lei local, embora centralizada a sua criação, pois, entregue a um órgão legislativo da União — o Senado.

A. As leis orgânicas.

O conteúdo das leis orgânicas do Distrito Federal — art. 17, *caput*, corresponde ao que de essencial constitui a matéria deixada às constituições dos Estados-membros.

É que, como êstes, o Distrito Federal tem constituição, no sentido material do termo. Com efeito, se toda ordem jurídica, parcial ou total, tem um âmbito material de validade, isto é, uma esfera de competência, a cada uma há de corresponder uma constituição, complexo de normas que lhe institui os órgãos, vale dizer, qualifica indivíduos ou grupos de indivíduos para, através de um procedimento determinado, exercer a competência do ordenamento.

A diferença é que, ao passo que os Estados se dão as próprias constituições, isto é, se auto-organizam, o Distrito Federal não se organiza, mas, ao contrário, é organizado pela União. Dela recebe, através de suas leis orgânicas, não só o critério de sua competência, mas também os órgãos incumbidos das diversas funções em que ela se desdobra. Diríamos, assim, que, à já acentuada autonomia constitucional dos primeiros, corresponde o que se poderia chamar *heteronomia constitucional* do Distrito.

Como no fixar sua competência, a liberdade do legislador ordinário para organizar o Distrito Federal é inversamente proporcional à extensão do trato da matéria na própria Constituição. Ainda aqui, foi a de 1891 a mais concisa. Previu autoridades municipais do Distrito — art. 67; mas não disse quais, nem quantas. Em 1934, todavia, os órgãos supremos do Distrito, que a lei criara em 1892 — a Câmara e o Prefeito — lograram alçar-se à categoria constitucional. A Carta de 37, cometendo ao Senado a legislação local, manteve a referência ao Prefeito. Em 46, voltou-se aos dois órgãos de 34, mantidos no esquema definitivo da Emenda Constitucional nº 3, que, entretanto, frustrou-se em relação à Câmara. E chegamos à Carta vigente, quase retornando ao sistema do Distrito em 1937.

Embora fixados constitucionalmente os órgãos e a forma de sua investidura, resta à lei de organização administrativa estruturá-los, regular o procedimento de suas atividades e a sanção de sua responsabilidade, além de instituir os principais órgãos auxiliares de suas funções.

E muitas vezes, a exemplo do constituinte, o legislador transcendente das normas propriamente orgânicas para, limitando materialmente competências genéricas já deferidas ao órgão, determinar ou, mais freqüentemente, proibir certos conteúdos normativos ou procedimentos administrativos às autoridades que estrutura.

A lei orgânica do Distrito Federal, seja em razão dos órgãos de que emana ou dos trâmites de sua elaboração, é *lei federal*. Diziam-no expressamente a Constituição de 1946 — art. 25 e a sua Emenda nº 3 — art. 1º. O adjetivo desapareceu do art. 17, *caput* da Carta em vigor. A mesma qualificação, no entanto, se extrai indubitavelmente do incluir-se a organização administrativa e judiciária distrital na *competência legislativa da União* — art. 8º, XVII, *t*. Trata-se, ademais, de lei federal ordinária, pois não exigida para a matéria a forma de lei complementar, introduzida pela atual Constituição.

Compete, dessarte, sua elaboração ao Congresso Nacional com sanção do Presidente da República — art. 46, *caput*. A iniciativa, contudo, no que toca à lei de organização administrativa, não é livre: é um dos casos de competência presidencial *exclusiva* — art. 60, nº III. O que, de um lado, exclui a possibilidade de emenda parlamentar que aumente a despesa prevista — art. 60, parágrafo único

e, de outro, nela se iniciando a tramitação do projeto, confere à Câmara dos Deputados preponderância na sua elaboração — art. 61, § 1º, segunda parte, aspecto compensatório de seu afastamento da legislação comum do Distrito, prevista no art. 17, § 1º.

Entretanto, se fora de dúvida resta, assim, sob essa perspectiva *formal*, o caráter federal das leis orgânicas do Distrito, têm divergido juizes e doutrinadores sobre se devam elas, *sob outros aspectos*, considerar-se leis federais ou locais.

A dúvida não é puramente acadêmica nem apenas terminológica. Há pelo menos duas ordens de problemas freqüentes, de solução condicionada ao *qualificativo* emprestado às leis de organização do Distrito Federal: a primeira, de natureza processual, diz respeito à admissibilidade do recurso extraordinário nas hipóteses reservadas à aplicação da lei federal; a segunda, surge quando se buscam os princípios de sobredireito adequados a solver conflitos entre normas nelas inseridas e dispositivos da legislação federal comum.

É a propósito do cabimento do *recurso extraordinário* que mais vezes se tem levantado a polêmica. Contendem ainda a respeito os mais doutos. (48)

Quanto à jurisprudência do Supremo Tribunal, embora sempre com vozes discordantes, a pesquisa revela a predominância quase constante do entendimento de que as leis orgânicas são leis locais, descabendo, em conseqüência, a revisão extraordinária de sua aplicação. (49) Como a questão, entretanto, não se tem agitado nos últimos anos, faltam elementos seguros para afirmar-se seja, ainda essa, a tese majoritária na atual composição da Corte. (50) que já não

(48) Pelo caráter local das leis orgânicas do Distrito: PEDRO LESSA — Do Poder Judiciário — Rio, 1915 — pág. 115, PEDRO BATISTA MARTINS — Recursos e Processos da Competência Originária dos Tribunais — Forense, Rio, 1957 — pág. 383; JOSE FREGIERICO MARQUES — Instituições de Direito Processual Civil — Forense, Rio, 1960 — vol. IV, pág. 332; JOSÉ AFONSO DA SILVA — Do Recurso Extraordinário no Direito Processual Brasileiro — Edit. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1963 — pág. 174. Em sentido contrário: CASTRO NUNES — artigo e revista citados — págs. 92 e seguintes; Teoria e Prática do Poder Judiciário — Forense, Rio, 1943 — págs. 369 e seguintes; VICTOR NUNES LEAL — Apostila citada, n.º 4. PONTES DE MIRANDA — Comentários a Constituição de 1946 — 2ª ed. — Max Limonad, Rio, 1953 — vol. III, pág. 95, TEMÍSTOCLES CAVALCANTI — A Constituição Federal Comentada — Konfino, Rio, 1956 — vol. II, pág. 333.

(49) Colhidos, ao acaso, desde o Acórdão de 3 de outubro de 1914, Rel. J. L. Coelho e Campos — Revista Forense, 29/59, ainda no mesmo sentido os seguintes julgados dos S.T.F.: R.E. 6.158, de 1942, Rel. Bento de Faria — Revista Forense 95/71; Ag. 13.258, de 1947, Relator Orozimbo Nonato — Revista Forense 115/84 R.E. 14.619, de 1950, Relator Orozimbo Nonato — Revista Forense, 134/114, R.E. 18.996, de 1951, Relator Orozimbo Nonato — *Diário da Justiça* de 26 de outubro de 1953 — apenso, págs. 3.205 e seguintes.

(50) Não servem como precedentes na matéria os Acórdãos da antiga Primeira Turma, relatados pelo Ministro Evandro Lins e Silva, no Recurso Extra-

conta com a presença de seu grande defensor nas duas décadas anteriores, o douto OROZIMBO NONATO. É de notar, aliás, que dos participantes da última discussão aprofundada da matéria, no R. E. nº 18.996, de 1951, os que ainda integram o Tribunal, HAHNEMANN GUIMARÃES e LAFAYETTE DE ANDRADA são precisamente os que então se puseram pelo caráter federal da lei de organização administrativa do Distrito, (51) opinião, também manifestada, desde 1948, por VICTOR NUNES LEAL.

Esse o entendimento que nos parece mais adequado ao nosso direito positivo.

O dado básico dos que optam pela classificação das leis orgânicas como direito local é ser o seu âmbito de validade limitado ao Distrito, ou, na expressão de OROZIMBO NONATO, o fato de que essas leis, «pôsto emanadas do Congresso Nacional, têm irradiação puramente local.» (52) Donde concluírem, com PEDRO LESSA, que o «Congresso Nacional ao votá-las e o presidente da República ao sancioná-las e promulgá-las procedem como *podêres locais* da circunscrição». (53)

Confesse-se que o raciocínio impressiona à primeira vista. Mais, inclusive, que o argumento dos que se fundam apenas na circunstância de ser a lei elaborada pelo Congresso, para afirmar-lhe, independente da matéria versada, o caráter de direito federal. Ora, em tese é possível e a prática não o desconhece, que uma ordem local se componha de normas criadas por órgãos centrais: é o que KELSEN chamaria descentralização estática combinada com *centralização dinâmica*. (54) O próprio Distrito Federal conheceu tal situação na vigência do art. 40, da Lei nº 3.751 e do art. 3º, da Emenda nº 3 em que, embora em caráter transitório, o Congresso Nacional recebeu *podêres* para legislar sobre matérias que continuavam na competência *local* do Distrito Federal. E tanto assim era que, se se tivesse instalado a câmara local, esta, nos limites das atribuições legislativas recebidas, certamente poderia revogar a legislação emanada do Congresso. Dessarte, tais normas, sim, o Congresso as editava como órgão de uma função local. E então, na linha de PEDRO LESSA, não lhe atribuiríamos categoria de lei federal.

ordinário 55.547 — *Diário da Justiça*, de 5 de novembro de 1964, pág. 894 e no Ag. 38.878, de 1965 — R.T.J. 34/548. Ambos os casos, versando sobre a Lei de Organização Judiciária do antigo Distrito Federal, são posteriores a criação do Estado da Guanabara, com o que, como se afirma no segundo aresto, a Lei, «embora editada pelo Legislativo da União, passou a integrar a legislação *estadual* da Guanabara, perdendo sua natureza federal».

(51) *Diário da Justiça*, de 23 de outubro de 1953, pág. 3.209.

(52) *Diário da Justiça*, de 26 de outubro de 1953 — pág. 3.209.

(53) PEDRO LESSA — obra citada — págs. 114-115.

(54) HANS KELSEN — obra citada — pág. 326.

O que ocorre porém, com as leis orgânicas, é totalmente diverso.

A organização administrativa e a organização judiciária do Distrito Federal, já o mostramos, não são temas da ordem local, mas competência legislativa expressa da União — arts. 8º, XVII, *t* e 17, *caput*. Por isso, como vimos, ainda nos regimes constitucionais que lhe deram ampla autonomia legislativa, exercida por câmara de representantes eleitos por seu voto, o Distrito jamais gozou da autonomia constitucional dada aos Estados-membros. *Organizá-lo* sempre foi *função da União* e precisamente nisso se situa a subordinação da ordem distrital à central. São, pois, federais as leis orgânicas como tôdas as leis que não só emanam dos órgãos legislativos da União, mas também versam sôbre assuntos da competência desta.

Tal conclusão, de sua vez, não se abala, depois de análise mais detida, com a ênfase de seus opositores em tôrno da «irradiação meramente local» das leis em causa. Já na sessão de julgamento do mencionado R. E. 18.996, afirmava, com precisão, o impar HAHNEMANN GUIMARÃES não lhe parecer que «a lei federal perca a sua natureza por ter eficácia restrita a determinada região do país», nem que o recurso extraordinário, como pretendia o notável OROZIMBO NONATO, se destinasse apenas a uniformizar a aplicação da lei federal «em todo o território da República». Cita, a propósito, a hipótese do direito singular, necessariamente de aplicabilidade espacial restrita.

Com efeito, a própria Constituição nos daria exemplo de leis de incidência local, a que, entretanto, jamais se negaria, para qualquer efeito, a natureza de norma federal. Ou alguém diria ser municipal a lei que, com fulcro no art. 16, § 1º, *b*, da Carta vigente, declarasse determinado Município de interesse da segurança nacional? Seu efeito, no entanto, se reduziria a impor restrição ao regime autônômico do Município atingido, que passaria a ter o seu Prefeito nomeado pelo Governador do Estado sob aprovação do Presidente da República. Igualmente quem negaria caráter de direito federal às normas de leis ou decretos referentes, v.g., à defesa contra as secas do Nordeste, (art. 8º, XIII), ao regime especial de um porto (art. 8º, XVII, *m*) ou à organização de uma região metropolitana (art. 157, § 10) ?

O que, na verdade, se vê de tais exemplos é que na competência da União se somaram matérias que supõem regulação normativa uniforme, *coextensiva do território nacional*, e temas que pressupõem normas de *incidência restrita* a determinadas regiões, entre as quais se põem as de organização do Distrito Federal. Ora, objetivamente não há na Constituição possibilidade de reservar apenas às normas de validez espacial total a denominação e o tratamento de leis federais, que hão de abranger tôdas as manifestações positivas da competência legislativa da União, oriundas de seus órgãos competentes.

Federais as leis orgânicas são também federais aquelas que dispõem sôbre os serviços que, embora de índole local, são reservados

no Distrito Federal à União. Como antes se esclareceu, não os entregando ao Distrito, a sua lei de organização administrativa deixa sua regulamentação à competência dos órgãos legislativos federais. «Tais órgãos — dilucida CASTRO NUNES — exercendo essa competência, não legislam sobre assuntos *locais*, mas sobre assuntos ou serviços *retidos* ou reservados, pela consideração fundada na Constituição (art. 53) de que *não são peculiares* à circunscrição, do que resulta, a *contrario sensu*, que são do interesse geral da Nação». (55)

Sem embargo, pois, do respeito pelos defensores da tese contrária, não vemos como as leis federais atinentes ao Distrito Federal, sejam as que *organizam* sua ordem descentralizada, sejam as que regulam os serviços que tocam diretamente à União no território da capital, possam ser excluídas da garantia do recurso extraordinário.

Resta o problema antes aludido de saber como se resolvem os choques entre essa legislação federal de âmbito restrito à sede do governo e as normas de validade geral em todo o território.

A VICTOR NUNES LEAL parece que o conflito é solúvel com as regras de direito intertemporal, pois, sendo também leis *federais*, as atinentes ao Distrito, «dentro da esfera territorial de sua incidência, *revogam qualquer outra lei federal que lhes seja contrária*.» (56) Dá o exemplo da discrepância, hoje superada com o advento da Lei nº 1.408/51 que generalizou a regra, entre a lei de organização judiciária do Distrito Federal, segundo a qual os prazos judiciais não terminariam nos sábados, e o Código de Processo Civil.

Oposta é a conclusão de PONTES DE MIRANDA. Embora aceitando o caráter federal da lei orgânica, sustenta que «a unidade do foco legislativo não homogeneiza as duas competências; não autoriza a que se faça de incidência *geral* o que só lhe toca estabelecer como de incidência *local*, nem a que se torne de incidência local o que, sob pena de infração do art. 141, § 1º, da Constituição (1946), teria de conceber-se para todo o Brasil». (57)

Não temos reserva à primeira assertiva do sábio comentador de nossas constituições. A organização do Distrito Federal é norma federal mas de âmbito local de validade; estender o que em tal competência se inclui aos Estados ou aos Municípios, seria quebra grosseira dos princípios elementares da estrutura federativa do País.

Cabem dúvidas, todavia, quanto à generalidade da segunda afirmativa. Nem sempre a competência da União para regular determinada matéria em todo o país implica em fazer compulsoriamente uniformes as normas federais correspondentes. Por outro lado, nada proíbe que, em uma só lei, se ditem normas fundadas na competência

(55) CASTRO NUNES — Artigo e revista citados, pág. 95.

(56) VICTOR NUNES LEAL — Apostila citada.

(57) PONTES DE MIRANDA — obra citada — vol. II, pág. 109.

da organização do Distrito e normas derivadas da competência, também federal, para disciplinar determinadas relações em todo o território brasileiro. Ante tal eventualidade, parece-nos deva ser o primeiro cuidado do intérprete ver se as últimas podem ser tidas como de validade espacial geral: se assim fôr, *tollitur quaestio*. Ao contrário, se evidente que as mesmas estão destinadas a incidir apenas no Distrito Federal, inclinamo-nos em linha de princípio, pelo entendimento de VICTOR NUNES LEAL, cabendo, no entanto, em cada caso concreto, examinar se é possível aplicar, no Distrito Federal, norma da União discrepante da por ela prescrita para o resto do país, sem vulnerar o princípio constitucional da isonomia, hoje mais precisamente definido no art. 150, § 1º, da Constituição. Sômente quando êste, em sua formulação genérica da regra de igualdade civil, ou outra regra constitucional qualquer, se opuser à diversificação normativa, é que a invalidade da norma deverá ser proclamada.

B. A legislação ordinária do Distrito Federal

Ê da tradição brasileira, desde a Lei nº 85, de 1892, a duplicidade dos graus de legislação do Distrito Federal.

Afastamo-nos, assim, do sistema vigente nos Estados Unidos e no México em que, à falta de órgão legislativo local, concentrou-se no Congresso Nacional tôda a legislação referente ao Distrito. Prossequindo o paralelo entre lei orgânica e constituição, dir-se-ia que, em tais casos, a organização do Distrito é *flexível*, pois nivelada, com pertencer ao mesmo órgão e manifestar-se sob as mesmas formas, tôda a legislação, não seria possível hierarquizar algumas leis em relação a outras. Assim foi também no Brasil desde as normas transitórias da Lei nº 3 751, art. 40 e da Emenda Constitucional nº 3 — art. 3º, até a vigência da Carta atual. Veja-se a Emenda: enquanto vigesse o art. 3º, a organização administrativa e judiciária — art. 1º, *caput*, a legislação tributária e orçamentária e as outras matérias cometidas à lei federal nos incisos do art. 1º e o remanescente legislativo que, até a instalação da câmara local, restaria também na órbita do Congresso Nacional — art. 3º, tudo isso se nivelava num só grau hierárquico, o da lei federal, resolvendo-se os eventuais conflitos entre os diplomas, derivados dos três títulos diversos de competência, na forma da regra geral de prevalência da norma posterior.

Na antiga capital, entretanto, sempre vigeu o princípio da subordinação hierárquica da lei ordinária do Distrito à sua lei orgânica. Ê que, salvo durante o Estado Nôvo, o govêrno provisório de 1930 e breves periodos de anormalidade política da República Velha, o antigo Distrito Federal dispôs sempre, desde a lei de 1892, de Câmara local de investidura eletiva, incumbida de tôda a legislação de sua competência, o que a punha, evidentemente, em grau inferior à da

lei orgânica federal, sua «constituição». Também no regime do texto constitucional de 37, a organização administrativa do Distrito, sendo competência da União — art. 7º, parece-nos se devesse ter feito por lei federal, superior à legislação do Conselho Federal sobre os «interesses peculiares do Distrito» (58) — art. 53. Após o período de nivelamento geral — da transferência do Distrito até 1967, voltou a Carta atual à antiga gradação, embora subtraindo muito, senão tudo, da antiga autonomia do Distrito Federal quanto à sua legislação ordinária.

Ao restabelecimento do duplo grau de legislação, no entanto, não correspondeu, na Carta de 67, a tradicional duplicidade de órgãos legislativos: o Congresso Nacional para as leis orgânicas e uma câmara local, para as matérias de competência legislativa do Distrito. O sistema vigente incorporou, modificando-a, a inovação da Emenda nº 3 de isolar um grupo de assuntos da competência do Distrito Federal, subtraindo-o à competência da Câmara local. Ao contrário da emenda de 1961, entretanto, não exige a nova Constituição seja êste grupo, nivelando-se às leis orgânicas, regulado em lei federal. Entregou a uma das casas do Congresso, isoladamente, o Senado, instituído, na medida em que exerce as competências do art. 17, § 1º, em órgão legislativo local.

Aproximando-os, o sistema não chega a identificar o regime do Distrito no texto de 67 ao da Carta de 37. É que na última, a competência do então Conselho Federal era genérica, estendendo-se a *tôda* a legislação de peculiar interesse do Distrito — art. 53. Não assim no texto vigente. Os temas arrolados no art. 17, § 1º — matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração — não abrangem, por mais elásticos que sejam, *tôda* a competência de índole legislativa, descentralizada no Distrito Federal. Elas equivalem, com melhor redação, (59) às que se continham nos diversos incisos do art. 1º da Emenda nº 3. É esta, reconhecendo que sobraría um resíduo *legislativo*, previu expressamente a câmara local, com as funções que a lei lhe atribuisse — art. 2º. Seu art. 3º, ademais, ao dispor que só em caráter transitório, até que se instalasse a Câmara local, o Congresso exerceria a função legislativa em todos os assuntos da competência do Distrito Federal, importava obviamente no declarar *legislativas* as funções da mesma Câmara (60) e,

(58) Como se sabe, durante o Estado Novo, por força de interpretação ampla do art. 180, dispositivo transitório que vigeu durante todo o período, o ditador reuniu a competência de todos os níveis, do constitucional ao regulamentar, em suas mãos. Sobre a existência ainda assim, de gradação hierárquica entre as várias normas, interessantíssimo o estudo de VICTOR NUNES LEAL — «Lei e Regulamento», na mesma obra citada — págs. 57 e seguintes.

(59) PONTES DE MIRANDA — Comentários à Constituição de 1946 — Borsari, Rio, 1962 — Tomo VIII — Suplemento I, pág. 6.

(60) PONTES DE MIRANDA — Obra e Tomo e suplemento citados, págs. 10-11.

conseqüentemente, não exaustiva do âmbito de leis do Distrito a enumeração do art. 1º. Quase repetindo essa enumeração, a Constituição de 67 deixou um *vazio orgânico* a ser preenchido pela lei de organização administrativa. Esta *há de criar órgão local*, com funções *legislativas* nas matérias de competência distrital não abrangidas na deferida ao Senado. Mantida a atual competência do Distrito — inclusive, por exemplo, a de legislação supletiva em vários assuntos não enquadráveis no art. 17, § 1º, difícil seria sustentar a constitucionalidade de soluções simplistas de autoritarismo, como a de inserir o remanescente do Senado no poder regulamentar do Prefeito.

De qualquer forma, resta verdadeira a assertiva antes feita. As leis ordinárias do Distrito Federal, sejam as cometidas ao Senado, sejam as atribuídas ao órgão local, estão hierarquicamente subordinadas à lei federal de organização administrativa.

Esta subordinação, todavia, não é absoluta. É que, como se acentuou, a competência do Distrito Federal advém parte diretamente da Constituição, parte da lei orgânica. Assim sendo, não pode esta trazer princípios materiais que restrinjam o conteúdo de opções e alternativas, em que se desdobre qualquer das competências do Distrito derivadas diretamente da Constituição Federal. Nesse aspecto, a lei orgânica está como as constituições estaduais em relação ao âmbito que a Carta Federal reserva de logo aos Municípios. Não pode, a pretexto de organizar o Distrito, *substituí-lo* de certo modo, exaurindo de antemão parte de competência que êle recebeu de norma superior à lei federal.

Diferente, porém, a solução, se se trata de competências outorgadas pela própria lei orgânica: sendo a sua fonte, ela é o único árbitro de sua extensão. É assim como as constituições sóem, com normas que determinam ou proíbem determinado conteúdo às leis futuras, estreitar a competência que deferiram, em termos genéricos, ao legislador ordinário. (61) também pode fazê-lo a lei de organização administrativa, quanto às matérias que confia ao Distrito.

Se no primeiro caso, o legislador federal invadiria competências que lhe negou a Constituição, no último, estaria usando legitimamente de uma *técnica de dimensionamento* das atribuições por êle próprio conferidas.

A elaboração das leis ordinárias confiadas ao Senado — art. 17, § 1º, merece algumas observações.

Sempre que ao Distrito Federal se dotou de câmara local, ao seu Prefeito a lei conferiu a participação na elaboração legislativa que ao Executivo sói entregar-se, vale dizer: a *iniciativa*, a *sanção* ou o *veto* dos projetos aprovados e a *promulgação* das leis. Através do poder de veto, aliás, é que se reiniciou, com a lei orgânica de 1948,

(61) HANS KELSEN — obra citada — pags. 274 e 277.

o processo de centralização federal da legislação local: ela depositou no Senado, em dispositivo que gerou crise política de vulto, a competência de resolver sobre os vetos do Prefeito aos projetos da Câmara de Vereadores.

Agora, acentuando-se a centralização com a entrega ao Senado de uma série de matérias locais, cassaram-se do Prefeito tais faculdades de impulsão e contrôle da ação legislativa.

De um lado, a iniciativa de tôdas as leis que disponham sobre a administração do Distrito Federal foi posta na competência exclusiva do Presidente da República — art. 60, IV. A expressão usada — *administração do Distrito Federal* — é indubitavelmente mais ampla que «organização administrativa do Distrito Federal» matéria de competência da União. Não se limita, assim, a Constituição a condicionar à iniciativa presidencial a lei federal de natureza orgânica: fê-lo, também, em relação às matérias inequivocamente locais que o § 1º do art. 17, pôs na competência do Senado. Dessarte, só através do Presidente, pode o Prefeito propor, nessa esfera, medidas legislativas.

A competência do Senado para discutir e votar tais projetos de iniciativa presidencial exclusiva, sofre restrições, é certo, pela proibição de emendas que aumentem a despesa prevista — art. 60, parágrafo único, alínea a. De outro lado, porém, privou-se o Chefe de Estado do meio mais pronto e eficaz para a defesa de sua prerrogativa de juiz exclusivo da despesa pública: o poder de veto. Com efeito, «legislar sobre o Distrito Federal, na forma do art. 17, § 1º» é competência *privativa* do Senado — art. 45, III. Como suas próprias resoluções, a legislação local do Distrito aprovada pelo Senado independe de sanção e é, pois, *insuscetível de sofrer veto*. A sanção, na lei fundamental brasileira, é fase de elaboração legislativa restrita às matérias legislativas da União, como se vê claramente do art. 46. Não a conhecem as de competência exclusiva do Congresso — art. 47, bem como as de cada uma das suas casas — arts. 42 e 45. Sua executoriedade decorre de imediato da promulgação pelas respectivas Mesas. Assim, só através do contrôle jurisdicional será possível invalidar o eventual desrespeito do Senado às fronteiras de seu poder de emenda.

Finalmente, a legislação do Distrito Federal privativa do Senado está, por essa mesma privatividade, excluída da possibilidade de delegação de competência ao Presidente da República ou à Comissão do próprio Senado, como se deduz do parágrafo único, do art. 55, da Constituição.

Sustentamos acima que as leis orgânicas do Distrito Federal bem como as que regem as matérias nêle reservadas à União são, para todos os efeitos, leis federais. Observamos, no entanto, ao tomar posição na polêmica existente à respeito da qualificação de tais normas,

que as considerávamos federais, e não locais, não exclusivamente porque emanassem dos órgãos legislativos da União, mas sobretudo porque disciplinavam questões da competência dela. Em consequência, as normas sobre matérias do Distrito Federal que, à vista da Emenda nº 3, o Congresso Nacional votava e o Presidente da República sancionava porque ainda não instalara a Câmara de Brasília, tínhamo-las por direito local.

Não estranha, por conseguinte, que se afirme agora que a legislação ordinária do Distrito Federal, mesmo o setor entregue ao Senado, tem natureza *local*, não obstante emanada de um dos órgãos legislativos da União. O Senado funciona aí, como o Conselho Federal deveria ter feito sob a Carta de 37 e o fez, usando do seu art. 180, o Ditador de então, como órgão legislativo local, porque exerce função que a Constituição ou a lei orgânica deferia à órbita de competência do Distrito Federal. A respeito não há, portanto, cogitar de recurso extraordinário, salvo na hipótese do art. 114, III, c do diploma constitucional vigente, e a lei federal, sempre que não viole a Constituição, prevalece sobre seus dispositivos, em caso de conflito.

Uma última observação deve ser feita sobre as matérias que, na forma do art. 1º da Emenda Constitucional nº 3, deveriam ser reguladas em *lei federal* e que passaram agora a competência local do Senado. Não nos referimos, fique bem claro, a competência transitória do Congresso para substituir a Câmara do Distrito Federal, ainda não instalada: essa, já o dissemos, sempre foi local. O que nos preocupa são, por exemplo, os tributos do Distrito Federal que aquela Emenda pretendia, ainda quando se tivesse reunido a Câmara local, que permanecessem como objeto de leis *federais*, no mesmo plano que as leis orgânicas.

Na vigência da Emenda, a elas se teriam de estender tôdas as considerações antes desenvolvidas sobre a natureza federal da lei de organização administrativa.

Agora, porém, a situação é outra. Voltou a legislação tributária à competência do Distrito Federal, exercitável através do Senado. Com isso, parece-nos, as leis federais anteriores à nova Constituição passam a valer como leis locais. Sua situação é idêntica à das leis ordinárias de um regime constitucional ab-rogado, tácitamente aceitas pela nova Constituição, na medida em que com esta não colidam. «Os conteúdos de tais estatutos continuam sendo os mesmos — explica Kelsen — mas muda a razão de sua validade.» Em vez de reproduzir o conteúdo das leis do sistema abolido, o novo sistema adota por uma referência geral. «Tal «referência» é uma «forma abreviada de legislação» (62) Se assim é, as leis federais fundadas no art. 1º da Emenda nº 3, versando assuntos que passaram

(62) HANS KELSEN — obra citada — pág. 257

à competência do Senado na forma do art. 17, § 1º, da nova Constituição, sobrevivem agora como se do Senado tivessem emanado e, em consequência, perdem sua natureza federal, transmudando-se em normas locais. (63) Por conseguinte, só o Senado pode hoje revogá-las e, mesmo enquanto não o fizer, deixando vigor o conteúdo ditado pelo legislador federal, não cabe, nos casos posteriores à vigência da nova Carta, tratá-la como lei da União, seja no tocante ao recurso extraordinário, seja com respeito à solução de conflitos normativos.

IX. A ADMINISTRAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Pouco se colhe, no nível constitucional, em que se vem tentando manter estas notas, sobre a organização do Executivo local do Distrito.

Foi omissa a Constituição de 1891, confinada, a respeito, na previsão da existência de autoridades municipais da capital — art. 67. O princípio da chefia unipessoal da administração, exercida por um Prefeito de nomeação do Presidente da República, foi opção originária da Lei Orgânica de 1892. Constitucionalizada em 1934, repetiu-se em tôdas as Constituições subseqüentes, inclusive a atual — arts. 17, § 3º; 45, I, e 83. IV.

Também o condicionamento da nomeação ao prévio acôrdo do Senado em relação ao nome escolhido estêve presente na lei de 1892 e nas constituições posteriores.

Desnecessária, no entanto, a audiência do Senado ou de qualquer outro órgão para a exoneração do titular. Salvo no breve período parlamentarista do Ato Adicional de 1961, em que ficou na dependência de indicação do Presidente do Conselho de Ministros — art. 3º, XVI, a dispensa do Prefeito do Distrito Federal estêve sempre ao nuto do Presidente da República. Expresso, nesse sentido, o art. 83, IV, do diploma fundamental vigente.

Cessou, talvez por muito tempo, com a transferência da Capital o calor da renitente polêmica, essencial e exclusivamente política, travada a propósito do que, com impropriedade, (64) se denominou a «autonomia» do Distrito Federal, embora centrada tão-sòmente na questão da eletividade do seu Prefeito.

É certo, porém, que a pugna intermitente, jamais se estabeleceu em termos abstratos que tomassem o Distrito Federal como ente jurí-

(63) O mesmo fundamento é subjacente à decisão do Supremo Tribunal, no Agravo 36.878, ao considerar que a lei de organização judiciária do antigo Distrito Federal, continuando a vigor na Guanabara, passara a constituir lei estadual. Ver, a propósito, o voto do douto Ministro Evandro Lins e Silva, na R.T.J., ns. 34/550.

(64) PONTES DE MIRANDA — obra citada — ed. 1953 — vol. II, pág. 111.

dico, independente de sua localização concreta. Ela se reduziu sempre a uma reivindicação atual e local da cidade do Rio de Janeiro. E tanto assim foi que as duas vitórias logradas pelos «autonomistas» — art. 4º parágrafo único, das Disposições Transitórias da Constituição de 1934 e Emenda Constitucional nº 2, de 3 de julho de 1956 — o foram em termos provisórios, restritos ao *atual* Distrito Federal de então. Em ambas as ocasiões, continuou a vigor quanto à *futura* Capital o princípio da nomeação do Prefeito — art. 15, da Constituição de 34 e art. 26 e seu § 1º, da de 46. A pesquisa histórica, aliás, nos desvelaria que, às duas vitórias dos defensores da eleição, nunca estêve alheio o argumento tirado da situação constitucional ímpar da Cidade: capital federal provisória, mas de antemão votada a transformar-se em um Estado ou a fundir-se com outro, tão logo se instalasse o Distrito no Planalto Central. O que se conquistava, dessarte, era como a antecipação parcial de um *status* futuro já prometido. Antecipação, aliás, que jamais chegou a realizar-se inteiramente. (65)

Por tudo isso, é lícito afirmar que a nomeação do Prefeito do Distrito Federal pelo Presidente e solução que, como princípio institucional definitivo, nunca foi verdadeiramente desafiada na evolução constitucional brasileira.

À dependência política do Prefeito em face do Presidente da República, consectário inevitável de sua livre exonerabilidade, o novo regime do Distrito Federal somou um fator a mais de subordinação cotidiana do governo local ao federal.

Foi ao reservar, como visto, à competência exclusiva do Executivo da União a iniciativa das leis que disponham sobre a administração da Capital. A liderança legislativa é setor da maior importância no governo moderno, fundado sobre o planejamento. Transferida em todas as questões de transcendente relêvo entregues ao Senado, do Prefeito para o Presidente da República, êste ganha instrumento de controle diário sobre a administração distrital. Somado no plano da realidade política, à sua competência de exonerar o Prefeito e à dependência das finanças locais em relação aos vultosos subsídios federais, não é exagero afirmar-se que o Presidente da República se constitui no verdadeiro Chefe de Governo do Distrito.

Minudenciar as atribuições administrativas do Prefeito, bem como estruturar seus órgãos auxiliares de maior hierarquia — os Secretários — é incumbência típica da lei orgânica, hoje traduzida nos arts. 20-23,

(65) A Constituição de 34 não durou o bastante para assistir à primeira eleição direta do Prefeito e Pedro Ernesto, eleito indiretamente pela Câmara do Distrito, caiu pouco depois sob intervenção federal. Já a emenda nº 2/56 caducou antes de executar-se: marcou a eleição do Prefeito para o dia das eleições presidenciais de 1960, mas, nessa data, a Capital já era Brasília e o Rio elegia o primeiro governador do Estado da Guanabara em que se havia transformado.

da Lei nº 3.751/60 e na Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964 — reestruturação administrativa do Distrito Federal.

Note-se que a discussão sôbre o caráter federal ou local da legislação do Distrito não se estende aos atos administrativos do Prefeito, nem mesmo aos de natureza regulamentar. Embora de investidura federal, o Prefeito é órgão exclusivamente local, pela natureza de suas funções. Locais, por conseguinte, inclusive para os efeitos do art. 114, III, c, da Constituição, os atos jurídicos de vária espécie que pratica no exercício delas. (66)

Já o *funcionalismo comum* do Distrito Federal tem seu regime pôsto pela Constituição como objeto de legislação ordinária local, de competência do Senado — art. 17, § 1º.

No exercício desta competência não fica o Senado jungido por qualquer vinculação material ao estatuto do funcionalismo da União — hoje, aplicado, em caráter transitório, aos servidores do Distrito: art. 30, da Lei nº 3.751/60 — salvo em dois pontos. Inicialmente, na parte em que a legislação federal seja a reprodução dos princípios constitucionais sôbre o funcionalismo público, que se estendem ao Distrito Federal por força do art. 106, da Carta vigente. Mas a vinculação decorre aí da necessária conformidade de ambas as legislações ordinárias à norma constitucional. Além disso, porém, no que toca a vencimentos, os dos servidores públicos da União, fixados em lei federal, constituem teto aos atribuídos a cargos ou funções correspondentes da Prefeitura local, por força do art. 29 da atual Lei Orgânica: trata-se aqui de típica proibição da lei de organização administrativa, em sua natureza para-constitucional, ao legislador ordinário do Distrito.

Criara a atual lei orgânica — nº 3.751/60, como órgão auxiliar na tomada de contas e na fiscalização da execução orçamentária do Distrito Federal, um *Tribunal de Contas* local, composto de cinco Ministros, equiparados, em direitos e proibições, aos do Tribunal de Contas da União. O órgão logrou constitucionalizar-se através da nova Carta, quando o art. 46, III, acrescentou, na competência privativa do Senado, à legislação sôbre o Distrito Federal na forma do art. 17, § 1º, a tarefa de fiscalização financeira e orçamentária da administração local, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas. Outra referência se nos depara no art. 114, I, b, referente à competência originária do Supremo Tribunal.

Obviamente, as alusões constitucionais impedem sua extinção em lei orgânica, até aqui possível, em prol de outro sistema de fiscalização.

X. A JURISDIÇÃO NO DISTRITO FEDERAL

Como a administrativa, também a organização judiciária do Distrito Federal é objeto de lei da União.

De notar, porém, que, nos termos da Carta em vigor, a margem discricionária do legislador é, no tocante à última, bem mais ampla que no referente à organização administrativa. Se nesta, que compreende a disciplina das funções legislativa e executiva do Distrito, o constituinte se antecipou em vários pontos à lei orgânica, no atinente à organização judiciária poucos são os limites constitucionais às possíveis preferências do legislador.

Na verdade, afinal, seu elenco de alternativas restou maior até mesmo que o dos constituintes locais na organização do Judiciário dos Estados. É que, rompendo regra constante desde a Constituição de 1934 e que a de 1946 trazia expressa na remissão do art. 25 ao disposto no art. 124, a nova Lei Fundamental seguindo inovação da Emenda Constitucional nº 3, *não estende* ao Distrito Federal as normas constitucionais impostas à estrutura judiciária dos Estados no seu art. 136. A rigor, a única referência a órgão judiciário do Distrito Federal contida no texto da Constituição entrou na seção da Justiça Eleitoral, onde se conservou no Tribunal Superior a presença de um Desembargador do Tribunal de Justiça da Capital.

Libertado, assim, da compulsão de seguir o modelo do art. 136, fica aberta ao legislador federal a possibilidade de inovar, no Distrito Federal, linhas básicas da organização judiciária tradicionalmente adotada no Brasil e imposta pela Constituição aos Estados-membros.

Impõe-se, no entanto, uma observação. Ampliando as faculdades do legislador, a ausência de remissão às normas pertinentes à Justiça dos Estados não parece, entretanto, autorizar a lei ordinária a desconhecer, em relação aos Magistrados do Distrito Federal, as *garantias constitucionais da Magistratura*, que, previstas no art. 108, relativo ao Poder Judiciário da União, abrangem o dos Estados por força do art. 136, *caput*, da nova Carta.

A de vitaliciedade estaria, de qualquer modo, fora de dúvida, pois repetida pela Constituição no art. 108, o qual, pela seção em que figura, compreende inquestionavelmente todos os magistrados.

Ainda, porém, no que tange às demais, negá-las aos juizes vitalícios do Distrito Federal e dos Territórios, à base de falta de extensão constitucional explícita, seria conclusão de incrível *miopia exegética*. É que elas constituem o cerne das garantias institucionais de independência do Poder Judiciário e, como tais, integram o rol dos caracteres básicos do regime político formalmente adotado: prova-o sua seleção como um dos princípios para cuja observância se prevê a intervenção federal nos Estados — art. 10, VII, e. Ora, seria

aberrante entre as aberrações que postulados como êsses, impostos constitucionalmente como fronteira a autonomia das ordens estaduais, antes não se impusessem à própria ordem central da União, em cujo contexto se situa a lei de organização judiciária do Distrito Federal.

Como em face de sua legislação, discute-se sôbre ser *local* ou *federal* a Justiça do Distrito.

A Constituição não fornece dados objetivos para responder à indagação. Com efeito, entre as alternativas oferecidas pela Constituição à lei, a fundamental, na esfera da organização judiciária, é a de optar entre encarregar o próprio Distrito Federal de prestar a jurisdição comum em seu território ou reservá-la a União.

Objetivamente a Constituição atual, a exemplo das precedentes, não veta a primeira hipótese. A opinião contrária de CASTRO NUNES, alicerçada em que a jurisdição não poderia ser entregue ao Distrito Federal, porque os Municípios não dispõem de órgão judiciário, (67) é inaceitável: ela parte de uma identificação *prê-temática* entre Distrito Federal e Município, não avalizada pelos dados concretos de nosso direito constitucional positivo.

Certo, entretanto, que as sucessivas leis orgânicas insistiram tôdas na eleição da fórmula *centralizadora* de reserva à União do serviço judiciário local. Fizeram-no, todavia, diversamente dos Estados Unidos e da Argentina, que cumularam a jurisdição local no Poder Judiciário da União. Solução, aliás, que nosso legislador estaria impedido de abraçar pois, entre nós, o Judiciário da União tem sua competência *especial* fixada rigidamente na Constituição e por conseguinte, *inextensível* por simples lei ordinária. (68) Dessa forma, criaram-se então órgãos judiciários para o Distrito Federal, de primeira e segunda instâncias, nesta, um Tribunal de Justiça que soma, como no MÉXICO, a jurisdição de grau superior nos Territórios.

Não é apenas por serem organizados através de lei federal que os serviços judiciários do Distrito e dos Territórios Federais se devem considerar reservados à União. Nem esta circunstância, nem a de derivar sua investidura, tal como a dos juizes, de ato do Presidente da República, tira ao Prefeito a condição de ordem *local* do Distrito Federal.

Sucede, porém, com o judiciário distrital que, de início, a lei federal não se restringe a organizá-lo, mas se reserva todos os assuntos

(67) CASTRO NUNES — artigo e revista citados — págs. 88/89.

(68) O que não ocorre naqueles países. Na Argentina, e o próprio texto constitucional que inclui na competência do Judiciário da Nação tôdas as causas correntes no Distrito Federal (RAFAEL BIELSA — Compendio de Derecho Constitucional — Depalma 1952 — pág. 323) igualmente nos Estados Unidos onde a legislação do Congresso para o Distrito de Colúmbia sempre se considerou lei *federal* (WILLOUGHBY — obra citada — págs. 451/452) é fácil compreender como a jurisdição de Washington cabe na competência do Judiciário Federal, nos termos do art. III da Constituição.

a êle atinentes: custas, remuneração de seus órgãos, regime jurídico de serventuários e funcionários da Justiça... Ademais, atribuíram-se todos os gastos de sua manutenção diretamente ao Tesouro Nacional, que recolhe, por sua vez, as custas dos atos do serviço judiciário e, em contrapartida, por êles responde civilmente — Código de Processo Penal, art. 630, § 1º.

Por fim, a própria acumulação das jurisdições do Distrito Federal e dos Territórios na competência de um mesmo organismo judicial evidencia a artificialidade no pretender considerá-lo, ao invés de um órgão da União, um órgão *local* do Distrito Federal.

De uma perspectiva orgânica, não há pois como negar razão a CASTRO NUNES, quando inclui a jurisdição comum como um dos serviços reservados à União no Distrito Federal e, em consequência, como serviço *federal*, (69) embora de âmbito territorial restrito, tanto quanto, por exemplo, o Ministério Público, o Registro de Comércio e, até há pouco, a Polícia.

Não obstante, Justiça federal e Justiça local são expressões que, na estrutura judiciária de nossa Constituição, têm um sentido próprio, em que os adjetivos, muitas vèzes, antes qualificam a competência, que a vinculação administrativa dos respectivos órgãos. É então, ainda aqui seguido o estudo invejável de CASTRO NUNES, que se pode afirmar com propriedade que os órgãos judiciários *federais* do Distrito Federal e dos Territórios compõem uma Justiça *local*: isto significa simplesmente ter a esfera de jurisdição comum que se lhes confere o mesmo conteúdo da entregue às Justiças estaduais. Ao contrário, Justiça federal se reserva, nesse sentido, para o conjunto dos órgãos que exercem as várias jurisdições *especiais* — federal *stricto sensu*, trabalhista, eleitoral ou militar — integrantes da competência constitucional do Judiciário da União.

Não se estranhe asseverar-se que a Justiça *local* do Distrito Federal se compõe de órgãos *administrativamente federais*. Ainda hoje após o restabelecimento dos juizes federais de primeira instância, prevê a Constituição várias hipóteses em que juizes *locaes* podem integrar *funcionalmente* Justiças *federais* — arts. 119, 126, I a e b; 128; 133, § 2º.

O que há de peculiar ao Distrito Federal e aos Territórios é que, enquanto o exercício da jurisdição federal por juizes locais é excepcional, o Tribunal de Justiça e os juizes distritais e territoriais são criados especificamente para exercerem jurisdição local e só extraordinariamente terão funções federais. Isto decorre, porém, da possibilidade deixada constitucionalmente ao legislador de atribuir à União serviços de índole *local*, no Distrito Federal, seja a jurisdição

(69) CASTRO NUNES — artigo e revista citados, págs 88 e seguintes; Teoria e Prática do Poder Judiciário — citado — págs 473 e seguintes.

comum, sejam outros que, em outras áreas do território nacional, caeriam nas órbitas dos Estados ou dos Municípios.

XI. A CASSAÇÃO POLÍTICA DO DISTRITO FEDERAL

No Estado Federal, observa KJELSEN, a centralização está atenuada pelo bicameralismo do legislativo central. (70) Este, adaptado de sua origem estamental britânica, adquiriu, com efeito, o caráter de nota típica do federalismo. É que nêle, como sabido, reserva-se uma das câmaras, entre nós o Senado, à representação de cada um dos Estados, numêricamente igual nas federações mais perfeitadas. Além do que, na outra, concebida como de representação do povo unitariamente considerado, guardam os Estados-membros o papel de circunscrições eleitorais, em cada qual se elegendo número de deputados aproximadamente proporcional à sua população. Realiza-se, assim, o que se costuma enfatizar como participação dos Estados na formação da vontade federal ou, em têrmos menos metafórmicos, na criação da ordem central. (71)

Tal mecanismo orgânico é constante nas várias constituições republicanas, malgrado as inovações do esquema clássico em 34 e 37.

Excetuada da repartição territorial do País entre os Estados ou, no Império, entre as províncias, a Capital sempre suscitou o problema de como sua população se representaria politicamente nos órgãos eletivos nacionais.

No Império, a questão se resolveu de modo curioso: o Município Neutro, desvinculado embora das autoridades provinciais, foi mantido, para o só efeito das eleições da Assembléia Geral, como circunscrição da Província do Rio de Janeiro. (72)

A solução encontrada na Constituição de 1891 e repetida em 34 e 46 foi a de dar ao Distrito Federal condição idêntica à dos Estados na composição do Congresso Nacional, elegendo igual número de senadores, e deputados em proporção de seu *quantum* demográfico. «Era um semi-Estado — disse RUI — um quase Estado, um Estado que não dispõe da própria Constituição como cada uma das províncias que receberam êsse acesso, mas ao qual se atribui parte igual à dêles no Governo da Nação». (73) A mesma equiparação sempre procedeu o constitucionalismo argentino, (74) salvo, evidentemente, nos períodos de ditadura total, como o de hoje.

(70) HANS KJELSEN — obra citada — pág. 335.

(71) GEORGE JELLINEK — obra citada — págs. 579/580; CARRÉ DE MALBERG — obra citada — págs. 116 e seguintes.

(72) AFONSO ARINOS — Parecer citado — págs. 122/123.

(73) *Apud* JOSÉ DUARTE — artigo e revistas citados, pág. 447.

(74) RAFAEL BIELSA — Compendio de Derecho Constitucional — citado — págs. 228 e 230.

Se foi essa a constante de nossas constituições marcadamente liberais, solidarizaram-se, de sua vez, a do Estado Nôvo e a de 1967 — arts. 40 e 42. Em ambas, se negou ao Distrito Federal já a representação do Senado, já a participação nas eleições da Câmara dos Deputados. Entre as duas observa-se, contudo, significativa diferença: na primeira, era idêntica a situação dos Territórios, a cada um dos quais, todavia, a Carta vigente, como a de 46, defere a eleição de um Deputado. Ao Distrito Federal, até êsse mínimo de representação política foi recusado. (75)

Verdade que, em relação a Brasília, a cassação foi quase indolor. É que jamais a nova Capital elegera qualquer representante. Apesar das tentativas repetidas às vésperas de cada eleição posterior a 1960, o Congresso não chegou a determinar a data da primeira escolha de seus senadores e deputados, deixada à sua discricção pelo art. 3º, da Emenda Constitucional nº 3/61.

A situação anômala de Washington, «um dos mais ofuscantes exemplos de taxação sem representação existente em qualquer democracia», (76) foi assim transplantada de nôvo para o nosso Direito Constitucional.

Ocorre, porém, que o Distrito de Colúmbia, na forma de emenda já aprovada, participará, de agora em diante, das eleições presidenciais americanas. (77) O mesmo, no entanto, não acontecerá com os eleitores de Brasília. Mais uma vez solidárias, as leis fundamentais de 37 e 67 optaram pelas eleições presidenciais indiretas. E o Distrito Federal, naquela por não ter Câmara (art. 82) e, na atual, porque não se representa no Congresso nem possui Assembléia Legislativa — art. 74 e parágrafos, ficou, em ambos os textos, totalmente afastado da composição do colégio eleitoral do Presidente da República.

Privado, dessarte, do exercício do direito de voto para todos os cargos eletivos previstos na Constituição, teve o cidadão alistado no Distrito Federal, por outro lado, sua capacidade eleitoral passiva reduzida à disputa, em eleições indiretas, da Presidência e da Vice-Presidência da República.

O acesso às demais funções eletivas lhe é vedado por carência de domicílio eleitoral na circunscrição respectiva, exigência que, ins-

(75) Como um dado de fato, interessante notar que o eleitorado do Distrito Federal — 68.307 eleitores — é superior ao dôbro do de todos os Territórios reunidos — 33.195. E, ainda, três vezes superior ao do Estado do Acre — 21.509. Cf. Boletim Eleitoral do T.S.E., nº 181 — agosto de 1966 — pág. 12.

(76) W. B. MUNRO — obra citada — pág. 432.

(77) LEONARD W. LEVY e JOHN P. ROCHE — O Processo Político Americano — introdução — Trad. — Record, Rio, 1964, pág. 12.

tituída irregularmente (78) na Emenda Constitucional nº 14/65, incorporou-se depois ao nosso direito positivo. Validou-a, (79) reduzindo-lhe, embora, os prazos mínimos, o Ato Institucional nº 3/66. Acolheu-a, por fim, a Constituição vigente — art. 144, *passim*.

XII. NOTA FINAL

Na aridez do estudo analítico do estatuto do Distrito Federal, decompondo e revolvendo o que nos pareceu cada um dos seus aspectos de relêvo, acabamos por nos estirar muito além do pretendido no projeto inicial desta dissertação. Ultrapassamos, talvez, as dimensões que nos imporia o seu destino e a modéstia de sua possível contribuição.

Deixamos, assim, para outra oportunidade, a tentativa de situar o Distrito Federal no contexto da teoria geral da descentralização, pois a tarefa, para não gerar equívocos terminológicos, suporia o esclarecimento de uma série de colocações prévias sôbre os conceitos a utilizar.

(78) J. COLOMBO DE SOUSA — Distorções da Reforma Politico-Eleitoral — Doutrina e Jurisprudência do T.J.D.F., nº 1/1966 — págs. 23 e seguintes.

(79) Em contrário, a opinião do Desembargador COLOMBO DE SOUSA — *idem*, pág. 32.