

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 47 • nº 187 • edição especial
julho/setembro – 2010

Senado Federal
50 anos de Brasília

Organizador: Bruno Dantas
Consultor-Geral Legislativo
do Senado Federal

O Senado e o Distrito Federal

Carlos Fernando Mathias de Souza

Sumário

1. Introdução. 2. Uma brevíssima palavra ainda sobre o município neutro. 3. A criação do Distrito federal. 4. Breve notícia sobre disciplina (ou tratamento) do Distrito Federal nas Constituições que se seguiram à de 1891. 5. O Senado e o Distrito Federal. 6. Conclusão.

1. Introdução

O Distrito Federal, unidade típica de repúblicas federativas, estreou, no ordenamento pátrio, com a primeira Constituição republicana, de 24 de fevereiro de 1891.

Por princípio, é uma parte do território nacional destinada à residência do Governo da União, ou melhor a ser sua própria sede ou capital.

Curioso notar que, já no Império, havia um município neutro, criado pelo Ato Adicional de 1834 à Constituição de 1824, que, em essência, tinha funções idênticas às de um Distrito Federal (ainda que o Brasil, durante o Império, se constituísse como um Estado unitário – consigne-se o óbvio).

De outra parte, tenha-se em consideração (por oportuno e ilustrativo) que, proclamada a república, em 15 de novembro de 1889, no dia seguinte membros do Governo Provisório prestaram juramento à nova ordem, precisamente, perante a Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro. Veja-se o termo respectivo:

Carlos Fernando Mathias de Souza é Vice-reitor acadêmico da Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS.

“Termo de juramento que prestam os membros do Governo Provisório abaixo assinados perante a Ilustríssima Câmara Municipal da Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro.

Aos dezesseis dias do mês de Novembro de mil oitocentos e oitenta e nove compareceu ao Paço Municipal o Governo Provisório da República Brasileira composto dos cidadãos, digo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, composto dos cidadãos Aristides da Silveira Lobo, Ruy Barbosa, Tenente Coronel Benjamin Constant Botelho de Magalhães, Chefe de Divisão Eduardo Wandenkolk e Quintino Bocaiuva, que declarou vir perante a Ilustríssima Câmara, reunida em sessão extraordinária, fazer a promessa solene de sob a sua honra, manter a paz e a liberdade públicas, os direitos dos cidadãos, respeitar e fazer respeitar as obrigações da Nação, quer no interior, quer no exterior. Em firmeza do que assinam os ditos cidadãos espontaneamente, com os Vereadores da mesma Ilustríssima Câmara, este compromisso para com o Povo Brasileiro, representado neste momento pela Municipalidade da Cidade do Rio de Janeiro (...)

Firmaram o importante documento: Pelo Chefe do Governo Provisório, Benjamin Constant (na condição de ministro da guerra); Aristides da Silveira Lobo; Ruy Barbosa (na condição de ministro da fazenda); Eduardo Wandenkolk (como ministro de Mar) e, pelo ministro de estrangeiros Quintino Bocaiuva, assinou Ruy Barbosa. Seguiram-se as assinaturas, também, dos vereadores.”

A propósito (e por aproximação com o tema em estudo) o decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, baixado pelo Governo Provisório, ao tempo em que proclamou, também provisoriamente, a República como forma de Governo (art. 1º), no seu

art. 10 foi expresso em que “o território do Município Neutro [ficava] provisoriamente sob a administração imediata do Governo Provisório da República, e a Cidade do Rio de Janeiro constituída, também provisoriamente, sede do poder federal”.

O Distrito Federal, no Brasil, inspirado no Distrito de Columbia, dos Estados Unidos, adviria com a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 (art. 2º).

Parece importante, agora, anotar, de plano, que a legislação sobre organização administrativa do Distrito Federal foi, desde suas origens, praticamente, da competência da União, inclusive quando da existência de uma câmara de vereadores (e ressalvadas as regras contidas em suas diversas Leis Orgânicas, também leis federais, no curso da história) até a Constituição de 1946, que, após a mudança da Capital para Brasília, por efeito da Emenda Constitucional nº 3, de 24 de maio de 1961 (e, de passagem, registre-se que, anteriormente, a EC nº 2, de 3.7.1956, previra eleição de prefeito e de vereadores, respectivamente, com mandato de quatro anos), que, entre outras disposições, prescreveu que “a Lei federal, no Distrito Federal e nos Territórios regulará a organização administrativa e judiciária (...)”.

Tal competência legiferante (isto é, com respeito à organização administrativa e judiciária do DF), foi mantida durante o regime da Constituição de 1967, sendo que, com a edição de sua (assim chamada) Emenda Constitucional nº 1/69, de par com o conferimento ao Senado Federal da competência para legislar sobre matérias tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal do Distrito Federal (o que perdurou até que se instalasse o regime advindo com a Constituição de 1988), alterou a nomenclatura do chefe do executivo, de prefeito para governador.

A referida Carta de 1988 garantiu ao Distrito Federal uma Câmara própria e um poder executivo, também próprio, enfim, uma certa autonomia, mais ampla, aliás, bem mais ampla da que teve outrora o

Distrito Federal, quando no Rio de Janeiro, salvo a efêmera autonomia que conheceu no regime da Constituição de 1934.

2. *Uma brevíssima palavra ainda sobre o município neutro*

O célebre Ato Adicional de 1834 (Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834), que fez alterações e adições à Constituição Política do Império (nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832), em seu art. 1º foi expresso: "(...) A autoridade da Assembléia Legislativa da Província, em que estiver a Corte, não compreenderá a mesma Corte, nem o seu município." Estava criado o município neutro, precisamente para que onde estivesse sediada a Corte, não houvesse disputas políticas.

Interessante notar como tal disposição harmonizou-se com o Decreto nº 1, de 1889, do Governo Provisório (art. 10) e com a Constituição de 1891 (art. 2º).

3. *A criação do Distrito Federal*

Proclamada a república (15.11.1889), adviria em 1891 (24 de fevereiro), repita-se, a primeira Constituição republicana, que inspirada, como já registrado, no Distrito de Columbia dos norte-americanos, criou o Distrito Federal.

Foi expressa a primeira Carta republicana, em seu art. 2º:

"Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte."

- E, o que dispunha esse artigo seguinte?

- Prescreveu, expressamente:

"Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital

federal. Parágrafo único - Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado."

Assim, a Lei Fundamental de 1891 criou o Distrito Federal, dando-lhe, provisoriamente, como território o do antigo município neutro, até que se mudasse a Capital Federal para o planalto central, o que, como bem sabido, ocorreu em 21 de abril de 1960, com a inauguração de Brasília, ficando o território do antigo Distrito Federal, transformado, então, em Estado da Guanabara.

Conferiu a primeira carta republicana, ao Distrito Federal, uma organização municipal a ser definida pelo Congresso Nacional. No particular foi expressa, em seu art. 34, inciso 30:

"Compete privativamente ao Congresso Nacional: (...) 30) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União."

E, no art. 67, dizia a Carta de 1891:

"Salvas as restrições especificadas na Constituição e nas leis federais, o Distrito Federal é administrado pelas autoridades municipais. Parágrafo único - As despesas de caráter local, na Capital da República, incumbem exclusivamente à autoridade municipal."

De passagem, anote-se que a lei referida no art. 34, inciso 30, adveio em 20 de setembro de 1892: a Lei nº 85.

A propósito, comentou João Barbalho (in *Constituição Federal Brasileira - 1891*), respectivamente, sobre o art. 2º e 34, inc. 30:

"É evidente necessidade que o Governo Federal tenha sua sede em território neutro, não pertencente a algum dos Estados e a colocação em qualquer delas influiria consideravelmente, pela força das causas de modo favorável ao preferido (...). O Governo Federal precisa estar em sua casa.

Os constituintes norte-americanos já por experiência o tinham conhecido e daí a disposição que na sua constituição consagraram, criando um distrito especial para sede do governo da União (art. 1º, seção 8ª, n. 17)“.

E, mais adiante, sobre a organização municipal prevista para o Distrito (art. 34, 30), observa:

“Do fato de ser o distrito federal a sede do governo da União e de não pertencer a nenhum dos Estados, resulta a necessidade de uma organização especial e a competência dos poderes federais para regulá-la. Não se trata de simples município como qualquer outro, no qual os munícipes digam a última palavra sobre os negócios dele; tampouco se trata de um Estado com todo o aparelho político e administrativo que lhe é próprio; mas de uma parte do território nacional destinada à residência do governo da União, que não poderá desempenhar bem sua missão se, sob qualquer relação, estiver sujeito a dependências com os poderes locais. (...)

Bem compreenderam os norte-americanos, que, depois de várias organizações do seu distrito federal, tiraram-lhe a autonomia, suprimindo-lhe a representação política e deram-lhe uma administração inteiramente subordinada ao governo federal.”

4. Breve notícia sobre disciplina (ou tratamento) do Distrito Federal nas Constituições que se seguiram à de 1891

A Constituição de 16 de julho de 1934, em seu art. 5º, inciso XVI, também definiu como da competência privativa da União organizar a administração do Distrito Federal e os serviços nele reservados à União.

Ademais, no art. 15 (originariamente) prescreveu:

“O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Pre-

sidente da República, com aprovação do Senado Federal, e demissível *ad nutum* cabendo as funções deliberativas a uma Câmara Municipal eletiva. As fontes de receita do Distrito Federal são as mesmas que competem aos Estados e Municípios, cabendo-lhe todas as despesas de caráter local.”

Já no art. 39, 8, alínea *c*, dispôs ser da competência privativa do Poder Legislativo (aí da União, consigne-se o óbvio), com a sanção do Presidente da República, legislar sobre a organização do Distrito Federal e dos serviços nele reservados à União, enquanto, no art. 105, também atribuiu à lei federal a organização da Justiça do Distrito Federal (e também dos Territórios), observados os princípios prescritos para a Justiça dos Estados (no art. 104) e asseguradas aos magistrados as garantias da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos.

É preciso frisar que sempre houve, de certo modo, uma espécie de chama acesa com vistas à autonomia do Distrito Federal. Em verdade, no antigo Distrito Federal, tratava-se mais de um pleito em prol da autonomia da Cidade do Rio de Janeiro e a robustecê-lo, entre outros argumentos o de que desde 1891, havia a previsão de mudança da Capital federal para ao planalto central e, *ipso facto*, o Rio de Janeiro era (como, aliás, sempre se proclamava) uma capital federal provisória.

A autonomia carioca constava, por exemplo, do programa da Aliança Liberal. Vargas, contudo, parece que não tinha grande entusiasmo pela idéia e a prova é que sempre protelou as providências para sua concretização.

Surgiu, todavia, em 1933, o Partido Autonomista do Distrito Federal (PADF), liderado por Pedro Ernesto Batista.

Pedro Ernesto foi interventor no Distrito Federal e com seu enorme prestígio popular trouxe muitos votos em apoio não só ao Governo, como também à causa autonomista e acabou sendo o único prefeito eleito (por

via indireta, isto é, pela Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro), cargo que exerceu (constitucionalmente) entre maio de 1935 e abril de 1936.

Recorde-se que a Constituição de 1934, no art. 3º, § 3º, de suas Disposições Transitórias fixou prazo (em 1935), para a eleição da Câmara Municipal do Distrito Federal, que elegeria o Prefeito e os representantes do Senado Federal.

Por oportuno, anote-se que o art. 4º das Disposições Transitórias em referência, em seu *caput*, tratou da transferência da Capital e de algumas de suas consequências, sendo expresso, no seu parágrafo único:

“O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara Municipal, ambos eleitos por sufrágio direto sem prejuízo da representação profissional, na forma que for estabelecida pelo Poder Legislativo federal na Lei Orgânica (...) A primeira eleição para Presidente será feita pela Câmara Municipal em escrutínio secreto.”

Em abril de 1936, sob a acusação de ter sido um dos simpatizantes da chamada *intentona comunista* (1935), Pedro Ernesto acabou preso.

Com esse episódio, em termos práticos, esvaziou-se a autonomia do Distrito Federal.

Já no regime da Constituição de 1946, tentou-se, por meio da Emenda Constitucional nº 2, de 3 de julho de 1956, reviver a pretendida autonomia (nos moldes da Constituição de 1934). Veja-se:

“O atual Distrito Federal será administrado por um prefeito, cabendo as funções legislativas a uma câmara de vereadores eleitos, estes e aquele, por sufrágio direto, simultaneamente, pelo período de quatro anos.”

Todavia, salvo quanto à Câmara de Vereadores, que continuou a existir não se elegeu nenhum prefeito, continuando este a ser nomeado pelo Presidente da República, após aprovação do nome pelo Senado.

Com o Estado Novo (retroceda-se, aqui, um pouco no exame do tema), adveio a Carta de 10 de novembro de 1937 (também conhecida como “*a polaca*”, não só por referência à ação e ao ideário do líder polonês marechal Józef Piłsudski, mas também, de modo mais irreverente, à, assim chamada, mais antiga das profissões, que previu (art. 7º) que o então atual Distrito Federal, enquanto sede do Governo da República, seria administrado pela União. Ademais, no seu art. 30, prescreveu que seria ele administrado por um prefeito de nomeação do Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal, e demissível, *ad nutum*, cabendo as funções deliberativas ao Conselho Federal. Acrescente-se que ao Distrito Federal caberiam as mesmas fontes de receitas dos estados e dos municípios, com a responsabilidade sobre todas as despesas de caráter local.

Assinale-se, de passagem, que a Carta de 1937 instituiu o Parlamento Nacional, que seria composto de duas Câmaras: a dos Deputados e o Conselho Federal (equivalente ao Senado) lembrando-se que a Câmara Alta fora dissolvida juntamente com a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas, e as Câmaras Municipais – art. 178).

Por oportuno, anote-se que o Conselho Federal compor-se-ia de representantes dos estados e de dez membros nomeados pelo presidente da República.

Na realidade, durante o Estado Novo (1937-1945) o Poder Legislativo não chegou a funcionar, ficando o presidente da república, a teor do art. 180 da Carta de 1937, investido no poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias de competência legislativa da União.

Por outro lado, também competia, privativamente, à União, legislar sobre a divisão judiciária do Distrito Federal (art. 15, XXII).

Com a redemocratização de 1945, foi convocada uma constituinte, da qual adveio a Constituição de 18 de setembro de 1946.

A nova ordem constitucional instalada manteve o Distrito Federal, como capital da União (art. 1º, § 2º).

Ademais, prescreveu a nova Constituição que o Distrito Federal teria organização administrativa e judiciária reguladas por lei federal, o que não se constituía em nada de novo.

Prescreveu, ainda, a Lei Fundamental de 1946, que o Distrito Federal (e, aí, também, sem qualquer novidade) seria administrado por um prefeito nomeado pelo presidente da república, após o assentimento do nome pelo Senado Federal. O prefeito continuava demissível, *ad nutum*, pelo Chefe da Nação.

Previu, ademais, a Constituição de 1946, uma Câmara para o Distrito Federal, eleita pelo povo, Câmara essa de vereadores, que funcionou na cidade do Rio de Janeiro, até a mudança da capital para Brasília.

Anote-se que, cuidou, ainda, a Carta de 1946 (a exemplo das anteriores), da receita do Distrito Federal ao qual foram atribuídos os mesmos impostos destinados aos estados e aos municípios (o que também não era nada de inovador), bem como da remuneração dos desembargadores do Tribunal de Justiça, que não poderia ser inferior à mais alta das que percebiam os magistrados, de igual categoria, nos estados.

Por decorrência da concretização da mudança da Capital para o Planalto Central, adveio a Emenda Constitucional nº 3, de 24 de maio de 1961, tratando, em essência, do Distrito Federal.

Essa emenda à Constituição manteve o Congresso Nacional investido no poder de regular a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal, observadas as normas gerais fixadas pela Lei Maior, relativamente à União e devendo dispor sobre: I - a criação de cargos e serviços públicos e fixação dos respectivos vencimentos; II - votação dos tributos e do orçamento, e III - a abertura de crédito e operações financeiras.

Observe-se, desde logo, que foi ampliada a competência do Congresso, em matéria de legislar sobre o Distrito Federal.

De outra parte, foi também mantida a disposição de que o Distrito Federal seria administrado por um prefeito, nomeado pelo presidente da república, com aprovação pelo Senado Federal.

A EC nº 3/61 previu ainda a existência de uma Câmara local, eleita pelo povo, *com as funções que a lei federal lhe atribuisse*.

Autêntica norma de transição ficou expressa no art. 3º da emenda em destaque, ao prescrever a competência do Congresso Nacional para fixar a data das primeiras eleições de representantes do Distrito Federal ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e à Câmara do Distrito Federal, bem como a exercer a função legislativa, *em todos os assuntos* da competência do Distrito Federal, enquanto a Câmara prevista não se instalasse.

De passagem, anote-se que aos deputados federais e aos senadores, foi permitido - com a devida licença da respectiva câmara - exercer o cargo de prefeito do Distrito Federal.

Importante anotar, antes de considerações sobre o Distrito Federal nas Constituições de 1967 e de 1988, que aos 13 de abril de 1960, contou o *novo Distrito Federal* (assim considerado, o que resultou de sua instalação no Planalto Central, em Brasília) com sua primeira Lei Orgânica: a Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960 (publicada no Diário Oficial da União da mesma data e retificada no dia 3 de junho de 1960).

A Lei nº 3.751/60, um dos frutos do gênio de Mestre San Thiago Dantas, dispôs que, por ela, seria regulada a organização administrativa do Distrito Federal, a partir da mudança da Capital para Brasília.

Naturalmente, foram atribuídos ao Distrito Federal todos os poderes e direitos que lhe são implícita e explicitamente deferidos pela Constituição da República e pelas leis (como prover as necessidades de um governo, dispor sobre direitos e deveres de seus funcionários, de instituir tributos (impostos e taxas), realizar operações de créditos, zelar pela cidade de Brasília, pelas cidades

satélites e comunidades que a envolvem em seu território, etc etc).

Foi previsto (art. 6º) que o Poder Legislativo seria exercido pela Câmara do Distrito Federal, composta de vinte vereadores, eleitos pelo povo por ocasião das eleições para o Congresso Nacional.

Outras disposições, de grande importância continha a Lei Orgânica em referência, a ensejar o funcionamento do recém instalado Distrito Federal.

Em suas disposições finais e transitórias, colhem-se outras normas relevantes.

Primeiramente, a de que “as leis do Distrito Federal, até que se instale a Câmara respectiva [seriam] feitas pelo Congresso Nacional com sanção do Presidente da República.”

Por outro lado, foi fixada a data de 3 de outubro de 1962 (a mesma da eleição para o Congresso Nacional) para a eleição da nova Câmara do Distrito Federal. E, fixou ainda, que nos dez dias, a contar do início da vigência da Lei nº 3.751 (isto é, até 23 de abril de 1960) o Presidente da República teria que propor ao Senado Federal, o nome do Prefeito do Distrito Federal, fazendo-se a nomeação depois de aprovada a escolha, devendo a posse ser tomada perante o Ministro da Justiça.

É curioso observar-se, ainda que de passagem, que o plano-piloto (isto é, o Projeto de Lúcio Costa) *adquiriu força de lei*, o que se constituiu em forma realmente inovadora no ordenamento positivo brasileiro.

É o que se colhe do art. 38, de sua Lei Orgânica de nº 3.751/60: “Qualquer alteração no plano-piloto, a que obedece a urbanização de Brasília, depende de autorização em lei federal”.

Por outro lado, tenha-se que não é difícil divisar-se que algumas dessas disposições foram alteradas por efeito da Emenda Constitucional nº 3, de 24/05/1961.

Por outra parte, com a edição do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, o Congresso Nacional foi transformado em expressão do poder constituinte

originário (o que não deixou de ser objeto de muitas críticas manifestadas por expressivos juristas).

Extraem-se dos *considerando* do AI nº 4:

“CONSIDERANDO que a Constituição federal de 1946, além de haver recebido numerosas emendas, já não atende às exigências nacionais; CONSIDERANDO que se tornou imperioso dar ao País uma Constituição que, além de uniforme e harmônica, represente a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução; CONSIDERANDO que somente uma nova Constituição poderá assegurar a continuidade da obra revolucionária; CONSIDERANDO que ao atual Congresso Nacional, que fez a legislação ordinária da Revolução, deve caber também a elaboração da lei constitucional do movimento de 31 de março de 1964; CONSIDERANDO que o Governo continua a deter os poderes que lhe foram conferidos pela Revolução;”

Assim, sob o fundamento (diga-se assim) de que o governo da revolução detinha os poderes (inclusive o poder constituinte originário (?)) é que o Presidente da República resolveu editar o Ato em destaque, convocando, extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, o Congresso Nacional, para discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição, apresentado pelo Chefe da Nação.

Daí adveio a Constituição de 24 de janeiro de 1967, que cuidou do Distrito Federal, em particular, nos seus arts. 8º, XVII, *t*; e 17, §§ 1º e 2º.

Pelo art. 8º, inciso VII, alínea *t*, ficou na competência da União (*ipso facto*, do Congresso Nacional) a legislação sobre a organização administrativa (e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios); já pelo art. 17, foi repetida no *caput*, praticamente a regra expressa no art. 8º transcrito, eis que diz que a “Lei [a federal, naturalmente] disporá sobre a organização administrativa

[e judiciária do Distrito Federal e Territórios]”.

Tal lei, obviamente, aprovada pelo Congresso Nacional, no âmbito da competência da União (art. 8º, VII, *t*), valha o registro da redundância

Por outro lado, a legislação especificamente sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal passou a ser atribuição do Senado Federal (art. 17, § 1º).

No mais, a nomeação do prefeito do Distrito Federal continuou sendo da competência do presidente da república, após aprovada a escolha pelo Senado (art. 17, § 2º).

Com o advento da chamada Emenda Constitucional nº 1/69, de 17 de outubro de 1969, o cargo de Prefeito passou a ser denominado de governador do Distrito Federal, mantida a forma de provimento e exoneração, isto é, nomeação pelo presidente da república, após aprovação pelo Senado, e a demissão *ad nutum*, por ato presidencial.

De passagem, ainda que a observação não esteja ligada diretamente ao tema em estudo, consigne-se a crítica contundente do notável jurista Seabra Fagundes, a propósito da EC nº 1/69, no sentido de que “O Brasil era possivelmente o único país do mundo a não ter uma Constituição e sim uma Emenda.”

Mais particularmente, com respeito ao poder de legislar, pelo Senado, para o Distrito Federal, nas matérias que lhe atribuiu a Constituição de 1967, em seu art. 17, § 1º, cumpre examinar alguns importantes aspectos.

Primeiramente, muito embora as leis emanadas do Senado, na hipótese, fossem sancionadas pelo presidente da república (e sua própria numeração obedecesse a sequência das leis federais), não perdiam elas seu caráter de leis do Distrito Federal, cujo conteúdo poderia ser tanto de natureza estadual quanto municipal.

Despicienda, aqui, a ênfase de que o Distrito Federal tem competência comum aos estados e aos municípios, como por exemplo, em matéria tributária.

Assim, uma lei distrital, de caráter municipal, por hipótese, não tem o condão de ser objeto de uma arguição de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, de igual sorte não pode, questão de direito local, por exemplo, ser objeto de um recurso extraordinário. Por mera ilustração, observe-se o enunciado da Súmula 28 do STF: “Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”, consagrada do velho entendimento sobre o particular em destaque.

Veja-se, agora, que em 1986, por efeito da Emenda Constitucional nº 25 à Carta de 1967 o Distrito Federal (Brasília) teve assegurado o direito de eleger sua representação política, em nível nacional, isto é, eleger deputados federais (ao todo oito) e três senadores.

No regime da Constituição de 1988, houve uma revolução copernicana, com relação ao Distrito Federal que, por natureza, é a Capital da União (e, nunca é demais repetir o que deveria ser óbvio).

É que a Carta de 5 de outubro de 1988, em seu art. 18, prescreve que

“a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

E, no art. 32, dispõe sobre essa autonomia, com relação ao Distrito Federal:

“O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.”

Por outro lado (aí sem maiores novidades, considerados os regimes das Constituições anteriores) ficou expresso que ao

DF a ele são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Mas, além de uma autonomia legislativa, passou o Distrito Federal a contar também com ela, em termos de poder executivo, ou seja, com um governador e vice-governador eleitos pelo voto popular.

Não deve ficar sem observação que os legisladores do DF, no regime da Carta de 1988, não foram designados de vereadores, como o eram no Rio de Janeiro, e sim de deputados distritais.

De outra parte, enquanto no Rio de Janeiro o máximo que o Distrito Federal obteve foi uma relativa autonomia legislativa, posto que os vetos eventualmente apostos pelo prefeito, às leis aprovadas pela Câmara de Vereadores, não eram apreciados por essa Casa Legislativa e sim pelo Senado Federal (e, isto, desde sua primeira lei orgânica, a Lei nº 85, de 20 de setembro de 1892 – art. 20, ressalvados um que outro interregno).

E, quanto à autonomia de Poder Executivo, sem embargo de todo movimento de índole autonomista, na combativa cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, em termos efetivamente práticos, o máximo que ocorreu foi a eleição indireta de um Prefeito (Pedro Ernesto, em maio de 1935), que teve um mandato constitucional efêmero, não esquecido que tal avanço autonomista (se é que se pode designar assim) só foi possível com o apoio na tese (ou pressuposto) de que o antigo Distrito Federal estava localizado no Rio, provisoriamente, em face de que, desde a Constituição de 1891, havia previsão de sua instalação no Planalto Central.

Com a Carta de 1988, tem-se, um Distrito Federal com dois poderes próprios (executivo e legislativo). E, principalmente os designados poderes políticos.

A rigor, o que ainda resta, hoje, de um Distrito efetivamente federal é o seu Poder Judiciário, o seu Ministério Público, a Defensoria, além da polícia civil e das corporações militares (Polícia Militar e Corpo de

Bombeiros do DF). E, como diria o poeta E. A. Poe: *No more!*

Como se sabe, continua na competência da União organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal (e dos Territórios), bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal (Constituição, art. 21, incisos XIII e XIV).

Não pode ficar sem registro, ainda, a existência de um fundo próprio da União destinado à prestação de assistência financeira ao DF, para a execução de seus serviços públicos.

Parece interessante observar que a Constituição, mais particularmente com respeito à PMDF, ao CBMDF e à Polícia Civil, foi expressa em que “Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar” (art. 32, § 4º).

Curioso é que a atual Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993, chegou a tratar, em seu art. 45 (com dez parágrafos) dos servidores públicos militares do Distrito Federal, isto é os integrantes da Polícia Militar (PMDF) e do Corpo de Bombeiros Militar (CBMDF), o que acabou fulminado por declaração de inconstitucionalidade, prolatada pelo Supremo Tribunal Federal em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 1.045-0)

Foram, ainda, declarados inconstitucionais os artigos 120 e 121, que também cuidavam das corporações em destaque.

Melhor sorte não teve o artigo 119 (parágrafos 1º a 3º e 7º).

Os §§ de 1º a 3º (que cuidavam disposições relativas à polícia civil) foram declarados inconstitucionais, pela citada ADIN nº 1.045-0-STF, e, também, o § 7º, pela ADIN nº 960-5-STF.

5. O Senado Federal e o Distrito Federal

O Senado Federal tem desempenhado papel de grande importância com relação

ao Distrito Federal, desde a Constituição de 1891 até o advento da Constituição de 5 de outubro de 1988.

Recorde-se, desde logo, que a primeira Constituição republicana inseriu na competência privativa do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal, bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital fossem reservados para o governo da União.

Daí adveio a Lei nº 85, de 20 de setembro de 1892, na realidade (ainda que não levasse tal nomenclatura) a primeira Lei Orgânica do Distrito Federal.

Por tal lei, o prefeito do Distrito Federal era nomeado pelo presidente da república, com aprovação do Senado Federal, para servir por quatro anos.

O poder legislativo do DF, no regime da Carta de 1891, era exercido por um *conselho deliberativo*. Esse conselho municipal constituía-se de tantos quantos fossem os distritos municipais (um por distrito) e de mais tantos (que deveriam ser os mais votados em todos os distritos) devendo corresponder a um por quatro distritos.

O prefeito tinha o dever de vetar quaisquer atos emanados do conselho municipal, sempre que estivessem em desacordo com as leis e regulamentos em vigor no Distrito Federal.

Uma vez aposto o veto, o prefeito levava ao conhecimento do Senado Federal o ato suspenso, dando por escrito suas razões sobre a medida.

Ao Senado cabia decidir se o ato suspenso violava ou não a Constituição e as leis federais, assim como as leis e regulamentos da municipalidade.

No regime da Constituição de 1934, continuou sendo da competência privativa da União organizar a administração do Distrito Federal e os serviços nele reservados à União (art. 5º, XVI).

Adveio, assim, a Lei nº 196, de 18 de janeiro de 1936, denominada, expressamente, de Lei Orgânica do Distrito Federal.

Essa Lei Orgânica reconheceu-lhe autonomia equivalente à dos estados (ressalvadas, naturalmente, as limitações decorrentes dos preceitos da Constituição).

Por efeito do art. 4º, parágrafo único (introduzido por Emenda Constitucional) a administração do Distrito Federal passou a ser exercida por um prefeito eleito em sufrágio direto, sendo que a primeira eleição seria feita (de modo indireto) pela Câmara Municipal, em escrutínio secreto.

Invalidava-se, assim (em grande parte), o art. 15 da Constituição de 1934, que era expresso: “O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e demissível *ad nutum* (...).”

Como já anotado, aliás, o antigo interventor (e homem público de grande liderança) Pedro Ernesto Batista chegou a ser eleito, tendo exercido por um período efêmero (entre maio de 1935 e abril de 1936) o cargo como prefeito constitucionalmente eleito, diga-se assim, até que acabou preso, como acusado de participação na chamada intentona comunista.

Em 15 de março de 1937, pelo Decreto nº 1.948 (e, ainda no regime da Constituição de 1934) foi decretada intervenção federal no Distrito Federal.

Aos 10 de novembro de 1937, adviria o Estado Novo e com ele a Carta de 1937.

A “*polaca*” extinguiu o Senado, substituindo-o por um Conselho Federal (art. 38, §§ 1º e 2º).

De fato, por ela foi criado um Parlamento Nacional, composto de duas Câmaras: a dos deputados e o Conselho Federal.

A esse Conselho (que, aliás, nunca se instalou) caberia aprovar a escolha do prefeito do Distrito Federal, que voltou a ser um cargo de nomeação do presidente da república, sendo demissível *ad nutum*.

Com a redemocratização, após 1945, surge a Constituição de 1946, voltando o Senado, como Câmara Alta e com papel de relevo com relação ao Distrito Federal.

Primeiramente, ao Senado, como integrante do Congresso Nacional, cabia legislar (em conjunto com a Câmara dos Deputados) sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal (CF, 1946, art. 25), ademais, cabia-lhe decidir sobre o nome proposto pelo presidente da república, para ser o seu prefeito (CF, art. 26, § 1º).

Em 15 de janeiro de 1948, pela lei nº 217, adviria nova Lei Orgânica do Distrito Federal.

Esse diploma, logo em seu art. 1º, foi expresso em que o Distrito Federal era administrado por um prefeito nomeado pelo presidente da república, depois que o Senado Federal houvesse dado o assentimento ao nome proposto (art. 24, § 1º). Ademais, o DF contaria com uma Câmara de Vereadores própria.

Os vetos apostos pelo prefeito, nas leis aprovadas pela Câmara do DF, voltaram a ser apreciados pelo Senado Federal. Veja-se:

Art. 14 (...) § 3º “Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses do Distrito Federal ou da União, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o tiver recebido, e comunicará, no mesmo prazo, aos presidentes do Senado e da Câmara dos Vereadores, os motivos do veto. § 4º O veto aposto pelo Prefeito será submetido, no mencionado decênio, ao conhecimento do Senado Federal, que, pela maioria dos senadores presentes o aprovará ou rejeitará.”

Despiciendo o registro de que o vocábulo decênio geralmente (e com fidelidade a sua etimologia) significa dez anos (ou década), enquanto decêndio, dez dias. Por vezes, contudo, emprega-se *decênio*, a significar o espaço de dez dias (a ensejar possível interpretação ambígua) como aparece no texto da lei em destaque. São armadilhas ou, repita-se, ambiguidades da “última flor do Lácio”.

Já no regime da Constituição de 1967, recorde-se, foi ampliada a competência do Senado Federal, com relação ao Distrito Federal.

Agora, além da tradicional atribuição de consentir no nome para ser nomeado prefeito (posteriormente, por efeito da chamada Emenda Constitucional nº 1/69, do Governador), passou à condição de Casa Legislativa da Capital da República, em matéria tributária, orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal (art. 17, § 1º), enquanto, juntamente com a Câmara dos Deputados, cabia-lhe legislar sobre a organização administrativa e judiciária do DF (*caput* do art. 17).

Voltando-se um pouco ao regime da Constituição de 1946, recorde-se que, por sua Emenda Constitucional nº 3, de 24.5.1961 (e, naturalmente, por mudança da capital para o Planalto Central) foi ampliada a competência do Congresso Nacional, quanto a legislar para o Distrito Federal.

Foi expressa a EC nº 3/61:

“Art. 1º – A lei federal no Distrito Federal e nos Territórios regulará a organização administrativa e judiciária e, observadas as normas gerais estabelecidas nesta Constituição relativamente à União, disporá sobre: I – a criação e extinção de cargos e serviços públicos e a fixação dos respectivos vencimentos; II – a votação dos tributos e do orçamento; III – a abertura de crédito e operações financeiras.”

Daí decorreram as criações de Comissões Permanentes do Distrito Federal tanto na Câmara dos Deputados (Resolução nº 63, de 1961) quanto no Senado Federal (Resolução nº 17, de 1962).

Mais tarde, a Câmara dos Deputados baixou a Resolução nº 73, de 1962 (dispondo sobre a criação de turmas em sua Comissão do Distrito Federal).

O Senado, por sua vez (e já no regime da Constituição de 1967), fez baixar a Resolu-

ção nº 93, de 1970, alterando a redação de seu Regimento Interno, definindo em seu art. 105, incisos I e II e parágrafo único, as competências privativas de sua Comissão do Distrito Federal, sabido que, pela Resolução nº 88, de 1967, já elevava para onze o número dos membros dessa Comissão.

Em 1º de novembro de 1988 (e, portanto, já no regime da Constituição de 1988) foi baixada a Resolução nº 157, de 1988, estabelecendo normas para que o Senado Federal exercesse a competência de Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Naturalmente, tratava de situação transitória, isto é, até que se instalasse a Câmara Legislativa própria, prevista no art. 32 da Constituição de 1988, eleita com obediência ao seu § 2º.

Interessante observarem-se algumas regras de transição, previstas na Resolução nº 157, de 1988, do Senado, tais como: a) a iniciativa das Leis de interesse do Distrito Federal caberia a qualquer senador e ao governador (ainda nomeado); b) os deputados federais eleitos por Brasília podiam encaminhar ao Senado anteprojeto de lei de interesse do Distrito Federal, que teria tramitação, como previsto na Resolução; c) eram de iniciativa privativa do governador, as leis sobre: organização administrativa do Distrito Federal; matéria tributária e orçamentária; criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração do Distrito Federal; serviço público e pessoal da administração, seu regime jurídico e provimento de cargos, funções ou empregos, criação, transformação e extinção de cargos, funções ou empregos da administração direta e autárquica do Distrito Federal, ou que aumentassem a sua remuneração.

Os projetos de interesse do Distrito Federal, lidos no expediente eram distribuídos à Comissão do Distrito Federal que, além do mérito, devia manifestar-se sobre sua constitucionalidade e juridicidade e ainda sobre aspectos econômicos e financeiros.

Os projetos aprovados iam à sanção do governador que, em caso de veto, os devolvia ao Senado, para apreciação.

Por outro lado, a lei de interesse do Distrito Federal tinha, agora, numeração própria e era publicada no Diário Oficial do Distrito Federal.

Naturalmente, outros destaques e observações poderiam ser aqui ressaltados. Mas, os apontados já parecem significativos.

Cumprir destacar que o Senado legislou para o Distrito Federal (nos termos em que lhe incumbia a Constituição de 1967) no período que mediou entre o advento da Carta de 1967 e a efetiva instalação da Câmara Legislativa do Distrito Federal (esta, a criada pela Constituição de 1988, eleita em 1990 e instalada em 1991). E, houve-se a Câmara Alta muito bem.

Agora, no regime da Lei Fundamental de 1988, o Senado, como parte integrante do Congresso Nacional, legisla, com respeito ao Distrito Federal, tão-só sobre a organização e manutenção do seu Poder Judiciário, bem como do seu Ministério Público e de sua Defensoria Pública, além do previsto no inciso XIV do art. 21 da Constituição.

Aliás, não só para o Distrito Federal, mas também para os Territórios (estes previstos na Constituição, mas nenhum território federal, até aqui, criado e, *ipso facto*, instalado).

Impõe-se aqui a remissão aos arts. 21, inciso XIV, 22, XVI, e 48, IX, da Constituição.

Observe-se, de passagem (e, por oportuno, quanto ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) que o MPDFT está compreendido no Ministério Público da União, consoante a letra expressa do art. 128, I, *d*, da Carta de 1988.

Por outro lado, ao Congresso Nacional cabe, ainda, a disciplina sobre a organização e manutenção da polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como sobre a prestação de assistência financeira ao DF, para a execução de serviços públicos, por

meio de fundo próprio (cf. art. 21, XIV, da Constituição).

6. Conclusão

Com esta notícia (de certo modo breve) sobre o Distrito Federal, desde suas origens com a Constituição de 1891, até nossos dias, forçoso é divisar o relevante papel que o Senado Federal tem exercido sobre essa Unidade da Federação (em especial, pronunciando-se, previamente, sobre a nomeação do chefe do seu executivo – prefeito, até 1969 e, posteriormente, governador, até que este passasse a ser eleito; legislando sobre ele em conjunto com a Câmara dos Deputados e, a partir de 1967 até a instalação da Câmara Legislativa, como já visto, criada pela Constituição de 1988, sendo o seu poder legislativo na forma do art. 17, § 1º da Constituição de 1967).

Veja-se, com relevo o cuidado com que o Senado tem-se havido, no seu mister de legislar para o DF, inclusive quando (por longo período) coube-lhe, também, apreciar os vetos dos prefeitos às leis aprovadas pela Câmara Municipal (por onde passava, inclusive, o controle da constitucionalidade, no âmbito do legislativo, dos diplomas legais).

Resta-lhe ainda, no regime da Constituição de 1988, a importantíssima missão de legislar (em conjunto com a Câmara dos Deputados), por efeito das atribuições conferidas ao Congresso Nacional, sobre a organização administrativa, judiciária, do

Ministério Público e da Defensoria Pública da União (e dos territórios) e sobre as corporações militares, polícia civil e fundo de assistência financeira ao DF, sobre estes últimos, nos termos do art. 21, XIV, da Constituição

Não é demasiado enfatizar, aqui, que, sob a óptica do poder, só o judiciário do Distrito permanece *federal*, em face da autonomia advinda (quanto ao executivo e ao legislativo), com a Carta de 1988.

Referências

BARBALHO, João – Constituição Federal Brasileira (1891) comentada. (ed. fac-similar) in Coleção Constitucional Brasileira, Brasília, Senado Federal, 2002;

CASTRO, Araújo – A Nova Constituição Brasileira (Constituição de 1934), Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1935;

MAXIMILIANO, Carlos – Comentários à Constituição Brasileira de 1891 (ed. fac-similar) in Coleção História Constitucional Brasileira, Brasília, Senado Federal, 2005;

– Comentários à Constituição Brasileira de 1946, 5ª edição atualizada (v. I), Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos, 1954;

SOUZA, Carlos Fernando Mathias de – História do Direito Brasileiro. Textos de Classe, Curso de Direito da UnB, 2002;

– Evolução Histórica do Direito Brasileiro (artigos) – (XI): o século XIX (ed. 12.8.02); (XXI): o século XX (ed. 4.11.02); (XXII): o século XX (ed. 11.11.02); (XXIII): o século XX (ed. 18.11.02); (XXXI): o século XX (ed. 24.2.03), e (XXXVI): o século XX (7.4.03). Suplemento “Direito e Justiça” do Correio Braziliense.