

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO 1976 — ANO XIII — N.º 50 (ESPECIAL)

O Senado como Legislativo do Distrito Federal

Senador CATTETE PINHEIRO

Pelo art. 42, V, da Lei Fundamental, é da competência privativa do Senado legislar para o Distrito Federal e nele exercer a fiscalização financeira e orçamentária, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas. O art. 17, também da Lei Maior, atribui à mesma Casa do Congresso a discussão e a votação de projetos de lei dispendo sobre a organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do DF.

Com isso, a partir da Carta de 1967, a representação popular de Brasília é exercida pelos Senadores da República, os quais são eleitos em pleito livre, residem na Capital da União, participam da vida da cidade — conhecendo-lhe, portanto, as grandezas e as deficiências.

Para cumprir os aludidos mandamentos constitucionais, o Senado possui a Comissão do Distrito Federal, que tem estas funções regimentais:

I — opinar sobre:

- a) as proposições legislativas pertinentes ao Distrito Federal;
- b) o orçamento do DF;
- c) a escolha do Governador e dos Conselheiros do Tribunal de Contas do DF;
- d) as contas do Governador do DF, oferecendo o respectivo Projeto de Resolução;
- e) os pedidos de empréstimos, operações ou acordos externos para o Distrito Federal, oferecendo o respectivo Projeto de Resolução;

II — relatar os vetos do Presidente da República a projeto de lei pertinente ao Distrito Federal.

Veza em quando, surgem manifestações favoráveis à criação do Legislativo do Distrito Federal, autônomo, específico, integrado por membros eleitos em Brasília e nas cidades-satélites. São episódios esporádicos, talvez ocasionais, que trazem a marca do anseio democrático de participação na escolha das lideranças políticas locais. Todavia, à maneira das erupções vulcânicas, a postulação regride e desaparece com intermitências.

Esse fluxo e refluxo é convite à meditação. Haveria, mesmo, necessidade de modificação do mandamento relativo ao assunto? Seria necessário mudar os rumos definidos a partir da Constituição de 1967?

A Constituição de 1946 previa uma "Câmara eleita pelo povo, com funções legislativas". O Senado Federal tinha participação no assentimento prévio do nome proposto, pelo Presidente da República, para a Prefeitura do DF.

O dispositivo constitucional de 1946 foi regulamentado pela Lei nº 217, de 15 de janeiro de 1948, que entregou a administração ao Prefeito e a função legislferante à "Câmara eleita pelo povo" (art. 1º).

Ao tratar (Capítulo I) dos órgãos do Governo, a Lei nº 217/48 dispunha:

"Art. 5º — O Governo do Distrito Federal será exercido pelo Prefeito e pela Câmara dos Vereadores, com a cooperação e assistência dos demais órgãos de que trata a presente Lei."

Toda a Seção I do Capítulo II (arts. 6º a 13) é dedicada ao Poder Legislativo — Câmara dos Vereadores —, composto de "cinquenta representantes, escolhidos pelo sufrágio direto dos eleitores do Distrito Federal".

Cada legislatura durava quatro anos. A Câmara, "independentemente de convocação", se instalava a 1º de abril e funcionava durante sete meses, vedada a prorrogação. Podia, sim, ser convocada extraordinariamente, a requerimento de quatro quintos, pelo menos, dos seus membros ou por iniciativa do Prefeito (art. 13, § 1º).

Quanto às leis, tratadas na Seção II do mesmo Capítulo II, eram da iniciativa do Prefeito e de qualquer membro ou Comissão da Câmara. Ao gestor, contudo, competia exclusivamente a iniciativa das leis pertinentes aos serviços públicos, ao funcionalismo, seu sistema de remuneração e vencimentos.

O orçamento devia ser aprovado até o dia 30 de novembro de cada ano. Caso contrário, seria prorrogado o orçamento vigente. A fiscalização financeira competia à Câmara, com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

A Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, dispôs sobre a organização administrativa do novo Distrito Federal. O seu art. 5º repetia o texto

apontado da Lei nº 217/48. E, no Capítulo II (Do Poder Legislativo), Seção I (Da Câmara do Distrito Federal), assinalava:

“Art. 6º — O Poder Legislativo será exercido pela Câmara do Distrito Federal, composta de vinte vereadores, eleitos pelo povo por ocasião das eleições para o Congresso Nacional.”

O funcionamento dessa Câmara, eleita por quatro anos, seria de quatro meses, vedada a prorrogação. Competir-lhe-ia, na conformidade do art. 8º:

- a) votar anualmente o orçamento, podendo reduzir, porém nunca aumentar, a despesa global proposta;
- b) legislar sobre matérias de competência do Distrito Federal e, em caráter supletivo ou complementar, sobre as mencionadas no art. 6º da Constituição, respeitadas as leis federais que regulam a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal;
- c) dispor, em regimento interno, sobre a sua organização e sobre a criação e provimento de cargos de sua Secretaria;
- d) fixar o salário do Prefeito e o de seus próprios membros, no último ano de cada legislatura, para o período da imediata, vedada qualquer alteração em outra época.

Todo o procedimento legislativo estava regulado, inclusive no tocante à fiscalização financeira e à colaboração do Tribunal de Contas.

A Lei nº 3.751/60 jamais foi aplicada, no pertinente ao Poder Legislativo. Interessante é que ela permaneceu na plenitude da vigência durante quatro Governos de diferentes tendências, mas que coincidiram neste ponto de vista: Brasília deve ser mantida imune à luta política local. E justamente neste aspecto, reside toda a controvérsia que ainda nos nossos dias empolga os “defensores dos postulados democráticos”, como se intitulam os que querem uma Câmara de Vereadores para o atual Distrito Federal.

O assunto, que vem desde o princípio da construção de Brasília, pode ser acompanhado com a tramitação do Projeto de Emenda à Constituição, nº 1, de 1959, elaborado pela “Comissão Mista Incumbida de Sugerir Medidas Legislativas que Regulem a Organização Político-Administrativa, Legislativa e Judiciária da Futura Capital da República e do Futuro Estado da Guanabara”. Tal Comissão era presidida pelo Senador Cunha Mello e tinha como Relator o Senador Jefferson de Aguiar. Seus membros eram, mais, o Senador João Villasboas; os Deputados Federais Adauto Lúcio Cardoso, Brasília Machado Neto e Elói Dutra, além do ex-Deputado João Machado, na condição de membro honorário.

Logo na primeira reunião, ocorrida no Palácio da Alvorada, em Brasília, às 15 horas do dia 27 de abril de 1959, a Comissão discutiu o seguinte:

- a) o regime jurídico do novo Distrito Federal seria regulado por via de reforma constitucional, por unanimidade de votos;

b) a denominação da região de Brasília deveria ser "Município Federal", nos termos da proposta do então Ministro da Justiça. O Relator foi contra. Preferiu mesmo Distrito Federal;

c) o administrador do Município Federal teria a denominação de Prefeito;

d) a função legiferante caberia ao Senado Federal, conforme o seguinte texto, rejeitada a proposta do Ministro da Justiça, de criação do Conselho de Administração:

"Art. — O Município Federal será administrado por Prefeito de nomeação do Presidente da República e regido por leis elaboradas pelo Senado Federal, na forma do seu Regimento Interno;"

e) no Município Federal deveriam realizar-se eleições para Presidente e Vice-Presidente da República.

Como se vê, em vez de Distrito Federal, a preferência era pela denominação de Município Federal, apesar das ponderações do então Senador Jefferson de Aguiar.

No dia 6 de maio de 1959, o Presidente da Comissão Mista encaminhou dois Projetos de Emenda à Constituição, que tiveram como justificação o Relatório formulado.

Apresentados os Projetos, foi designada Comissão Especial para examiná-los. Ficaram, novamente, como Presidente e Relator, os Senadores Cunha Mello e Jefferson de Aguiar. Este, no Parecer, depois de salientar que "a legislação pertinente ao Município Federal será elaborada pelo Senado Federal, mantendo-se a nomeação do Prefeito pelo Presidente da República", enfatiza:

"Restringe-se o campo eleitoral e político, no Município Federal, aos embates concernentes às eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, como medida adequada ao estabelecimento do clima de tranqüillidade, segurança e de trabalho que deverá reinar no território do Município Federal. Os interesses de candidatos aos vários cargos eletivos consagrados na Constituição, no território do Município Federal, transtornariam aquele ambiente neutral e propiciariam lutas, divergências e o patrocínio de interesses — nem sempre louváveis —, de interesses individuais ou de grupos em colisão com os mais salutares princípios que a emenda acolheu, no sentido do bem-estar social, tendo como fulcro a sede do Governo, no exercício permanente dos poderes da República."

O Projeto de Emenda à Constituição, nº 1/59 teve Substitutivo. Foram mantidas as linhas acima aludidas e, no elenco de competência do Senado Federal, encontravam-se:

1) votar o orçamento e a legislação ordinária do Município Federal;

2) aprovar quaisquer planos ou projetos relacionados com o Município Federal, inclusive as suas modificações ou alterações, parciais ou totais.

Em voto separado, na Comissão Especial, o Senador Atílio Vivacqua mostrou a dispensabilidade da reforma constitucional para que se votasse “a organização política, administrativa e judiciária de Brasília, uma vez relegada a condenável inovação de se criar o Município Federal, inovação incompatível com o nosso sistema democrático e federativo”. Insurgindo-se contra “a inovação atentatória ao regime democrático e federativo”, o Senador Vivacqua enfatizou:

“O Projeto de Emenda Constitucional nº 1 modifica em ponto básico a organização federativa, substituindo, por uma nova entidade denominada Município Federal, a instituição tradicional que vem da Constituição de 1891 — o Distrito Federal, e que é, praticamente, suprimida.

Não houve, apenas, mudança de denominação, pois o chamado Município Federal será equiparado ao Território de Fernando de Noronha que, ao contrário dos demais Territórios, não dispõe sequer de instituições municipais.

O Município Federal será administrado por Prefeito, de nomeação do Presidente da República e *regido por leis elaboradas pelo Senado Federal*, na forma do seu Regimento Interno (art. 26). Reviveu-se o sistema do Decreto-Lei nº 96, de 23 de dezembro de 1937, do Estado Novo.

.....
No Município Federal só se realizarão eleições para Presidente e Vice-Presidente da República. Nessa restrição do direito de sufrágio, imposta aos habitantes de Brasília, vemos um dos mais graves atentados ao sistema democrático e republicano.

Pretendeu-se imitar o modelo do Distrito Federal de Colúmbia, reduzido na Constituição Americana a um espaço morto de vida representativa, com seus *sleeping citizens*.

Essa anomalia, hoje vivamente combatida, resultou de circunstâncias históricas especiais verificadas, há quase dois séculos, que determinaram a necessidade de um sítio seguro e tranqüilo para o Governo nascente e a ainda frágil federação norte-americana, quando o seu Governo, ameaçado por oitenta soldados maltrapilhos e famintos, abandonava Filadélfia e se transferia sucessivamente e, também, por falta de garantia, para Nova Jérsei e Anápolis.”

A candente argumentação de Atílio Vivacqua, ela própria, fornece o elemento basilar da ausência de Câmara de Vereadores no Distrito Federal. Ninguém nega que tenhamos apanhado o modelo norte-americano. O essencial é que se verifique o funcionamento da administração do Distrito Federal, notadamente tranqüilo.

Nem se diga que, em Brasília, ocorre o fenômeno dos "sleeping citizens". Pelo contrário, a Capital brasileira vive intensamente, não as preocupações locais, mas os grandes problemas nacionais. Aqui, na sede do Governo, os habitantes parecem tomar fisionomia especial: interessam-se pelas conseqüências da geadas nos cafezais do Sul, tanto quanto pelas enchentes do Amazonas e seus afluentes e pelas secas do Nordeste. É uma preocupação nacional permanente, constante, dosada pelos acontecimentos do Congresso, que dá a tônica da vida brasiliense. Se inexistem os soldados maltrapilhos e famintos, que obrigaram o Governo norte-americano a mudar-se de Filadélfia, nem por isso é de se permitir que Brasília mude o enfoque nacional das suas emoções pelas manifestações de grupos e interesses locais. Ela é a sede do Governo da União e deve manter-se acima das comoções locais, para dar igual importância aos fatos ocorrentes em todas as latitudes e longitudes do território brasileiro.

Tal entendimento parece o que melhor atende à condição do nosso País. E não seria o fato de Brasília ter o Senado Federal como seu órgão legislativo que desmentiria o nosso regime democrático, republicano e federativo. Pelo contrário, Brasília foi elevada politicamente. No Senado Federal, todos os Estados brasileiros têm o mesmo número de representantes. É, pois, o Brasil que legisla para Brasília, por intermédio da Casa do Congresso, que possui representação igualitária.

Considero a fórmula encontrada para a Capital da República como indispensável à tranqüillidade e à ordem públicas. Aqui se resolvem as grandes questões nacionais. Deve, portanto, a vida política desta cidade ser a conseqüência do que se passa em relação aos Estados e Territórios da Federação.

Isso não impede que novos pronunciamentos e proposições sejam feitos, mostrando a necessidade de uma Câmara de Vereadores para o Distrito Federal. Mas seria conveniente atentar-se ao detalhe: o Distrito Federal é administrado por um Governador. Caberia, no caso, uma Câmara de Vereadores?

Ora, Vereador é para Município. O Senador Atílio Vivacqua condenou a expressão "Município Federal", mas queria Vereador para o Distrito Federal. Tal ajuste traria, é certo, o apelo da tradição. Mas, na lógica expandida pelo douto parlamentar, talvez não encontrasse acolhida.

Nos nossos dias, é ainda mais imprópria uma Câmara de Vereadores para o Distrito Federal equiparado a Estado, onde o Governador, e não o Prefeito, é o Chefe do Executivo. O Poder Legislativo, no caso, seria exercido pela Assembléia; portanto, integrada por Deputados.

O Senado Federal está amplamente capacitado a desempenhar o papel que lhe foi dado pela Constituição. É, pelo menos, o que a experiência tem revelado.