

Distrito Federal: organização e natureza jurídica decorrentes da Constituição de 1988

VITOR ROLF LAUBÉ

Procurador do Município de São Bernardo do Campo. Mestrando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo — PUCSP

SUMÁRIO

1. Considerações propedêuticas. 2. O Distrito Federal nos diversos sistemas constitucionais pátrios: a) Etiologia do Distrito Federal; b) O Distrito Federal como plasmado nas Constituições Republicanas. 3. Breves considerações acerca do instituto da Federação. 4. O Distrito Federal no regime erigido pela Constituição de 1988. 5. Organização constitucional do Distrito Federal. 6. Intervenção da União no Distrito Federal. 7. Competências atribuídas ao Distrito Federal: a) competências legislativas; b) competências tributárias. 8. Natureza jurídica do Distrito Federal. 9. Conclusões. Bibliografia

1. Considerações propedêuticas

É incontroverso o fato de que a cada nova Constituição promulgada ter-se-á um Estado distinto daquele existente quando da vigência do Documento Supremo anterior. Assim, o Estado decorrente do Texto Fundamental de 1988 é diverso do verificado sob a égide da Carta de 1967, diferindo ambos daquele criado pelo Estatuto Básico de 1946, e assim por diante. Destarte, óbvio se apresenta que a cada nova Lei Suprema tem-se positivado um novo Estado.

Logo, o Estado que exsurgiu com o advento da Constituição da República de 1988 evidencia uma série de inovações e particularidades em rela-

ção àqueles que o precederam, especialmente no que toca com a sua organização político-administrativa.

Isso considerado, denota-se que, já no *caput* do art. 1.º da *Lex Legum* de 1988, dispôs o legislador constituinte acerca das notas básicas do atual Estado brasileiro, ou seja, fez consignar que *o Brasil é uma república federativa formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*.

Dessa forma, ficam iniludivelmente traçados os tipos de Estado e de governo acolhidos em nosso sistema positivo constitucional, quais sejam: Estado *federal*, cuja forma de governo é a *republicana*.

Mas também se percebe, seguramente, no referido preceito, que o constituinte elegeu quatro entidades estatais como componentes da federação brasileira: União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios.

Diversamente do Texto Magno anterior, que nada previa expressamente acerca de os Municípios e o Distrito Federal integrarem a federação pátria, o atual o faz, e, diga-se, de modo inquestionável.

Patente, por conseguinte, a relevância do citado dispositivo constitucional para a caracterização dos traços fundamentais da estruturação do Estado brasileiro.

Ora bem, fixados tais pontos, dos quais não se poderia olvidar nesta oportunidade, cumpre, pois, que efetivamente se passe ao objeto do presente, o Distrito Federal.

Aliás, convém registrar que é extremamente escassa a literatura jurídica específica a respeito.

2. O Distrito Federal nos diversos sistemas constitucionais pátrios

É de indubitosa importância a todo estudo que se proceda acerca de qualquer instituto da Ciência do Direito, que se investigue a sua evolução histórico-jurídica. Nesse sentido, a propósito, são as inexcusáveis ponderações de THEODOR STERNBERG⁽¹⁾: “El que quiera hacer Derecho sin Historia, no es un jurista, ni siquiera un utopista; no traera a la vida espíritu de ordenación social consciente, sino mero disorden y destrucción.”

De se ver então, mesmo que “pela rama”, como se apresenta o Distrito Federal nos diversos textos constitucionais em que foi positivado⁽²⁾. Antes, porém, importa verificar a sua procedência.

(1) THEODOR STERNBERG, *Introducción a la ciencia del derecho*, trad. José Rovira y Ermengol, 2ª ed., Barcelona, Labor, 1930, p. 32, *apud* MARIA HELENA DINIZ, *Normas constitucionais e seus efeitos*, São Paulo, Saraiva, 1969, p. 1.

(2) Sobre a história do DF, leia-se o excelente trabalho de AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, em seu *Estudos de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, *Revista Forense*, 1957, pp. 114 e segs.

a) *Etiologia do Distrito Federal*

Pode-se dizer, quanto a sua origem e alheando-se um pouco do rigorismo técnico ante o inicialmente considerado, que o Distrito Federal sucedeu o *Município Neutro*, com este se constituindo, à sua época, a sede da Corte e a capital do Império.

Consoante o escólio de MICHEL TEMER ⁽³⁾, na vigência da Constituição Imperial, era o referido Município Neutro “sede do governo nacional”. Mais: “Atribuía-se-lhe organização especial, diferentemente dos demais Municípios que tinham organização geral. Não pertencia ao território de nenhuma Província.” E prossegue o citado jurista: “Por isso que o art. 10 do Decreto 1, de 15-11-1889, que proclamou a República e instituiu a Federação, estabeleceu 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.”

b) *O Distrito Federal como plasmado nas Constituições Republicanas*

A primeira *Lei Fundamental Republicana, de 1891*, estabeleceu que o antigo Município Neutro passava a constituir o Distrito Federal, que continuava a ser a capital da União, enquanto não procedida a demarcação de uma área no planalto central da República, de 14.400 km², destinada à futura Capital federal; ocorrida a mudança da mesma para esse local, passaria o então Distrito Federal (Rio de Janeiro) a ser um Estado federado (cf. arts. 2.º, 3.º e 4.º, CF de 1891, com Emenda de 1926). É ainda de se referir que, a exemplo do que se passava com os Estados, era o Distrito Federal representado tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal (arts. 28 e 30). Sem dúvida foi por essa participação nas decisões do Governo Federal que RUI BARBOSA ⁽⁴⁾ qualificou-o como “um semi-Estado, um quase-Estado”.

Sob a égide da *Carta Política de 1934*, o Distrito Federal, que continuava a possuir representação em ambas as Casas Legislativas do Congresso Nacional, tal como os Estados-Membros (arts. 23, § 1.º, e 89, § 1.º), era administrado por um Prefeito de nomeação pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado Federal, e demissível *ad nutum*, além do que eram suas funções deliberativas atribuídas a uma Câmara Municipal. Quanto às fontes de sua receita, competiam-lhe as mesmas outorgadas aos Estados e Municípios (cf. art. 15 c.c. art. 56, § 2.º). No entanto, como já se verificava na ordem constitucional precedente, não lhe era conferida ca-

(3) MICHEL TEMER, *Elementos de Direito Constitucional*, 5ª ed. ampl. e rev., de acordo com a Constituição Federal de 1988, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1989, p. 101.

(4) RUI BARBOSA, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, col. e ord. Homero Pires, São Paulo, Saraiva & Cia., 1934, tomo V, p. 39.

pacidade para auto-organização, uma vez que competia privativamente ao Poder Legislativo federal dispor sobre sua organização, bem assim dos serviços nele reservados à União (art. 39, 8, c). Contudo, excetuada essa limitação, importa observar que o Distrito Federal, em outros dispositivos constitucionais, sempre foi tratado conjuntamente com as demais entidades dotadas de capacidade política — União, Estados e Municípios —, sendo que, de modo especial, sempre de forma assemelhada aos Estados, consoante se denota do preceituado nos arts. 17, 19, 90, b, 152, parágrafo único, 156 e 157 da Lei Máxima de 1934.

É de se mencionar ainda que o art. 4.º das Disposições Transitórias dessa Constituição também fazia expressa menção à transferência da Capital da União para um ponto central do território brasileiro, tal qual se vislumbrava no Código Supremo de 1891.

Levando em conta a forma como positivado o Distrito Federal na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO leciona que o referido ente estatal restou ainda mais próximo da situação dos Estados-Membros, dando satisfação ao chamado “movimento autonomista” (5).

Outorgada a *Carta Magna de 1937*, experimentou o Distrito Federal um acentuado retrocesso, em face da demasiada centralização conferida ao Governo Federal. Destarte, dispunha o art. 7.º daquele Texto imposto que o Distrito Federal constituía sede do Governo da República e que seria administrado pela União. Mais ainda, ante o disposto naquela Lei Maior e a peculiar situação vivida em tal período constitucional, deixou o Distrito Federal de possuir representação junto ao Legislativo federal, bem assim de contar com órgão deliberativo próprio, particularidades essas que somente foram reconquistadas nos últimos tempos da vigência da Carta de 1937, com a edição da Lei Constitucional n.º 9, de 1945, que alterou a redação de diversos de seus dispositivos.

Acerca desse período, significativas são as palavras de AFONSO ARI-NOS DE MELO FRANCO (6): “Nunca a situação política do Distrito Federal desceu tanto como no regime da Carta outorgada de 1937.” Já em outra oportunidade, assegura o jurista que: “Na escravidão dos Municípios do País, o mais escravo era a sua capital, sem qualquer atenção às suas seculares tradições políticas.” Evidente, portanto, o retrocesso experimentado.

Porém, com a promulgação do Estatuto Supremo de 1946, pôde o Distrito Federal perceber novamente a posição altaneira anteriormente assegurada. No entanto, sob o império dessa *Lex Fundamental*, o Distrito se deparou com três fases distintas. Assim, de acordo com o texto original

(5) MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Curso de Direito Constitucional*, 17ª ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 1989, p. 58.

(6) Ob. cit., pp. 138 e 140.

da Lei Magna de 1946, o Distrito Federal, capital da União, era administrado por um prefeito, cuja nomeação, mediante aprovação do Senado, e demissão incumbiam privativamente ao Presidente da República, e dispunha de uma Câmara de Vereadores, com funções legislativas, eleita pelo povo, que também elegia Deputados federais e Senadores.

Com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 2, de 3 de julho de 1956, foi inaugurada uma nova fase para o Distrito Federal, posto que, a partir daí, também lhe foi permitido eleger, por sufrágio direto, o Prefeito, assim como, aproximando-o ainda mais dos Estados, lhe foram cometidas as mesmas hipóteses de intervenção federal previstas para estes (7).

Todavia, essa memorável fase do Distrito não persistiu por muito, eis que, com a Emenda n.º 3, de 8 de junho de 1961, e, portanto, já com o DF instalado no planalto central, foi restabelecido o *status quo* que imperava precedentemente à edição da Emenda n.º 2, de 1956, ou seja, voltou o seu Prefeito a ser nomeado e demitido pelo Presidente da República e sua Câmara de Vereadores, apesar de ainda eleita pelo povo, a ter as respectivas funções traçadas por lei federal, com a eleição de seus membros, bem como dos representantes junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, dependendo de data que seria fixada pelo Congresso Nacional, sendo que, até tal oportunidade, incumbiria ao referido Congresso as funções legislativas em todos os assuntos da competência do DF. Acontece que o Legislativo da União acabou por não fixar aquela data, ficando o Distrito, em consequência, sem qualquer representação.

Por fim, no *Código Fundamental de 1967*, com a redação imposta pela EC n.º 1, de 1969, foi o Distrito Federal aproximado à condição dos Territórios, meras autarquias territoriais da União. Sob a vigência da sobredita Constituição Nacional, continuou o DF a ser administrado por um agente nomeado pelo Presidente da República, com a tão-só diferença de que agora se tratava de um Governador e não mais um Prefeito. As funções legislativas do Distrito Federal, por sua vez, eram exercidas pelo Senado Federal, órgão ao qual cabia a discussão e votação de projetos de lei sobre "matérias tributárias e orçamentárias, serviços públicos e pessoal da Administração do Distrito Federal". Cite-se, relativamente ao fato de o DF eleger Senadores e Deputados Federais, que isto se tornou novamente possível tão-somente em 1985, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 25.

Esta é, portanto, a síntese do tratamento conferido ao Distrito Federal nos diversos sistemas constitucionais positivos antecessores àquele instalado em 1988.

Pois bem, desse escorço parece óbvia a tendência de, na maioria das vezes, se instituir o Distrito Federal dotado de Chefe do Executivo, ora

(7) Note-se, entretanto, que além de lhe serem atribuídas as mesmas hipóteses de intervenção federal estabelecidas aos Estados federados, mantiveram-se-lhe aquelas por estes aplicáveis aos Municípios.

eleito, ora nomeado, e de órgão deliberativo ou legislativo próprio, bem assim de representação parlamentar junto à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

3. *Breves considerações acerca do instituto da Federação*

É assente o entendimento doutrinário de que a Federação, enquanto forma de Estado, se caracteriza pela *descentralização política* entre as diversas pessoas jurídicas de direito público em determinado ordenamento jurídico, decorrente de expressa previsão constitucional⁽⁸⁾. Nesse passo, pois, cada uma dessas entidades estatais deverá ser, necessariamente, dotada de *capacidade política*.

Mas, ao lado daquela nota tipificadora da forma de Estado federal, devem, ainda, concorrer: *a)* a expressa previsão da *repartição de competências*, no texto constitucional, das diversas pessoas de direito público; *b)* a existência de uma *Casa Legislativa* (Senado Federal), composta por representantes das diversas ordens jurídicas parciais (Estados-Membros), possibilitando que a vontade destas repercuta junto à vontade criadora da ordem jurídica global ou nacional (União); e *c)* possibilidade das ordens jurídicas parciais se autoconstituírem através de Constituições locais próprias. Entretanto, ladeando esses traços essenciais, necessário é que se verifique, visando a manutenção da forma de Estado federal, os seguintes características: *a)* *rigidez constitucional* que garanta a imutabilidade da aludida forma estatal; e *b)* a existência de um *órgão constitucional incumbido do controle de constitucionalidade das leis*⁽⁹⁾.

Ressalte-se, todavia, que esta não é a única proposição acerca do modelo federal de Estado, uma vez que outras existem. Para o constitucionalista norte-americano BERNARD SCHWARTZ, por exemplo, são características principais de uma federação: "I) a união de certo número de entidades políticas autônomas (os Estados) para finalidades comuns; II) a divisão de poderes legislativos entre o Governo federal e os Estados componentes, divisão regida pelo princípio de que o primeiro é um 'Governo de poderes enumerados', enquanto os últimos são Governos de 'poderes residuais'; III) a operação direta, na maior parte, de cada um desses centros de Governo, dentro de sua esfera específica, sobre todas as pessoas e propriedades compreendidas nos seus limites territoriais; IV) a provisão de cada centro com o completo aparelho de execução da lei, quer por parte do Executivo, quer do Judiciário; V) a supremacia do Governo federal,

(8) Segundo encara CELSO RIBEIRO BASTOS, "Federação" in *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo, Saraiva, 1988, v. 1., p. 215, "a Federação nada mais é do que a transplantação para o plano geográfico da tripartição de poderes, no plano horizontal, de Montesquieu".

(9) Acerca do assunto veja-se MICHEL TEMER, ob. cit., pp. 55 e segs.

dentro de sua esfera específica, sobre qualquer ponto discutível do poder estadual” (10).

No entanto, qualquer diferenciação no caracterizar a Federação não é de causar estranheza ao leitor, eis que, como bem aponta ROQUE CARRAZZA (11), “cada Federação tem uma fisionomia própria: a que lhe imprime o ordenamento jurídico local”. Daí, pois, inexistir uma caracterização doutrinária que sirva a todos os modelos federativos conforme positivados nos respectivos ordenamentos constitucionais. Cada modelo, assim, assume delineamento específico, que acaba por distingui-lo dos demais.

4. O Distrito Federal no regime federativo erigido pela Constituição de 1988

Consoante inicialmente visto, quis o legislador constituinte de 1988, de acordo com o contido no art. 1.º da CF, que o Distrito Federal integrasse a Federação brasileira, posto que o incluiu, ao lado da União, Estados e Municípios, como um de seus componentes. Tal *voluntas legislatoris*, importa notar, foi ratificada no *caput* do art. 18, ao cuidar-se da organização político-administrativa do Estado brasileiro; o referido dispositivo encontra-se assim redigido:

“Art. 18 — A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Inafastável, portanto, ante o insculpido em ambos preceptivos constitucionais (arts. 1.º e 18), a categorização do Distrito Federal como entidade estatal efetivamente integrante da Federação brasileira.

De se observar, em relação a tais dispositivos e à vista da forma insofismável com que estatuídos, que se torna inviável qualquer tentativa de interpretá-los de forma diversa. Com efeito, não deu ensanchas o constituinte, pela ausência de referência aos Territórios, para qualquer afirmativa de que estariam eles só a indicar a base territorial do país, isto é, a estrutura física da Federação, como verificado no sistema constitucional antecedente.

Nesse sentido, sob o aspecto *formal*, é impadecente de dúvida o fato do Distrito Federal se constituir em *unidade federada*. Aliás, a corroborar tal entendimento está o art. 132, uma vez que expressamente a ele assim designa.

(10) BERNARD SCHWARTZ, *Direito Constitucional Americano*, trad. de Carlos Nayfeld, Rio de Janeiro, Forense, 1966, p. 49.

(11) ROQUE CARRAZZA, *Princípio federativo e tributação*, RDP 71: 173, jul./set. 1984.

Todavia, é de se indagar se *materialmente* o Distrito Federal seria parte integrante da Federação pátria. Ora, considerando-se que é da essência de qualquer modelo de federação a coexistência de dois tipos de ordens jurídicas, a União e os Estados federados, certo é que somente com o desaparecimento de uma delas extinguir-se-ia a Federação; em caso contrário, não. Sobre o assunto, vale assinalar, magistrais são as ponderações de MICHEL TEMER: "Ser parte componente, integrante de um todo, é compor a sua substância, o que quer significar que desaparecidas as partes componentes, desaparece o todo. A Federação é formada por compartimentos que possuem capacidade política (os Estados). O desaparecimento de tais partes integrantes dela, ou seja, a incapacitação política, implica, necessariamente, no desaparecimento da Federação, porque é de sua substância a composição por segmentos dotados de capacidade de dispor regras sobre negócios seus por meio de autoridades próprias. Por óbvio, extintas as partes que fornecem a sua substância, extinguir-se-á o todo federal. O Estado perderá, no caso, o seu substrato federal, passando a unitário." (12) Isso considerado, certamente fará com que se responda à indagação colocada, asseverando-se que, *materialmente*, não é o Distrito Federal ente imprescindível à subsistência da Federação, pois, ausente o mesmo, certo é que ela persistirá.

Em suma: apesar de o DF não ser, no sentido material, entidade necessária à Federação, foi ele, sob o aspecto formal, nela inserido, consoante a dicção dos arts. 1.º e 18 da Lei Básica de 1988. Portanto, constitui-se em entidade estatal integrante do modelo federativo brasileiro.

5. *Organização Constitucional do Distrito Federal*

A estrutura jurídico-constitucional do Distrito Federal é fornecida essencialmente pelo Capítulo V, Seção I, do Título III do novel Diploma Máximo.

De acordo com o estampado no art. 32, fácil é de se notar que ao DF foram atribuídos tanto um Poder Legislativo como um Poder Judiciário.

Deveras, é a *função legiferante* conferida à *Câmara Legislativa do Distrito Federal*, composta por *Deputados Distritais* eleitos pelos cidadãos locais. O referido órgão legislativo, além de atuar sobre as matérias outorgadas ao DF pela Constituição da República, possui competência haurida dessa mesma Carta para elaborar a *lei orgânica* do ente federado ora em estudo, a qual deverá ser votada em dois turnos, com interstício mínimo de 10 dias, e aprovada por dois terços dos membros do mencionado órgão, que a promulgará, obedecidos os princípios da *Lex Major* de 1988. Cite-se ainda que aos *Deputados Distritais* e à *Câmara Legislativa* aplica-se o mesmo tratamento constitucional que o dispensado aos *Deputados Estaduais* e

(12) Ob. cit., p. 99.

às Assembléias Legislativas pelo art. 27, e que diz respeito ao número de deputados, duração do mandato, aplicação dos princípios constitucionais sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda do mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas, bem como competência do Legislativo para dispor acerca do seu regimento interno, polícia, organização administrativa de sua secretaria e provimento dos respectivos cargos.

Já o *Poder Executivo*, cuja função precípua é a administrativa, terá como chefe um *Governador*, o qual contará com um *Vice-Governador*, ambos eleitos simultaneamente pelo sufrágio direto e com mandato de igual duração ao dos Governadores de Estado. Inegável, em consequência, o fato de o Distrito Federal ser administrado por autoridades próprias, posto que seus mandatos são obtidos da coletividade local e em nome desta são exercidos.

No que pertine ao *Poder Judiciário*, possui o Distrito Federal, como é de praxe, órgãos de justiça dos dois graus de jurisdição, ou seja, o primeiro, exercido pelos *Juízes de Direito*, enquanto o segundo, pelo *Tribunal de Justiça do Distrito Federal*. Todavia, impende frisar que o seu Poder Judiciário é organizado e mantido pela União, *ex vi* do art. 21, XIII. Aliás, essa particularidade também atinge o *Ministério Público* e a *Defensoria Pública* do Distrito Federal⁽¹³⁾. Por fim, vale anotar que, nada obstando a União estatuir sobre a organização judiciária do DF, é o Judiciário órgão local e não da Justiça Federal, isto é, não é órgão da justiça especial, mas sim da comum.

Demais, foi contemplado com uma Corte de Contas, o *Tribunal de Contas do Distrito Federal*, órgão de auxílio do Legislativo local na fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos dinheiros, bens e valores públicos (art. 75).

Quanto às suas *competências*, tem-se que a Constituição, em seu art. 32, § 1.º, ao Distrito Federal reservou as mesmas deferidas aos Estados e Municípios, como adiante se verá de forma mais detida.

Convém ressaltar que não mais é o Distrito Federal a capital da União, pois, conforme o art. 18, § 1.º, "Brasília é a capital federal". No entanto, como se sabe, a cidade de Brasília é uma das regiões subdivididas para fins administrativos, do que resulta permanecer ainda a capital federal contida no DF. Cumpre, por oportuno, anotar que o Distrito Federal somente pode ser subdividido em regiões administrativas, já que vedada constitucionalmente a sua divisão em Municípios (art. 32, *caput*).

(13) Dispõe o art. 21 que: "Compete à União: (...) XIII — organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios." Cite-se que a competência para sobre tal legislar é atribuída ao Congresso Nacional, conforme o estabelecido pelo art. 48, IX, 2ª parte, da CF.

Pois bem, à vista de como tratado na atual Carta Suprema, ineludível é a *autonomia política* conferida ao DF, eis que este, através de autoridades próprias, legisla sobre seus negócios⁽¹⁴⁾. Assinale-se que, por força de permissivo constitucional, pode o Distrito Federal se *auto-organizar*⁽¹⁵⁾ através de *carta própria*, a sua lei orgânica, que, em sentido material, outra coisa não é que uma Constituição⁽¹⁶⁾; é por meio dela que o DF disporá acerca de suas regras básicas, de seus poderes estatais, de sua organização, das funções de suas autoridades (Governador, Vice-Governador e Deputados Distritais) etc.

Dessa conformação constitucional atribuída ao Distrito Federal, transparentemente se vê que detém ele *capacidade de autogoverno, auto-administração e auto-organização*. Esta última, porém, não pode ser admitida como plena, pois à União compete legislar sobre a organização judiciária do DF, bem assim relativamente ao seu Ministério Público e à sua Defensoria Pública. Contudo, esse fato não compromete a sua *autonomia política*, que, repita-se, lhe é constitucionalmente garantida.

Em resumo, a par de titularizar *competências próprias*, é o Distrito Federal dotado de *capacidade legislativa, capacidade administrativa e*, como adiante se verificará, *autonomia financeira*, características essas que obviamente implicam na sua *autonomia política*.

6. *Intervenção da União no Distrito Federal*

O art. 34 dispõe que: "A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I — manter a integridade nacional; II —

(14) MICHEL TEMER, ob. cit., p. 104, preleciona que *autonomia política* "é a capacidade conferida a certos entes para a) legislarem sobre; b) negócios seus; c) por meio de autoridades próprias. É nessa trípole que se assenta a autonomia". CELSO BASTOS, *Curso de Direito Constitucional*, 11ª ed., São Paulo, Saraiva, 1989, p. 270, leciona, por sua vez, que *autonomia* "vem a ser o governo mediante autoridades próprias de matérias específicas, irrestringíveis, a não ser por ato de força constitucional". Por fim, OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Forense, 1969, v. 2., pp. 190-1, registra que "a palavra autonomia procede do grego, *autos* (próprio) e *nomos* (lei), o que quer dizer, por conseguinte, que se rege a si próprio, e dá leis a si mesmo".

(15) Segundo MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, ob. cit., p. 59, o DF goza de *autonomia de auto-organização*, "restrita, embora, à organização administrativa, considerando-se a competência da União para legislar sobre a organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos termos do art. 22, XVII. Acrescente-se, contudo, que a competência da União cinge-se a normas gerais, conforme decorre do disposto na letra b do inciso II do § 1º do art. 61".

(16) É de se frisar que tal *lei orgânica* só pode ser considerada uma Constituição no sentido material, pois, se formalmente considerada, desta se distingue a começar pelo *nomen iuris* adotado pelo legislador constituinte, que de forma alguma pode ser tomado como mero rótulo, assim como pela ausência dos atributos específicos do poder constituinte derivado e do *quorum* para a sua aprovação, que é de 2/3 e não de 3/5, como o exigido para as Constituições estaduais.

repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; III — pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV — garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V — reorganizar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos na lei; VI — prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; VII — assegurar a observância dos princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.”

De logo se denota do dispositivo constitucional em apreço, no que pertine à intervenção pela União, que tanto os Estados-Membros da Federação como o Distrito Federal são alvo de igual tratamento, em nada se distinguindo.

Mais ainda. Através do art. 34 tem-se reafirmada a *autonomia* assegurada ao DF e aos Estados pelo art. 18, uma vez que expressamente consagra o *princípio da não-intervenção*. Aliás, nem poderia ser de outra forma, já que a intervenção é a antítese da autonomia.

Sobre o tema, ROQUE CARRAZZA, com pena de mestre, já anotou que: “A intervenção federal nos Estados” e no Distrito Federal, acresça-se, “é medida excepcionalíssima, que há de ser aplicada com mão avara, para que não reste vulnerado o princípio federativo. Apenas quando se configura uma das situações elencadas, *de modo taxativo (numerus clausus)*, na Constituição da República, é que surgirá, em tese, a possibilidade de a União intervir.” Pontifica, adiante, o jurista que: “O exame, ainda que perfunctório, dos artigos pertinentes da Lei Suprema, revela que somente fatos de gravidade indisfarçável, aptos a pôr em risco a própria integridade da Federação, é que podem render ensejo a esta providência” (17).

7. *Competências atribuídas ao Distrito Federal*

Quanto às competências outorgadas ao DF, importa verificar tanto as *legislativas* como as *tributárias*.

a) *Competências legislativas*

De acordo com o expressado no art. 32, § 1.º, “ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios”.

Em sendo assim, como basicamente são deferidas aos Estados-Membros as competências não vedadas *explícita* ou *implicitamente* pela Lei Fundamental, bem assim aos Municípios aquelas que disserem respeito aos assun-

(17) ROQUE CARRAZZA, ob. cit., p. 185, nota 26.

tos de *interesse local*, consoante, respectivamente, os arts. 25, § 1.º, e 30, I, pode-se dizer que o Distrito Federal titulariza *competências residuais* ou *remanescentes* (no caso, todas aquelas não reservadas à União), *expressas*, que consistem em tudo o que disser respeito ao *interesse local*, ou, em outras palavras, ao seu *peculiar interesse*, e *enumeradas*, que se encontram elencadas nos incisos III a IX do art. 30.

Contudo, ao Distrito Federal não são atribuídas tão-apenas as mesmas competências outorgadas aos Estados e Municípios. Titulariza ele também outros modais de competências: comum, concorrente e suplementar.

As competências *comuns* são aquelas que exercita cumulativamente com os demais entes federados, ou seja, a União, os Estados e os Municípios. Dita espécie de competência tem seus casos arrolados nos incisos do art. 23, sendo que esta, na sua maioria, como assevera MICHEL TEMER⁽¹⁸⁾, abrange “competências de natureza programática” e que “podem cingir-se a atos concretos da Administração”⁽¹⁹⁾.

Competências *concorrentes*, por seu turno, são aquelas enumeradas no art. 24 e cuja legislação compete, como constitucionalmente previsto, concorrentemente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Note-se que essa espécie de competência, diferentemente da comum, é restrita à atividade legislante, isto é, à edição de leis do elencado nos incisos do citado dispositivo constitucional. Ressalte-se que dentre esse tipo de competência incluem-se matérias de relevo, como, por exemplo, aquelas atinentes ao Direito Tributário, Financeiro, Previdenciário, Econômico e Urbanístico.

Por fim, a competência *suplementar* deflui da concorrente, uma vez que, nos termos do art. 24, § 1.º, “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”, sendo que, segundo o § 2.º do mesmo preceptivo, “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.” Daí, portanto, a referida competência suplementar. Mas, como ao DF cabem as mesmas competências reservadas aos Estados, segundo o já visto, lícito é concluir-se que a ele também se aplica a faculdade de legislar suplementarmente, nos termos do art. 24, § 2.º, da Constituição da República. Aliás, como a ele também são atribuídas as competências conferidas aos Municípios, também poderá suplementar a legislação federal, no que cou-

(18) MICHEL TEMER, ob. cit., p. 86.

(19) Sobre essa espécie de competência, TOSHIO MUKAI, in *Administração pública na Constituição de 1988*, São Paulo, p. 11, observa: “Não atinamos com este tipo de competência, pelo menos no que toca à sua utilidade e eficácia. A nosso ver servirá para trazer confusões na matéria. Foi absoluta e completamente infeliz o legislador constitucional ao prescrever este tipo de competência, mormente quando (...) há matérias que são da competência comum e concorrente ao mesmo tempo. Ora, uma coisa não pode ser ao mesmo tempo duas coisas, a não ser no plano das idéias...”

ber, de acordo com o permissivo insculpido no art. 30, inciso II, do Texto Maior.

Sintetizando: possui o Distrito Federal competências *residual, expressa e enumerada*, bem assim *comum, concorrente e suplementar*.

b) *Competências tributárias*

De se ver, agora, como traçada constitucionalmente a competência tributária da pessoa jurídica de direito público em pauta.

Preliminarmente, com fundamento no art. 145, tem-se que o Distrito Federal, ao lado da União, Estados e Municípios, goza de *capacidade tributária*, eis que contemplado com a faculdade de instituição de tributos. Assim sendo, poderá estabelecer: "I — impostos; II — taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III — contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas."

Relativamente à *competência do DF para instituir impostos*, de acordo com o art. 155, poderá criar, como os Estados, impostos: a) sobre transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos; b) operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestações entre Estados e o DF e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; e c) propriedade de veículos automotores. Como ao Distrito Federal também cabem os impostos municipais, *ex vi* do art. 147, *in fine*, poderá instituir os referentes a: a) propriedade predial e territorial urbana; b) transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; c) vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, excetuado o óleo diesel; e d) serviços de qualquer natureza não compreendidos no art. 155, I, b, da Constituição Federal.

Incontrovertível, em conseqüência, a *competência tributária* conferida ao Distrito Federal, da qual decorre, por óbvio, a sua *autonomia financeira*, com esta reforçando sua autonomia política.

Do exposto, claro fica a largueza de competências atribuídas ao DF.

8. *Natureza jurídica do Distrito Federal*

O Distrito Federal, ente estatal com assento constitucional, é categorizado pelo Código Civil, juntamente com a União, os Estados e os Municípios, como *pessoa jurídica de direito público interno* (20).

(20) Estabelece o Código Civil: "Art. 14 — São pessoas jurídicas de direito público interno: I — a União; II — cada um dos seus Estados e o Distrito Federal; III — cada um dos Municípios legalmente constituídos."

Sem embargo do já vetusto balizamento legal fornecido pelo Estatuto Civil de 1917, certo é que inexiste um consenso entre os doutos sobre a conceituação do Distrito.

Assim é que RUI BARBOSA, como já apontado alhures, qualificava-o como “um semi-Estado, um quase-Estado”. Isso, esclareça-se, ao tempo da primeira Carta Republicana.

CASTRO NUNES, por sua vez, já antes de 1940, entendia tratar-se de uma “autarquia federal”⁽²¹⁾, no que foi acompanhado posteriormente por JOSÉ AFONSO DA SILVA, que, durante a vigência da Constituição de 1967, com a EC n.º 1/69, a tal definição ainda aditava que o DF não se constituía em Estado e tampouco em Município, mas sim possuía uma “posição peculiar”⁽²²⁾.

Discorrendo também sobre o assunto, HELY LOPES MEIRELLES conceituou-o, num primeiro momento, como “município anômalo”, para, depois, sob a ordem constitucional precedente à atual, asseverar tratar-se de um “Estado-Membro anômalo, entidade estatal portanto, e não apenas autarquia territorial, como o são os Territórios Federais. (...) Entretanto, o Distrito Federal não é Estado, nem Município, constituindo uma entidade estatal anômala”⁽²³⁾.

Entrementes, as conceituações do DF não se cingem somente a essas, posto que mais há, como aquela que reza ser ele “mais que um Município, e menos que um Estado”, defendida, entre outros, por juristas da nomeada de DIOGO FIGUEIREDO MOREIRA NETO, JOSÉ PAULO SEPULVEDA PERTENCE, LUIZ RAPHAEL MAYER e PEDRO CALMON⁽²⁴⁾.

(21) CASTRO NUNES, in O Distrito Federal como autarquia local e os serviços a cargo da União, *Revista Direito*, 1:79, 1940, apud JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, Distrito Federal, in *Enciclopédia Saraiva do Direito*, São Paulo, Saraiva, 1977, v. 29, pp. 21-2.

(22) JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1976, v. 1, pp. 191-2.

(23) HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, 11ª ed. atual., São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1986, pp. 678-9.

(24) Os três primeiros citados por EMMANUEL FRANCISCO MENDES LYRIO, Distrito Federal: pessoa política e o exercício de suas funções administrativa, legislativa e judiciária, *Revista de Informação Legislativa*, (20) 77:259-60, jan./mar. 1983; o último por HÉBER AMERICANO SILVA, *Direito Constitucional*, São Paulo, Javoll, 1967, v. 1, p. 291.

Similar, ainda, é o prelecionado pelo saudoso mestre PONTES DE MIRANDA: “é entidade municipal, próxima da entidade do Estado-Membro” (25).

Outra definição sobremaneira difundida e por muitos acolhida, entre os quais por EMMANUEL LYRIO (26), é a que apregoa ser o Distrito Federal uma “pessoa jurídica *sui generis* ou peculiar”.

Por fim, importa referir a substanciosa lição de CARLOS AYRES BRITTO (27), que, “em primoroso trabalho apresentado como conclusão de disciplina de mestrado pela PUC-SP”, conforme afirma MICHEL TEMER, atribuiu ao Distrito Federal a “natureza de pessoa jurídica e territorial”. Mais ainda, insurge-se AYRES BRITTO “contra a categorização do DF como autarquia, pois são tais e tantas as peculiaridades de seu regime jurídico que apenas se o identificará mediante a rotulação que o constituinte utilizou: Distrito Federal. *E com esta afirmação, continua o jurista, de aparente tautologia, descartamos, por nos parecerem atécnicas, as asserções de quase Estado, mais que Municípios, um Município sui generis e expressões assemelhadas, com as quais parte da doutrina vem categorizando o Distrito Federal*”.

Ora, bem, através dessas poucas proposições acerca de definição do DF, as quais, vale lembrar, foram emitidas na vigência dos diversos Textos Fundamentais que antecederam o presente, nítida fica a controvérsia sobre o assunto existente na seara doutrinária.

Já sob o regime constitucional inaugurado em 1988, tão apenas três constitucionalistas manifestaram-se, até esta oportunidade, sobre a natureza jurídica do Distrito Federal: MICHEL TEMER, CELSO BASTOS e JOSÉ AFONSO DA SILVA.

O primeiro ensinando que a entidade estatal em questão é “pessoa jurídica de direito público, com capacidade legislativa, administrativa e judiciária. É, hoje, como a União, Estados e Municípios, autônomo politicamente” (28).

O segundo, à sua vez, averbando que: “Com a atual Constituição o Distrito Federal alcança o *status* de pessoa política, uma vez que ganhou

(25) PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969*, 2ª ed. rev., São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1970, t. 1, p. 503.

(26) EMMANUEL FRANCISCO MENDES LYRIO, ob. cit., p. 260.

(27) Cit. por MICHEL TEMER, *Elementos...*, 3ª ed., 2 tir., São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1985, pp. 106-7.

(28) MICHEL TEMER, ob. cit. nota 3, p. 102.

competências legislativas, a serem desempenhadas pela Câmara Legislativa, que deverá criar, inclusive, a própria lei orgânica do Distrito” (29).

Por fim, o último, entendendo bastar “concebê-lo como uma *unidade federada* com autonomia parcialmente tutelada” (30).

Dessas três categorizações trazidas a lume, forçoso é notar, sem embargo das diferentes redações, que muitos são os pontos de contato existentes.

Assim, sobreleva reparar que, explícita ou implicitamente, estão presentes as seguintes notas caracterizadoras da essência, da natureza do Distrito Federal: o ser *pessoa jurídica de direito público*; o ser dotado de *autonomia político-constitucional*; e o ser *integrante da Federação*.

No entanto, com a devida vênia dos doutos juristas citados, quer parecer que ausente está uma nota estritamente peculiar ao aludido ente estatal, ou seja, a sua especial condição de *abrigar a Capital da União, a Capital Federal*, que, em face do já examinado, é a cidade de *Brasília*, região administrativa do Distrito Federal, que, apesar de não se constituir em Município, possui assento na Constituição.

Nesse passo, pois, parece proceder a conclusão de que o Distrito Federal é de ser entendido como pessoa jurídica de direito público dotada de autonomia político-constitucional e integrante da Federação brasileira, além de abrigar a Capital Federal.

Todavia, como o conceito de pessoa política acaba por abarcar os traços decorrentes da autonomia, possível é sintetizar ainda mais tal definição. Daí se poder dizer que o Distrito Federal é *pessoa política componente da Federação brasileira, que encerra a Capital Federal*. Assim, portanto, se entende a sua natureza jurídica ante o perfil traçado pela Lei Mater de 1988.

9. Conclusões

Em face de todo o expandido, possível é concluir-se o seguinte:

1. Dentre as inovações e particularidades evidenciadas no Estado derivado da Constituição de 1988, está a expressa integração, ao lado da União e dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios na Federação brasileira.

(29) CELSO BASTOS, *ob. cit.* nota 14, p. 281.

(30) JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5ª ed. rev. e ampl. de acordo com a nova Constituição, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1989, p. 545.

2. O Distrito Federal, sucessor do Município Neutro e sede dos Governos Federais, na grande maioria das Cartas Republicanas que a atual precederam, sempre foi instituído de forma a contar com um chefe do Executivo, ora eleito, ora nomeado pelo Presidente da República, e de um órgão deliberativo ou legislativo próprio, bem assim de representação junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados.

3. Cada ordenamento constitucional empresta feições próprias ao modelo federativo que adota, distinguindo-o dos demais, razão esta pela qual inexistiu uma caracterização doutrinária que a todos acolha de forma integral.

4. Apesar de o Distrito Federal não ser, sob o aspecto *material*, entidade necessária à Federação, certo é que foi ele, *formalmente*, nela inserido, consoante o estatuído pelos arts. 1.º e 18 da atual Magna Carta. Por conseguinte, constituiu-se ele em ente estatal efetivamente integrante ao modelo federativo brasileiro.

5. Além de titularizar competências próprias, é o DF detentor de *capacidade legislativa, capacidade administrativa e autonomia financeira*, características essas que implicam na *autonomia* que lhe é constitucionalmente assegurada.

6. A possibilidade de intervenção federal no Distrito Federal é, antes de mais nada, fato que realça a sua autonomia, já que o constituinte, permitindo a adoção da medida extrema tão apenas em casos excepcionalíssimos e expressamente previstos, consagrou o princípio da não-intervenção.

7. Ao Distrito Federal são atribuídas as mesmas competências deferidas aos Estados e Municípios; daí, pois, titularizar competências *residuais, expressas e enumeradas*. Mais ainda, também lhe foram outorgadas *competências comuns, concorrentes e suplementares*.

8. O Distrito Federal se constitui, essencialmente, em *pessoa política componente da Federação brasileira, que encerra a Capital da União*. Esta, em consequência, a sua natureza jurídica.

Bibliografia

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Forense, 1969. V. 2.

BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. Col. e ord. **Magno Pires**. São Paulo, Saraiva & Cia., 1934. T. 5.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, 11ª ed., reform. de acordo com a CF de 1988. São Paulo, Saraiva, 1989.

BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo, Saraiva, 1988. V. 1.

CARRAZZA, Roque Antônio. Princípio federativo e tributação. *Revista de Direito Público* 71:172-86, jul./set. 1984.

CRETELLA JÚNIOR, José. Distrito Federal in *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo, Saraiva, 1979. V. 29.

DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. São Paulo, Saraiva, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 17ª ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 1989.

LYRIO, Emmanuel Francisco Mendes. Distrito Federal: pessoa política e o exercício de suas funções administrativa, legislativa e judiciária. *Revista de Informação Legislativa* (20) 77:259-68, jan./mar. 1983.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 11ª ed. atual. São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1985.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, *Revista Forense*, 1957.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com Emenda nº 1, de 1969*. 2ª ed. rev. São Paulo. *Revista dos Tribunais*, 1970. T. 1.

MUKAI, Toshio. *A administração pública na Constituição de 1988*. São Paulo, Saraiva, 1989.

SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Trad. Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro, Forense, 1966.

SILVA, Héber Americano. *Direito Constitucional*. São Paulo, Javoll, 1987, V.1.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1976. V. 1.

_____. 5ª ed. rev. e ampl. de acordo com a nova Constituição. _____, 1989.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 3ª ed., 2. tir. São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1985.

_____. 5ª ed. ampl. e rev., de acordo com a Constituição Federal de 1988. _____, _____, 1989.