

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB  
CURSO DE GRADUAÇÃO**

**NEWTON FLÁVIO DE OLIVEIRA TEMOTEO**

**A ESCOLHA DOS ADMINISTRADORES REGIONAIS DO DISTRITO FEDERAL  
ATRAVÉS DE ELEIÇÃO DIRETA E A OBSERVÂNCIA DA ORDEM  
CONSTITUCIONAL**

**BRASÍLIA,  
JUNHO 2016**

**NEWTON FLÁVIO DE OLIVEIRA TEMOTEO**

**A ESCOLHA DOS ADMINISTRADORES REGIONAIS DO DISTRITO FEDERAL  
ATRAVÉS DE ELEIÇÃO DIRETA E A OBSERVÂNCIA DA ORDEM  
CONSTITUCIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito como requisito parcial para a  
obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo de  
Bittencourt Mudrovitsch

**BRASÍLIA,  
JUNHO 2016**

**NEWTON FLÁVIO DE OLIVEIRA TEMOTEO**

**A ESCOLHA DOS ADMINISTRADORES REGIONAIS DO DISTRITO FEDERAL  
ATRAVÉS DE ELEIÇÃO DIRETA E A OBSERVÂNCIA DA ORDEM  
CONSTITUCIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito como requisito parcial para a  
obtenção do título de Bacharel em Direito

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016

---

**Prof. Dr. Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch**  
**Professor Orientador**

---

**Membro da Banca Examinadora**

---

**Membro da Banca Examinadora**

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço a Deus.

Agradeço à minha família e à minha namorada por todo o incentivo, apoio, carinho e paciência.

Agradeço aos meus amigos pelo convívio e aprendizado ao longo desses quatro anos de estudo.

Agradeço ao meu orientador, Professor Rodrigo Mudrovitsch, por ter exercido papel fundamental na elaboração deste trabalho e pela inspiração acadêmica.

## RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão Estadual n. 2013.00.2.016227-6 a partir de conceitos teóricos do Direito Constitucional no que se refere ao problema da falta de regulamentação de participação popular na escolha dos Administradores Regionais do Distrito Federal exigida pela Lei Orgânica. Especificamente, busca delinear se a participação popular através da eleição direta seria compatível com a ordem constitucional. Para tanto, necessário se faz verificar se a vontade do poder constituinte decorrente, na LODF, ao exigir participação popular, era inserir a eleição direta como forma de escolha dos Administradores Regionais, tendo em vista os princípios contidos na Constituição Federal.

**Palavras-chave:** LODF. Participação Popular. Eleição direta. Administradores Regionais.

## ABSTRACT

The present study aims to analyse "Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão n. 2013.00.2.016227-6" on the grounds of Constitutional Law's concepts regarding the absence of legislation about the popular indication of the administrative regional authorities, as per the definition of the LODF and the Federal Constitution. Therefore it aims to study if the direct elections is compatible with the constitutional provisions and principles.

**Keywords:** LODF. Popular Indication. Direct Elections. Administrative Regional Authorities.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DF – Distrito Federal

LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal

OAB/DF – Ordem dos Advogados do Brasil Conselho Seccional do Distrito Federal

PGDF – Procuradoria Geral do Distrito Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>1 ANÁLISE DA FALTA DE REGULAMENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ESCOLHA DOS ADMINISTRADORES REGIONAIS</b> .....	11
1.1 Considerações Iniciais.....	11
1.2 Lei Distrital nº 1.799/97 - Objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2558 .....	12
1.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão Estadual.....	14
1.3.1 Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios.....	14
1.3.2 Ordem dos Advogados do Brasil Conselho Seccional do Distrito Federal .....	15
1.3.3 Procuradoria-Geral do Distrito Federal.....	16
1.3.4 Decisão do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios .....	19
1.4 Projeto de Lei do Governador do Distrito Federal .....	26
1.5 Considerações Finais .....	26
<b>2 ESTADO FEDERAL: LIMITES À AUTONOMIA DO DISTRITO FEDERAL E A VEDAÇÃO DE SUA DIVISÃO EM MUNICÍPIOS</b> .....	28
2.1 Considerações Iniciais.....	28
2.2 Estado Federal, Normas Centrais e Locais.....	28
2.3 Autonomia dos Estados-Membros e do Distrito Federal.....	31
2.4 Normas de Observância Obrigatória: Limites à Autonomia dos Estados e do Distrito Federal .....	35
2.4.1 Princípios Constitucionais Estabelecidos: Limitações Expressas e Limitações Implícitas .....	36
2.4.2 Equivalência da Lei Orgânica do Distrito Federal às Constituições Estaduais. 38	
2.5 Municípios e as Regiões Administrativas do Distrito Federal .....	39
2.6 Considerações Finais .....	41
<b>3 SOLUÇÃO ADEQUADA PARA A ESCOLHA DO ADMINISTRADOR REGIONAL DO DISTRITO FEDERAL</b> .....	43
3.1 Considerações Iniciais.....	43
3.2 Eleição Direta do Administrador Regional e Normas de Observância Obrigatória .....	43

<b>3.3 Eleição Direta dos Administradores Regionais e Autonomia Política das Regiões Administrativas.....</b>	<b>46</b>
<b>3.4 Outras Formas de Participação Popular para Escolha do Administrador Regional .....</b>	<b>50</b>
<b>3.5 Considerações Finais .....</b>	<b>52</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a estudar a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão Estadual n. 2013.00.2.016227-6, buscando compreender em que medida a participação popular através da eleição direta para Administradores Regionais das Regiões Administrativas do Distrito Federal seria compatível com o ordenamento constitucional.

Para a obtenção dos dados foi utilizada a pesquisa dogmática-instrumental de fontes bibliográficas e eletrônicas de doutrina, jurisprudência e legislação, bem como a técnica de estudo de caso.

No primeiro capítulo será feita uma análise pormenorizada da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão Estadual e, em seguida, serão abordados os demais assuntos que possuem pertinência com o caso em estudo, mormente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2558 julgada pelo Supremo Tribunal Federal e a minuta do Projeto de Lei elaborado pelo atual Chefe do Executivo do Distrito Federal, o qual prevê a eleição direta para Administradores Regionais e se encontra disponível para consulta virtual.

Não será analisada, contudo, a falta de regulamentação do dispositivo que prevê os Conselhos de Representantes Comunitários. No entanto, isso não significa que não sejam feitas eventuais menções acerca de tais Conselhos, uma vez que o assunto é ligado ao tema e se faz importante citá-lo para melhor compreensão do objeto em estudo.

Em seguida, no segundo capítulo, será abordada a doutrina trazendo os principais pontos acerca do Estado federal a fim de enfatizar a autonomia que os seus entes possuem, principalmente quanto à competência legislativa dos Estados-Membros e do Distrito Federal e às normas que essas unidades federadas devem observar. Posteriormente, ainda nesse capítulo, será feita uma comparação entre os Municípios e as Regiões Administrativas do Distrito Federal.

Por fim, no terceiro capítulo, com base nos relatos iniciais e no arsenal teórico expostos nos capítulos antecedentes, busca-se unir de forma harmoniosa esses dois pontos para se chegar à hipótese do problema que é saber se há compatibilidade da eleição direta dos Administradores Regionais do Distrito Federal com a ordem constitucional e, caso não seja compatível, determinar qual o meio adequado para

suprir a ausência de regulamentação de dispositivo que o Supremo Tribunal Federal não entende ser inconstitucional.

O tema em estudo se mostra relevante para o momento atual, uma vez que a Lei Orgânica prevê a participação popular na escolha dos Administradores Regionais do Distrito Federal e até agora não foi adotada uma posição política que atenda à ordem constitucional.

Desse modo, espera-se que o presente estudo venha a colaborar para o debate acadêmico acerca de tão importante questão para a comunidade do Distrito Federal, que exige dos poderes competentes solução premente e adequada às previsões legais insertas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

# 1 ANÁLISE DA FALTA DE REGULAMENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ESCOLHA DOS ADMINISTRADORES REGIONAIS

## 1.1 Considerações Iniciais

O poder constituinte originário, na elaboração da Constituição Federal de 1988, tratou acerca da eleição do Governador, Vice-governador e dos Deputados Distritais (art. 32, § 2º, da CRFB) – no tocante ao Poder Executivo e Legislativo do Distrito Federal –, bem como dos Deputados Federais e Senadores (arts. 45 e 46, da CRFB) – relativos ao Poder Legislativo Federal. No entanto, não contemplou as figuras dos Administradores Regionais das Regiões Administrativas do Distrito Federal, nem mesmo a forma de escolha.

Na elaboração da Lei Orgânica do Distrito Federal, o legislador constituinte distrital consignou que uma lei infraconstitucional regulamentaria a forma de participação popular no processo de escolha dos Administradores Regionais e determinou que cada Região Administrativa tivesse um Conselho de Representantes Comunitários. Nesse sentido, prevê a Lei Orgânica:

Art. 10. O Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento socioeconômico e à melhoria da qualidade de vida.

§ 1º A lei disporá sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional.

[...]

Art. 12. Cada Região Administrativa do Distrito Federal terá um Conselho de Representantes Comunitários, com funções consultivas e fiscalizadoras, na forma da lei.

Embora a Lei Orgânica tenha previsto a participação popular para a escolha dos administradores regionais, o que ocorre no caso concreto é diferente. Atualmente, o chefe do Poder Executivo local realiza tal escolha, isso porque ainda não houve regulamentação do dispositivo que prevê a participação popular.

A seguir serão relatadas as tentativas de regulamentação da participação popular, bem como a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão Estadual n. 2013.00.2.016227-6.

## **1.2 Lei Distrital nº 1.799/97 - Objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2558**

Na tentativa de atender ao disposto no art. 10, § 1º da Lei Orgânica do Distrito Federal, a lei distrital nº 1.799/97 dispôs sobre a participação popular na escolha dos Administradores Regionais. Em seu art. 1º, a lei distrital dispunha que estes seriam escolhidos pelos Deputados Distritais, após mensagem do Governador do Distrito Federal que encaminharia o nome do candidato indicado mediante lista tríplice enviada por representante de cada Região Administrativa:

Art. 1º Os Administradores Regionais serão escolhidos pelos Deputados Distritais, representantes da população do Distrito Federal, mediante apreciação de mensagem do Governador, que encaminhará o nome do candidato acolhido de lista tríplice enviada por entidade representativa de cada Região Administrativa.  
Parágrafo único. Até a formalização da escolha, o Governador poderá nomear Administrador Regional interino.

O inteiro teor da Lei nº 1.799 e o art. 10, § 1º, da LODF foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2558, que teve como requerente o Governador do DF, o qual sustentou terem tais dispositivos criado um processo eleitoral e municipalizado o Distrito Federal.

Por ocasião do julgamento, em 26 de maio de 2010, o Supremo Tribunal Federal, unanimemente, decidiu em parte prejudicado o pedido, uma vez que a Lei nº 1.799/97 – elaborada por parlamentar – foi totalmente revogada pela Lei nº 2.861/01; e improcedente, por maioria, quanto ao § 1º do art. 10 da Lei Orgânica, sob o fundamento de que as Regiões Administrativas do Distrito Federal não possuem autonomia política, administrativa e financeira; e não passariam a ter somente por prever sobre a participação popular na escolha dos administradores.

O Ministro Relator Cezar Peluso, em seu voto, asseverou que a simples previsão genérica de participação popular na escolha dos Administradores Regionais, ao teor do art. 10, § 1º, da LODF, não feriria a Constituição Federal. Julgou, ainda, inconsistente a alegação de que tal artigo transformaria os Administradores em Prefeitos eleitos pelo voto popular, e falou, por ter sido sugerido que a participação popular converteria o processo de indicação de administradores em pleitos eleitorais (BRASIL, 2010, p. 6).

É importante destacar o voto dissidente do Ministro Marco Aurélio, em relação ao § 1º do art. 10 da LODF. O Ministro alegou que a participação popular cerceava a

liberdade de escolha dos Administradores Regionais, visto que a Constituição Federal de 1988 assegura a autonomia governamental do Chefe do Poder Executivo:

Presidente, embora todo poder emane do povo, há mesclagem imprópria sob o ângulo constitucional a implicar cerceio à liberdade de escolha dos servidores – administrados pelo Executivo.

Por isso, peço vênua a Vossa Excelência – e raciocino em termos da demais unidades da Federação, dos demais Estados e leis que porventura possam surgir – para assentar que, ante o texto constitucional, ante a autonomia governamental do Chefe do Poder Executivo, assegurada pela Carta da República, o dispositivo atacado se mostra discrepante dessa mesma Carta. (BRASIL, 2010, p. 8)

Ao final dos votos, os Ministros debateram acerca do preceito que prevê a participação popular e de possíveis efeitos concretos de uma lei distrital que viesse regulamentar o dispositivo disciplinador da participação popular na eleição dos Administradores Regionais. Nessa discussão, ficou alinhavado que a opinião popular pode ser meramente consultiva, mediante audiências públicas preliminares; que se aguarde uma edição da lei – que porventura venha regulamentar a participação –, e, se for o caso, se impugne a lei.

No entanto, cabe ressaltar que caso não tivesse ocorrido a revogação total da Lei nº 1.799/97 e, por conseguinte, o pedido não fosse prejudicado em parte, haveria inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, na elaboração de lei por parlamentar.

O artigo 71, § 1º, I, II e IV, da LODF, determina a iniciativa privativa do Chefe do Executivo local para propor leis que disponham relativamente a estruturação dos órgãos, entidades da administração pública e provimento de cargos e funções:

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, Órgãos e entidades da administração pública;

Se assim fosse, o pedido de inconstitucionalidade da referida lei distrital (1.799/97) seria julgado procedente ante a ingerência normativa do Poder Legislativo Distrital em matérias sujeitas à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, tratando-se, portanto, de reserva da administração.

Apesar de o STF ter reconhecido a constitucionalidade do referido dispositivo da Lei Orgânica do Distrito Federal, a questão permaneceu em aberto, pois não houve a sua regulamentação.

### **1.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão Estadual**

#### **1.3.1 Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios**

A Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 2013.00.2.016227-6 ante a atuação negativa do Chefe do Poder Executivo em regulamentar a forma de participação popular na escolha do Administrador Regional e a formação de Conselho de Representantes Comunitários de cada região administrativa.

Primeiramente, a Procuradoria-Geral de Justiça fundamentou o cabimento da ADI por omissão no art. 131 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Atualmente, o conteúdo do art. 131 se encontra no art. 163 do mesmo diploma:

Art. 163. Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma da Lei Orgânica do Distrito Federal, a decisão será comunicada ao Poder competente para adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em 30 (trinta) dias.

No mérito, a Procuradoria-Geral de Justiça salientou que a ação direta de inconstitucionalidade por omissão objetiva dar plena eficácia às normas constitucionais carecedoras de complementação legal.

Realçou, também, ter a Lei Orgânica do Distrito Federal estabelecido que uma lei regulamentaria a forma de participação popular no processo de escolha dos Administradores Regionais e dos Conselhos de Representantes Comunitários:

Art. 10. O Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento socioeconômico e à melhoria da qualidade de vida.

§ 1º A lei disporá sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional.

[...]

Art. 12. Cada Região Administrativa do Distrito Federal terá um Conselho de Representantes Comunitários, com funções consultivas e fiscalizadoras, na forma da lei.

Proseguiu, argumentando que a LODF atribui competência privativa ao Chefe do Executivo a iniciativa da lei distrital que verse sobre cargos e servidores públicos, além da estruturação e organização de entidades da administração pública do Distrito Federal:

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

[...]

IV - criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública.

Alegou, portanto, que é manifesta a omissão do Governador na elaboração do projeto de lei que garanta a participação popular na escolha dos Administradores Regionais, bem como o regular funcionamento dos Conselhos de Representação Comunitária, tendo em vista passados vinte anos da promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal, de junho de 1993.

Sendo assim, foi pedida a declaração da inconstitucionalidade por omissão, com ciência ao governador acerca da decisão proferida, para as providências necessárias ao encaminhamento do projeto de lei à Câmara Legislativa Distrital.

### 1.3.2 Ordem dos Advogados do Brasil Conselho Seccional do Distrito Federal

A Ordem dos Advogados do Brasil, por seu Conselho Seccional do Distrito Federal, propôs, também, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade Por Omissão com o mesmo objetivo da Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal, qual seja, sanar a omissão do Chefe do Executivo do Distrito federal em regulamentar os

artigos 10, § 1º, e 12, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que determinam a participação popular na escolha do Administrador Regional e na formação de Conselho de Representantes Comunitários das Regiões Administrativas da Capital Federal, razão pela qual foi determinado o apensamento de ambas as ações para julgamento simultâneo.

Inicialmente, a OAB/DF salientou que a Câmara Legislativa do Distrito Federal chegou a regulamentar o § 1º do art. 10 da LODF com a edição da Lei 1.799/97, que foi objeto da ADI 2558 perante o Supremo Tribunal Federal, restando, contudo, prejudicado o pedido, tendo em vista que a norma criada por parlamentar foi abrogada pela Lei 2.861/01.

Informou, ainda, que o Supremo entendeu não haver, na previsão genérica da participação popular na escolha dos Administradores Regionais, ofensa imediata à Constituição Federal e somente a participação popular não tem força para converter o processo de indicação dos Administradores Regionais em pleitos eleitorais. Considerando o STF, dessa maneira, constitucional e possível a participação popular na escolha dos Administradores Regionais.

Dessa forma, destacou que não há dúvida quanto à existência de omissão na regulamentação da LODF, e, por isso, pediu a declaração da inconstitucionalidade por omissão e a comunicação da decisão ao Governador do Distrito Federal para adotar as providências necessárias em prazo razoável.

### 1.3.3 Procuradoria-Geral do Distrito Federal

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal enviou ofício ao Governador do Distrito Federal solicitando informações acerca do que foi alegado na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão proposta pela Procuradoria-Geral de Justiça do DF.

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal primeiramente reconheceu que o art. 10, § 1º e o art. 12 da Lei Orgânica do Distrito Federal carecem de regulamentação e que, por isso, o exercício dos direitos previstos nos referidos artigos fica inviabilizado.

Logo após, a PGDF sustentou que a inicial da ADI por omissão errou em apontar o Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal como responsável pela

omissão inconstitucional e como autoridade competente para elaborar as normas que regulamentam a matéria.

Sustentou, ainda, com base em entendimentos do Supremo Tribunal Federal, que a inserção, em dispositivo da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica Distrital, de assunto cuja regulação depende de projeto de iniciativa do Poder Executivo constituía clara violação ao princípio da separação de poderes por retirar do titular a oportunidade de apresentação do projeto.

Nesse sentido, a PGDF alegou que, se na ADI n. 2558, o STF declarou a constitucionalidade do art. 10, § 1º, da LODF sob o argumento de que não teria afrontado o princípio da separação de poderes, não seria, portanto, possível presumir que a iniciativa para as leis regulamentadoras pudessem estar sob a responsabilidade privativa do Poder Executivo local.

Aduziu, ainda, que a participação popular e seus mecanismos decisórios guardam relação com o exercício democrático do poder e não com mera questão de nomeação de gestores públicos subordinados imediatos do Chefe do Poder Executivo. Sendo assim, a questão mereceria ser resolvida pelos representantes do povo integrantes do parlamento com franquia aos demais titulares do poder de iniciativa legislativa, sem qualquer vinculação às prerrogativas do poder do Governador.

Então, a PGDF alegou a falta de legitimidade do Chefe do Poder Executivo para figurar no polo passivo da ação porque a omissão apontada não dependeria direta e necessariamente de providência a ser tomada por essa autoridade.

Apresentou, também, precedentes do STF que sugeriam a impossibilidade de uma autoridade figurar no polo passivo da ação se não tiver a competência privativa para apresentar o respectivo projeto de lei para regular a matéria.

Dessa forma, a PGDF concluiu que o Governador do Distrito Federal não tem qualquer obrigação ou responsabilidade quanto à apresentação de projetos de lei que regulem os direitos suscitados pelo requerente, pois aquelas matérias não dependem de iniciativa governamental. Solicitou, portanto, a exclusão do Chefe do Executivo do polo passivo da ação em análise.

Ao se pronunciar acerca do mérito, a PGDF sugeriu que a partir da teoria concretista seria possível, quanto à escolha do Administrador Regional, aplicar as normas sobre a eleição para Governador do Distrito Federal; quanto ao Conselho de Representantes Comunitários, aplicar as normas destinadas à formação e

funcionamento do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Porém, destacou que demonstraria o fato de nenhuma dessas propostas ser condizente com a ordem constitucional brasileira.

No que se refere à hipótese de aplicar as normas de eleição para Governador do DF à escolha dos Administradores Regionais, destacou a PGDF que o problema estaria no fato de que o Poder Judiciário estabeleceria uma nova possibilidade de eleições diretas.

Ressaltou a PGDF que, pelo modelo de democracia adotado no Brasil, os cargos eletivos são estabelecidos em *numerus clausus* pela Constituição Federal, então, submeter a escolha de Administrador Regional ao mesmo processo de escolha de cargo eletivo configuraria evidente usurpação judicial do poder constituinte. Nesse sentido, o Poder Judiciário não estaria autorizado a modificar os esquemas constitucionais de atribuição e exercício da autoridade política.

Ademais, destacou que tal proposta geraria o equívoco de presumir que o voto direto é a única forma de participação popular no processo de escolha dos Administradores Regionais, quando, na verdade, a CRFB apresenta diversas formas de participação popular, quais sejam, voto, plebiscito, referendo, iniciativa popular, ação popular, direito de petição aos poderes públicos e análise de contas municipais.

Mais uma vez, a PGDF apontou a ADI n. 2558, especificamente na parte que os Ministros esclareceram o argumento de que a participação popular estabelecida no art. 10, § 1º da LODF não precisa necessariamente ocorrer por escolha direta, mas pode se dar por outras formas de participação, como consultas ou audiências públicas.

A PGDF afirmou que estabelecer eleições diretas para o cargo de Administrador Regional tolheria a liberdade de escolha do Governador local, em afronta ao princípio da separação de poderes, ou ainda, usurparia o poder constituinte originário.

No tocante à aplicação das normas de formação e funcionamento do TCDF aos Conselhos de Representantes Comunitários, a PGDF revela que representaria um equívoco, posto que de nada adiantaria estabelecer critérios de escolha de representantes comunitários se não houver definição das competências dos Conselhos Comunitários, sejam elas de caráter consultivo ou natureza fiscalizadora.

Por isso, destacou a Procuradoria-Geral do DF que seria inócua a aplicação das normas do TCDF, pois, uma vez instalados os Conselhos Comunitários, não haveria como saber quais seriam suas competências. Outro problema destacado seria a definição do número de conselheiros por cada Administração Regional.

Nesse sentido, a PGDF concluiu que as propostas de aplicar outras leis para possibilitar a escolha dos Administradores Regionais e a formação dos Conselhos de Representantes Comunitários não seriam adequadas, nem satisfatórias.

Por fim, a PGDF noticiou que em relação ao art. 10, § 1º, da LODF, tramitava na Câmara legislativa do Distrito Federal o Projeto de Lei n. 459/2007, de autoria parlamentar.

#### 1.3.4 Decisão do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

No julgamento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, em 14 de janeiro de 2014, primeiramente, o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios se manifestou acerca da preliminar de ilegitimidade passiva. Esse tipo de ação busca a concretização da vontade do constituinte frente à inércia do órgão que possui o dever de efetivar as normas constitucionais que não tenham aplicabilidade direta.

Enquanto a Câmara Legislativa alegou ser a matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo, e, por isso, não lhe caberia manifestar sobre o mérito do pedido, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, por seu turno, aduziu preliminar de ilegitimidade passiva, sob o fundamento de que a matéria não é afeta a iniciativa privativa e exclusiva do Governador.

O Desembargador Relator George Lopes Leite introduziu o seu voto com a disposição da Lei Orgânica do Distrito Federal acerca da organização em Regiões Administrativas:

Art. 10. O Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento sócio-econômico e à melhoria da qualidade de vida.

[...]

Art. 11. As Administrações Regionais integram a estrutura administrativa do Distrito Federal.

De acordo com o Relator, claramente a Lei Orgânica do Distrito Federal estabeleceu uma descentralização administrativa, com o fito de, através das Regiões Administrativas, definir diferentes níveis de governo para possibilitar adequada, eficiente e eficaz gestão governamental, mantendo-as, todavia, vinculadas à administração direta do Distrito Federal.

Para o Relator, a descentralização do governo por meio das Regiões Administrativas em muito se assemelha à formulação jurídica dos territórios federais, pois estes não integram a federação, são delimitados geograficamente e seu governo é dotado de capacidade e competência genérica para exercer parte dos encargos públicos no interesse da coletividade.

Nesse sentido, a Região Administrativa também é parte integrante da estrutura da administração direta do Distrito Federal, mas não é dotada de autonomia plena em face do ente estadual, fato que a diferencia dos Municípios, afastando-se, assim, o argumento de uma pretendida municipalização.

Conforme o art. 15, I, da LODF “Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal: I - organizar seu Governo e Administração”. Por outro lado, o art. 58, VII, X e XII, do mesmo diploma normativo prevê a competência da Câmara Legislativa para dispor sobre a estruturação dos órgãos e entidades da administração, a forma de provimento de cargos do servidor público e a formação de regiões administrativas:

Art. 58. Cabe à Câmara Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida está para o especificado no art. 60 desta Lei Orgânica, dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre:

[...]

VII - criação, estruturação e atribuições de Secretarias do Governo do Distrito Federal e demais órgãos e entidades da administração direta e indireta;

[...]

X - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Regiões Administrativas;

[...]

XII - o servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Contudo, o art. 71, § 1º, incisos I, II e IV da LODF, revela que a iniciativa é privativa do Governador do Distrito Federal para propor leis que disponham sobre estruturação dos órgãos e entidades da administração pública, bem como a forma de provimento nos cargos e funções:

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

[...]

IV - criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública.

O Relator destacou que, diferentemente do que foi alegado pela defesa, a declaração de constitucionalidade do artigo 10, § 1º, da LODF pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 2.558, somente assentou que a participação popular no processo de escolha do administrador não se assemelha a uma descentralização política, não mencionando em nenhum momento que a lei regulamentadora pudesse ser de iniciativa parlamentar. Entendeu, portanto, que não haveria como acolher o argumento de que o TJDF, ao julgar esta ação estaria interferindo indevidamente sobre outro poder.

Em seu voto, o Relator apresentou jurisprudência do STF e do Conselho Especial do TJDF para corroborar o argumento de que é de competência privativa do Governador do Estado o provimento de cargos e de sua estrutura administrativa. Concluiu que somente ao Governador do DF é atribuída a iniciativa para desencadear o processo legislativo sobre as normas impugnadas, por isso, afastou a preliminar de ilegitimidade passiva, decisão que foi acompanhada pelos demais Desembargadores do Conselho Especial.

Quanto ao mérito, o voto do Relator destacou o art. 10, § 1º, e art. 12 da Lei Orgânica do DF como dispositivos penderes de regulamentação, posto que preveem de forma expressa a edição de lei disciplinando a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional e na formação de um Conselho de Representantes Comunitários, com função e consultiva e fiscalizadora.

Esses dispositivos constituem normas de eficácia limitada de princípio institutivo peremptório, pois, trazem esquemas gerais de organização e estruturação do Estado, mas não produzem efeitos automaticamente, demandando lei integrativa

infraconstitucional. Devido a essa falta de lei disciplinando o assunto, a população fica impedida de exercer o direito de influir e de participar no processo de escolha do Administrador Regional e do Conselho de Representantes Comunitários.

O relator destaca a tramitação do projeto de lei 459/2007 na Câmara Legislativa, mas de autoria parlamentar, contendo, portanto, vício de iniciativa no nascedouro, uma vez que a iniciativa é privativa do Governador para legislar sobre a matéria.

Destacou, ainda, que a Constituição Brasileira instituiu o Estado Democrático de Direito como princípio fundamental da República Federativa do Brasil em seu art. 1º. Este princípio é de observância obrigatória na organização dos entes federativos. Então, para concretizar a democracia participativa na sua plenitude, a Constituição instituiu, além dos direitos fundamentais e sociais, os direitos políticos como um conjunto de regras que disciplinam a soberania popular.

Dessa forma, de acordo com o Relator, a participação popular é um requisito imposto pela Lei Orgânica na escolha dos Administradores Regionais para concretizar o Estado Democrático de Direito, por isso, a falta de norma regulamentadora não oferece autorização tácita para que o Governador possa nomeá-los livre e arbitrariamente.

Para o Desembargador, o cargo de Administrador Regional não pode servir como “cabide de emprego” para satisfazer amigos correligionários ou cabos eleitorais; é um cargo importante para garantir a soberania popular, devendo o administrador gerir o desenvolvimento da região conforme as necessidades locais. Sendo assim, o morador seria o mais habilitado para escolher o dirigente de sua região, podendo participar e influir de forma concreta nas políticas públicas e na melhoria das condições de vida no local em que reside ou trabalha.

Nesse mesmo sentido, o Conselho Comunitário tem o fim de atuar como instrumento essencial da representatividade para democratizar as decisões públicas e fiscalizar diretamente a atuação dos que integram a Administração Regional, evitando irregularidades e arbitrariedades.

Outra questão discutida no voto é o fato de que a Lei Orgânica não prevê a possibilidade de que a nomeação dos Administradores Regionais possa ser feita exclusivamente ao alvedrio do Chefe do Poder Executivo local. Somente traz a possibilidade de participação popular no § 1º, do art. 10. Por outro lado, o § 3º, do mesmo artigo traz a expressão “nomeação” para o cargo de Administrador que não

constava da redação original da Lei, sendo-lhe acrescentado pela Emenda n. 60/2011, nesse sentido:

Art. 10. O Distrito Federal organiza-se em Relações Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento sócio-econômico e à melhoria da qualidade de vida.

§ 1º A lei disporá sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional.

§ 2º A remuneração dos Administradores Regionais não poderá ser superior à fixada para os Secretários de Governo do Distrito Federal.

§ 3º A proibição de que trata o art. 19, § 8º, aplica-se à nomeação de administrador regional.

Para o relator, mesmo não havendo regulamentação legal da participação popular, as normas de eficácia limitada produzem o mínimo efeito de vincular o legislador infraconstitucional e o Administrador em seus vetores. Ressalta que a inobservância desse requisito gera a nulidade do ato de posse no cargo de Administrador Regional, quando há nomeação exclusiva pelo Governador, sem a participação popular, uma vez que Lei Orgânica prevê essa investidura por meio de participação popular sem prever qualquer alternativa.

Com fundamento no art. 8º, II, da Lei 11.697/2008, entendeu-se que a decisão deve ser comunicada ao responsável pela omissão a fim de que este adote imediatamente as providências necessárias:

Art. 8º. Compete ao Tribunal de Justiça:

[...]

§ 4º Aplicam-se ao processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios as seguintes disposições:

[...]

II – declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma da Lei Orgânica do Distrito Federal, a decisão será comunicada ao Poder competente para adoção das providências necessárias e, tratando-se de órgão administrativo, para fazê-lo em 30 (trinta) dias.

Foi consignado que, como a omissão dura há mais de vinte anos, seria necessário oferecer prazo razoável para elaboração da norma a fim de contemplar os interesses envolvidos. A partir daí, iniciou-se uma discussão acerca do prazo que deveria ser oferecido para que a matéria fosse regulamentada pela autoridade.

O Desembargador Romão C. Oliveira destacou que seria importante deixar expresso que a norma que estão recomendando elaborar deve guardar observância ao que dispõe o art. 32 da Constituição Federal, ou seja, o Distrito Federal não é divisível em Municípios. Os entes que devem ser criados em uma modalidade longe

do processo eleitoral comum e não há figura semelhante à de vereador ou de prefeito, caso contrário ofenderia a CRFB. Confira-se o teor do art. 32 da CRFB:

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

O Desembargador revelou estar de acordo com o Relator, mas usando a democracia no seu sentido restrito. Enfatizou, assim, que haverá um processo de participação da comunidade sim, mas não pelo processo eleitoral universal, devido à observância ao art. 32 da CRFB.

Após tecer algumas considerações acerca da presente ação, o Desembargador Romeu Gonzaga Neiva, por sua vez, aduziu que é evidente a importância da regulamentação do § 1º do art. 10 da LODF para a população do DF, uma vez que esse ente, por não ter a possibilidade de se subdividir em Municípios por imperativo constitucional, não conta com processo de eleição para prefeitos que conheçam a realidade e as dificuldades de cada região administrativa.

O Desembargador Presidente Sérgio Bittencourt, após tecer algumas considerações sobre a ação discutida, fez comentários acerca da tese sustentada pelo Governador de que poderiam ser adotadas as regras pertinentes à eleição de governador para a escolha do administrador e adotada a legislação relativa à formação e funcionamento do TCDF para os conselhos de representantes comunitários, em uma tentativa de suprir a norma.

O Desembargador esclareceu que não seria possível a aplicação ao Administrador Regional das regras atinentes ao Governador. Para o Administrador Regional não há previsão constitucional expressa de eleição direta por sufrágio universal, mas conforme explícito na LODF, a previsão desse cargo seria feita por escolha pessoal do Governador, havendo apenas a oportunidade de participação popular nesse processo. Quanto ao Governador, a LODF estabelece que este será eleito pelo povo por voto direto:

Art. 88. A eleição do Governador e do Vice-Governador do Distrito Federal realizar-se-á noventa dias antes do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá no dia 1º de janeiro do ano subsequente.

§ 1º A eleição do Governador do Distrito Federal importará a do Vice-Governador com ele registrado.

§ 2º A eleição do Governador do Distrito Federal é feita por sufrágio universal e por voto direto e secreto.

§ 3º O mandato do Governador do Distrito Federal será de quatro anos, permitida a reeleição para um único período subsequente.

Esse Desembargador revela que a participação popular para a escolha do Administrador Regional pode ser realizado de diversas formas, como por sufrágios setorizados destinados à criação de lista a ser submetida ao crivo do Chefe do Poder Executivo, mas não por eleição direta, porque isso daria verdadeira autonomia municipal às Regiões Administrativas, o que seria uma afronta ao art. 32 da CRFB:

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

§ 2º - A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

Sendo assim, a CRFB somente prevê eleições diretas para Governador, Vice-Governador e Deputados Distritais, conforme o § 2º do art. 32, então, não poderia a LODF instituir essa forma de escolha para os Administradores Regionais, muito menos por meio de lei infraconstitucional.

No que se refere ao Conselho de Representantes Comunitários, o Presidente esclareceu que a aplicação da legislação relativa à formação e funcionamento do TCDF também não seria adequada.

O TCDF é um órgão único com papel bem definido na LODF, enquanto os Conselhos de Representantes são fracionários, pois a previsão é de que exista um em cada Região Administrativa. Portanto, seria necessário que a lei regulamentadora do art. 12 da LODF viesse a estabelecer não só quais seriam as “funções consultivas e fiscalizadoras” dos conselhos, mas também qual o critério para definir quantos conselheiros teriam cada região, qual a forma de escolha desses representantes, quais os requisitos para a investidura no cargo, se haveria suplência ou não e, ainda, qual a remuneração dos conselheiros.

Dessa forma, quanto ao mérito, o Conselho Especial do TJDF, no dia 14 de janeiro de 2014, julgou procedente a ação para declarar a omissão legislativa e determinar ao Governador do DF prazo de 18 (dezoito) meses, contados a partir da

comunicação do acórdão, para elaboração e encaminhamento à Câmara Legislativa do DF de projeto de lei que regulamente a forma de participação popular no processo de escolha dos Administradores Regionais e a implantação e organização dos Conselhos de Representantes Comunitários das Regiões Administrativas do DF. Quanto ao prazo estabelecido a decisão foi por maioria.

#### **1.4 Projeto de Lei do Governador do Distrito Federal**

O atual Governador do Distrito Federal, Rodrigo Rollemberg, para tentar suprir a falta de regulamentação dos arts. 10, § 1º e 12, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal, apresentou para consulta pública virtual, minuta de Projeto de Lei dispondo sobre a participação popular no processo de escolha dos Administradores Regionais e a constituição dos Conselhos de Representantes Comunitários das Regiões Administrativas do Distrito Federal.

O art. 2º do referido Projeto de Lei prevê que:

Art. 2º O Administrador Regional será escolhido em eleição direta por cidadãos com domicílio eleitoral na respectiva Região Administrativa, por voto facultativo, realizada simultaneamente com a eleição do Governador do Distrito Federal.

Assim, foi estabelecida na minuta do Projeto de Lei eleição direta para a escolha dos Administradores Regionais do DF, como forma de participação popular, em uma tentativa de sanar a omissão do Poder Executivo em elaborar lei regulamentando o art. 10, § 1º, da LODF.

#### **1.5 Considerações Finais**

Dos relatos acima, observa-se que a lei 1.799/97 na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2558 teve seu pedido de declaração de inconstitucionalidade prejudicado, tendo em vista que essa lei foi totalmente revogada pela lei 2.861/01. Ainda nessa ADI, foi julgado improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 10, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão Estadual, ficou reconhecida a atuação negativa do Chefe do Executivo em dar início a um projeto de lei que viesse a regulamentar o art. 10, § 1º, da LODF. O Conselho Especial entendeu que a regulamentação de dispositivo prevendo a participação popular é

necessária para garantir a soberania popular prevista na Constituição Federal. Porém, destacou que o art. 32, *caput*, da CRFB, deve ser obedecido na elaboração da lei regulamentadora. O Conselho Especial consignou que é possível a aplicação de outras formas de participação popular, que não por eleição direta, pois esta poderia municipalizar o DF.

Em atendimento à decisão do Conselho Especial do TJDFT na ADI por Omissão, o atual governador do Distrito Federal deu início a elaboração de um Projeto de Lei.

## **2 ESTADO FEDERAL: LIMITES À AUTONOMIA DO DISTRITO FEDERAL E A VEDAÇÃO DE SUA DIVISÃO EM MUNICÍPIOS**

### **2.1 Considerações Iniciais**

Feita a análise minuciosa dos principais pontos relacionados ao caso em estudo, impende realçar neste capítulo conceitos doutrinários que visem facilitar a compreensão do principal objeto do trabalho.

Será abordado o Estado Federativo e suas peculiaridades. Em seguida, observar-se-á uma de suas características, a descentralização, através da qual as unidades federadas acabam por adquirir autonomia.

Ao final, é feita uma comparação entre os Municípios e as Regiões Administrativas do Distrito Federal.

### **2.2 Estado Federal, Normas Centrais e Locais**

Inicialmente, cabe mencionar que o Estado federal teve suas origens com a Constituição dos Estados Unidos da América em 1787, sendo posteriormente essa forma de Estado adotada por outros países conforme suas especificidades (MENDES, 2012, p.855-856).

O Estado federal é considerado por Kelsen, Kunz, Eisenmann, Durand e Mouskheli como forma extrema de descentralização. Esse Estado é composto por unidades membros que ficam sob o domínio dele, no entanto, tais unidades além de possuírem autonomia constitucional, participam da formação da vontade federal (BARACHO, 1982, p. 43).

Uma norma jurídica descentralizada para Kelsen (2005, p. 434) consiste em normas que têm esferas territoriais de validades diferentes. Algumas das normas serão válidas para o território inteiro, enquanto outras serão válidas apenas para diferentes partes dele. A ideia de que o Estado é descentralizado e, por seu turno, é dividido em Estados-Membros (divisão territorial), exprime que a ordem jurídica nacional contém normas centrais e locais.

Assim, o Estado Federalista tem seu ordenamento jurídico composto por normas centrais e por normas locais válidas. As normas centrais possuem validade para todo o território nacional, ao passo que as normas locais somente são válidas

no espaço territorial de cada Estado-Membro. É possível observar, portanto, que essa forma de Estado tem como característica diversas competências legislativas, descentralização e autonomia.

Nesse sentido, para Kelsen (2005, p. 452):

As normas centrais formam uma ordem jurídica central por meio da qual é constituída uma comunidade jurídica central parcial que abarca todos os indivíduos residentes dentro do Estado federal. Essa comunidade parcial constituída pela ordem jurídica central é a “federação”. Ela é parte do Estado federal total, assim como a ordem jurídica central é parte da ordem jurídica total do Estado federal. As normas locais, válidas apenas para partes definidas do território inteiro, formam ordens jurídicas locais por meio das quais são constituídas comunidades jurídicas parciais. Cada comunidade jurídica parcial abrange os indivíduos residentes dentro de um desses territórios parciais. Essas unidades jurídicas parciais são os “Estados componentes”.

Sendo assim, para Leony (2007, p. 3), esse pensamento de Hans Kelsen pode ser traduzido para o âmbito da Constituição Federal de 1988, porquanto nesta a descentralização possui um grau mais acentuado que o exposto por Kelsen, uma vez que o Brasil como Estado federal ou Estado total compreende não só a União como ente central e os Estados-Membros como entes regionais, mas também abrange subdivisões territoriais destes últimos que são os Municípios, bem como abrange o Distrito Federal como ente regional único.

As esferas materiais de validade da ordem jurídica dos entes federativos (Estados, Municípios e Distrito Federal) produzem normas locais que incidem em seus territórios correspondentes. Por sua vez, as normas centrais que incidem em todo território nacional – e dos Estados, Municípios e do Distrito Federal - são produzidas pela União.

Pelo que se vê, as normas centrais e locais se distinguem conforme suas esferas territoriais de validade.

Nota-se, assim, que a Constituição da República Federativa do Brasil comporta normas centrais, visto que sua validade alcança inteiramente o território brasileiro e seus demais entes federativos; já os Estados-Membros, com suas Constituições Estaduais, e o Distrito Federal juntamente com os Municípios, por meio de suas Leis Orgânicas apresentam as chamadas normas locais – será visto mais adiante, em tópico apartado, que a Lei Orgânica do Distrito Federal equivale às Constituições dos Estados.

Desse modo, para Leony (2007, p.4):

[...] as normais centrais da União veicularão matérias de predominante interesse nacional; as normas locais dos Estados, matérias de predominante interesse regional; as normas locais dos Municípios, matérias de interesse local; e, finalmente, as normas locais do Distrito Federal, tanto matérias de predominante interesse regional como de interesse local.

No caso do Distrito Federal, o fato de Leoncy citar que esse ente terá matérias tanto de interesse regional quanto de interesse local decorre da circunstância de o Distrito Federal possuir competência reservada aos Estados e aos Municípios, conforme o que se encontra ao teor dos arts. 32, § 1º e 147, da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal é um verdadeiro estatuto constitucional para a União, uma vez que, embora trate de normas válidas para o território inteiro, elas são de estrita obrigatoriedade somente para este ente.

Essa existência de normas destinadas apenas à União é explicada pelo fato de que esta não é dotada de uma lei fundamental própria, como ocorre com os Estados-membros, que podem adotar Constituição local, e como ocorre com os Municípios e o Distrito Federal, que podem se organizar por meio de leis orgânicas. Diante desta situação, a Constituição Federal disciplina a organização político-administrativa da própria União (LEONCY, 2007, p. 9).

No que se refere às normas centrais, é possível diferenciar as leis federais das leis nacionais. Estas são normas aplicáveis a todos os entes federativos, enquanto aquelas são destinadas à União, portanto, não se aplicam a todos os entes federativos. Sobre o tema:

Todas essas observações explicam ainda a distinção corrente na doutrina constitucional brasileira entre leis nacionais e leis federais. As primeiras incidiriam em todo o território nacional sem exclusão de qualquer ente federativo, inserindo-se, portanto, na categoria das normas centrais obrigatórias para todas as unidades da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal); enquanto as outras, embora sendo normas centrais, válidas em todo o território, teriam nos órgãos da União seus destinatários únicos, não se podendo atribuir nem àquelas nem a estas normas o critério territorial como critério único de validade.

Conforme se percebe, umas e outras são normas centrais, por apresentarem o mesmo âmbito territorial de validez. Todavia, segundo um critério pessoal de validade, diferem parcialmente, pois, embora ambas vinculem a União, apenas as leis nacionais obrigarão simultaneamente os demais entes federativos. (LEONCY, 2007, p. 7-8)

Essa diferença entre leis nacionais e leis federais pode ser notada na Constituição Federal, pois nesta existem normas que se aplicam a todos os entes federativos e normas que se aplicam somente a alguns entes federativos.

Como se percebe, através das normas nacionais ocorre uma mitigação da autonomia do Estado-Membro, delimitando o âmbito de sua atuação, tendo em vista que as leis nacionais são normas centrais e trazem normas de observância obrigatória para os demais entes da federação. Ademais, em que pese as leis federais serem também normas centrais, elas não possuem natureza de norma obrigatória.

### **2.3 Autonomia dos Estados-Membros e do Distrito Federal**

É importante destacar a diferença entre soberania e autonomia, aquela constitui característica própria do Estado federal, enquanto a autonomia é característica dos Estados-membros. Nesse sentido:

[...] já está definido que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo Direito internacional, é o único titular de soberania, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. Os Estados federados são titulares tão só de autonomia, compreendida como governo próprio dentro de um círculo de competências traçadas pela Constituição Federal. (SILVA, 2014, p. 102, grifo do autor)

No início do Federalismo no Brasil, houve uma certa confusão entre os termos soberania e a autonomia em alguns Estados, conforme relatou Bonavides (1985, p. 6):

A euforia descentralizadora entre os Estados na primeira fase do federalismo foi tão intensa que a pretensão autonomista obstaculizou a formação de partidos nacionais. Houve Estados onde o texto constitucional empregou ao invés da palavra autonomia o termo soberania. Outro organizou, após a proclamação da República e com o advento da Federação, o novo governo provincial com secretários encarregados dos negócios da Guerra e das Relações Exteriores.

Contudo, soberania não se confunde com autonomia. Assim, a soberania constitui fundamento do Estado federal brasileiro que está estabelecido no art. 1º da CRFB: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania”.

Para Mendes (2012, p. 856) “Soberania é entendida como poder de autodeterminação plena, não condicionado a nenhum outro poder, externo ou interno”, por sua vez, a “Autonomia significa capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano”. Ferreira Filho (2013, p. 81) também faz essa distinção:

Costuma-se opor, na teoria do Estado, soberania a autonomia. Nessa contraposição, entende-se que soberania é o caráter supremo de um poder: supremo, visto que esse poder não admite qualquer outro, nem acima, nem em concorrência com ele. Já autonomia é o poder de autodeterminação, exercitável de modo independente, mas dentro de limites traçados por lei estatal superior.

O *caput*, do art. 18, da CRFB conferiu autonomia aos entes federativos quando dispôs 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”.

Dessa forma, de acordo com Mendes (2012, p. 856) autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder, que não é só administrativa, mas, também, política.

Enquanto a autonomia é concedida aos entes federativos, a soberania somente pertence ao Estado federal, pois não é admissível mais de uma soberania em um mesmo Estado:

Só o Estado federal tem soberania. Os Estados que ingressam na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada. Pelo próprio conceito de soberania se verifica ser impossível a coexistência de mais de uma soberania no mesmo Estado, não tendo, portanto, qualquer consistência a pretensão de que as unidades federadas tenham soberania limitada ou parcial. (DALLARI, 2013, p. 255)

Nesse mesmo sentido:

A originalidade da Federação está em ter feito surgir um Estado soberano composto de Estados autônomos. Para os Estados independentes que se associam, ingressar em uma Federação significa abdicar de sua soberania, transferida para o Estado Federal, passando a deter autonomia, nos termos postos da Constituição Federal. (ALMEIDA, 2013, p. 110)

Essa autonomia foi conferida aos Estados-membros pela CRFB em seus arts. 18, 25, 26, 27 e 28. A autonomia dos Estados-membros significa capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

A capacidade de auto-organização se traduz no poder do Estado de elaborar sua constituição própria. A capacidade de autolegislação se manifesta nas competências definidas dos Estados-membros para editar suas leis locais. Já a capacidade de autogoverno revela a eletividade de seus Governadores e Deputados Estaduais. Por outro lado, a capacidade de autoadministração se traduz na capacidade de administração do próprio Estado.

Destaca Mendes (2012, p. 856):

A autonomia dos Estados-membros ganha mais notado relevo por abranger também a capacidade de autoconstituição. Cada Estado-membro tem o poder de dotar-se de uma Constituição, por ele mesmo concebida, sujeita embora a certas diretrizes impostas pela Constituição Federal, já que o Estado-membro não é soberano.

Tal entendimento existe porque a CRFB em seu art. 25 prevê que “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”, então, apesar de o Estado-membro possuir autonomia para criar sua própria Constituição e suas leis, este deve observar o que prevê a Constituição Federal, pois não possui soberania como o Estado federal.

Sendo assim, embora, pareça que o poder constituinte do Estado-membro seja essencialmente originário, pois pode criar sua própria constituição, na verdade é derivado decorrente, tendo em vista que, ao elaborar a sua Constituição Estadual, deve se sujeitar ao que dispõe a Constituição Federal que é a verdadeira expressão do poder constituinte originário. Quanto à autonomia do Estado-membro, Horta (1981, p.19) asseverou que:

É certo que essa capacidade de auto-organização, sendo peculiar a ente autônomo, não pode exteriorizar-se em competência incondicionada, de que os Estados não dispõem. É natural que se submeta o poder constituinte do Estado-membro às limitações impostas pelos princípios constitucionais que definem a fisionomia do federalismo constitucional e assegurem a primazia da União na matéria de sua competência. Por isso, o poder constituinte do Estado-membro, seja o originário como o de revisão, é sempre um poder constituinte derivado, pois tem suas sedes e limitações na Constituição Federal que o consagrou. As normas centrais da Constituição Federal condicionam a atividade do constituinte estadual e lhe traçam o campo de sua atuação autônoma.

Portanto, sendo um poder derivado do poder constituinte originário, não se trata de um poder soberano, pois não é dotado de capacidade de autodeterminação plena, mas é expressão da autonomia dos Estados-membros, que se submetem a

limitações, impostas heteronomamente, ao conteúdo das deliberações e à forma como serão tomadas (MENDES, 2012, p. 870).

Nessa esteira, a Constituição Federal impõe limites à atuação dos Estados-membros que devem ser obrigatoriamente observados, alguns desses limites recaem sobre a capacidade de auto-organização dos Estados-membros. Isso porque, de acordo com Silva (2014, p. 618), é a Constituição Federal que estabelece a zona de determinações e o conjunto de limitações à capacidade organizatória dos Estados, no momento em que manda que as suas Constituições e leis observem os seus princípios.

Por outro lado, o Distrito Federal não se confunde com um Estado-membro, nem com um Município, acolhendo características de ambos (MENDES, 2012, p. 878). Contudo, o Distrito Federal possui competências legislativas que são reservadas aos Estados-membros e aos Municípios, de acordo com o § 1º do art. 32 da CRFB:

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Mesmo assim, o DF possui autonomia, conferida pela Constituição Federal em seu art. 18, *caput*, uma das manifestações da autonomia é a capacidade de auto-organização, que dá o poder de criar lei orgânica própria, que deve respeitar os limites da Constituição Federal, conforme prevê o *caput*, do art. 32 da CRFB, acima colacionado.

Então, Mendes (2012, p. 878) entende que “O Distrito Federal goza de autonomia, podendo auto-organizar-se, por meio de lei orgânica própria. Dispõe também das atribuições de autogoverno, autolegislação e auto-administração nas áreas de sua competência exclusiva”.

Tais atribuições revelam a autonomia conferida ao Distrito Federal:

Num estado federal, não é compreensível a atribuição de autonomia política a determinado ente federativo que não esteja associada a uma “repartição constitucional de competências para o exercício e o desenvolvimento de sua atividade normativa”. Daí que o reconhecimento de autonomia ao Distrito Federal veio necessariamente acompanhado de um conjunto de poderes a serem exercidos pelos respectivos órgãos estatais autônomos.

Nesse sentido, o Distrito Federal figura, ao lado dos demais entes federativos, como um dos titulares diretos das competências materiais comuns e das competências legislativas concorrentes, sujeitando-se, todavia, em ambas as hipóteses, ao protagonismo da União. (HORTA *apud* LEONCY, 2013, p. 795, grifo do autor)

Desse modo, assim como o Estado-membro, o Distrito Federal também possui autonomia, que lhe confere capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração. Sendo relevante destacar que, da mesma maneira que os Estados-Membros, o Distrito Federal deve observar os limites impostos pela Constituição Federal, pois sua autonomia não é ilimitada.

#### **2.4 Normas de Observância Obrigatória: Limites à Autonomia dos Estados e do Distrito Federal**

À medida que o sistema federal de governo brasileiro foi se inspirando no modelo europeu da Áustria e da Alemanha, deixando de lado o modelo norte-americano, intensificou a aparição das normas centrais na Constituição Federal de 1988, fazendo desta a Constituição total do Estado Federal (HORTA, 1997, p. 177).

Na Constituição Federal há o conjunto de normas centrais que definem os rumos do Estados-Membros, mitigando totalmente a sua autonomia através de um estatuto próprio. Vale salientar, que a Constituição Federal possui sintonia com o Estado Federal e por essa razão não se torna uma Constituição total, pois, se assim se tornasse, deveras desnecessárias seriam as repartições (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), não haveria, portanto, sentido para que houvesse o federalismo.

Assim, nas palavras de Horta (2010, p. 257), a Constituição total é segmento da Constituição Federal e não dispõe de existência de forma autônoma, fora da norma fundamental da Federação.

Como já citado alhures, os Estados-Membros, bem como o Distrito Federal, possuem autonomia: autogoverno, autolegislação, auto-organização – regendo-se por suas próprias constituições ou, no caso do Distrito Federal, por Lei Orgânica – e autoadministração, guardada a observância dos limites impostos pela Constituição Federal, em decorrência das normas centrais de observância obrigatória (leis nacionais) para os Estados-Membros, incluindo o Distrito Federal:

Assim, ao mesmo tempo que confere aos Estados um conjunto de poderes a serem exercidos de forma plena, sem encontrar nenhum tipo de ordenação prévia quanto ao modo de disciplinar determinadas matérias postas à disposição desses entes, a Constituição Federal também inclui um grande número de normas estabelecidas de limites ao exercício da autonomia estadual. (LEONCY, 2007, p. 11)

Dessa maneira, a Constituição Federal possui normas centrais de caráter nacional, as quais, além de incidir em todo o território, limitam a autonomia dos entes Estaduais, noutras palavras, tais normas são de observância obrigatória e definem em quais situações os Estados-Membros não podem atuar.

Portanto, a expressão do poder constituinte decorrente depende das determinações impostas pelo poder constituinte originário na Constituição da República, devendo-se levar em conta, portanto, as normas de observância obrigatória para os Estados-Membros, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade. Como se pode ver, ocorre uma redução de sua atuação autônoma.

#### 2.4.1 Princípios Constitucionais Estabelecidos: Limitações Expressas e Limitações Implícitas

Os princípios que delimitam a atuação do Constituinte Estadual se dividem em dois grupos: i) princípios constitucionais sensíveis; e ii) princípios constitucionais estabelecidos. A nomenclatura do primeiro grupo é dada por Pontes de Miranda, entretanto, ele não explica o porquê de assim serem chamados (SILVA, 2014, p. 618).

Na visão de Silva (2014, p. 619) os princípios são chamados de sensíveis exatamente pelo fato de que são facilmente perceptíveis, como aqueles que se encontram no art. 34, IV, da CRFB, ou seja, não há esforço algum para que se perceba do que se trata, visto que a Constituição os enumera ou os aponta. São sensíveis, também, pelo fato de que uma vez inobservados se tornam causa de intervenção nos Estados.

Contudo, cabe uma análise pormenorizada do segundo grupo, qual seja, o dos princípios constitucionais estabelecidos, que podem ser encontrados principalmente nas normas da Constituição Federal que tratam da organização de poderes e repartição de competência.

Alguns desses princípios constitucionais estabelecidos produzem limitações expressas, à medida que outros geram limitações implícitas ao Poder Constituinte Estadual. A desobediência ou inobservância desses princípios acarretaria inconstitucionalidade, medida muito mais branda que uma intervenção judicial, possível no caso de violação dos princípios sensíveis.

Leoncy (2007, 14) diz que:

Na Constituição de 1988, os limites à autonomia dos Estados-membros se apresentam sob múltiplas formas e funções. Vêm consagrados (a) ora expressamente (normas expressas), (b) ora implicitamente (normas implícitas); aparecem sob a formulação (c) ora de um mandamento (normas mandatórias), (d) ora de uma vedação (normas vedatórias).

Assim, as normas de limitações expressas, bem como as de limitações implícitas podem possuir regras de caráter mandatório ou de caráter vedatório.

As normas de limitação expressa de caráter vedatório proíbem de forma clara e explícita os Estados ou o Distrito Federal de adotarem determinados atos ou procedimentos (SILVA, 2014, p. 620), como, por exemplo, o do *caput* do art. 32, da CRFB, que veda a divisão do Distrito Federal em municípios.

Já as normas de limitação expressa de caráter mandatório, ao invés de proibirem, determinam, também explicitamente, que os Estados-Membros as observem a fim de que sejam adotados os limites determinados na sua organização constitucional.

Quanto às normas de limitação implícita, há, na doutrina, discussão se os Estados membros estariam sujeitos às normas implícitas ou se estariam sujeitos apenas às normas expressas. Então, há quem diga que por serem normas limitadoras e terem caráter restritivo devem estar no texto constitucional de forma expressa, pois, a regra seria autonomia e a limitação seria uma exceção, assim, limites devem ser interpretados de forma restritiva, devendo estar explícitos (LEONCY, 2007, p. 15).

Silva (2014, p. 624) defende que:

[...] os demais princípios enumerados ou estabelecidos pela Constituição Federal, que impliquem limitações à autonomia estadual – cerne e essência do princípio federalista –, não que ser compreendidos e interpretados restritivamente e segundo seus expressos termos. Admitir o contrário seria superpor a vontade constituída à vontade constituinte.

Entretanto, Ferreira Filho (2013, p. 58), entende que o poder constituinte decorrente é subordinado, secundário e condicionado, somente podendo agir validamente no âmbito fixado pelo poder constituinte originário, que fixa princípios expressos e implícitos. Além disso, só pode se manifestar observando as regras para ele fixadas na Constituição.

As normas de limitação implícita também podem ter natureza mandatória ou vedatória. Aqui merecem destaque as normas de limitação implícita de caráter vedatório, algumas dessas limitações consistem em conferir determinada atribuição a um dos entes federativos, vedando implicitamente que os demais entes atuem com essa atribuição.

Um exemplo de limitação implícita de natureza vedatória é o estabelecimento de competências privativas da União para legislar sobre algumas matérias, que impedem que os demais entes federativos legislem sobre o mesmo assunto. Assim, é possível expor o seguinte ensinamento:

Em primeiro Lugar fica-lhes proibido dispor sobre as competências da União (arts. 21 e 22) e as do Municípios (art. 30). Nada podem dispor, também, a respeito das competências tributárias da União e dos Municípios. A tais competências o Estado não tem acesso. É o que dispõe implicitamente a Constituição. (TEMER, 2008, p. 87/88)

Há, na verdade, uma limitação, embora implícita, que impõe ao Estado-membro e ao Distrito Federal estrita observância, não podendo esses entes regular ou legislar sobre o tema uma vez que se trata de competência privativa da União.

#### 2.4.2 Equivalência da Lei Orgânica do Distrito Federal às Constituições Estaduais

De acordo com o *caput* do art. 32, da Constituição Federal, o Distrito Federal será regido por Lei Orgânica, norma local, promulgada pela Câmara Legislativa, diferentemente dos Estados-Membros, que são regidos por suas Constituições, também normas locais, conforme o *caput* do art. 25, da CRFB, que o poder constituinte decorrente estabelece.

No entanto, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADI-MC n. 980/DF - DJ 13/05/94, que teve como Relator o Ministro Celso de Mello, “[...] a Lei Orgânica equivale, em força, autoridade e eficácia jurídicas, a um verdadeiro estatuto constitucional, essencialmente equiparável às Constituições promulgadas pelos Estados-membros”.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, na ADI-MC 980, entendeu que a Lei Orgânica do DF equipara-se a uma Constituição Estadual “o que significa dizer que, ao editá-la ou reformá-la, a Câmara Legislativa faz vezes de constituinte decorrente [...]” (LEONCY, 2013, p.795). Por isso:

Trata-se de um poder formalmente condicionado e materialmente subordinado à Carta Federal, mas também funcionalmente encarregado pelo desenvolvimento desta no âmbito local, como atividade subsequente que é em relação ao poder constituinte originário nacional. (Leoncy, 2013, p. 795)

Percebe-se, então, que a Constituição Federal difere apenas a Constituição dos Estados-Membros e do Distrito Federal ao utilizar a terminologia Lei Orgânica para esse e Constituição para aqueles.

Sendo assim, as normas de observância obrigatória, tratadas anteriormente, constituem limites à autonomia do Distrito Federal, assim como para os Estados. Portanto, ambos os entes têm de observar os princípios estabelecidos pela Constituição Federal, que é uma norma central.

## **2.5 Municípios e as Regiões Administrativas do Distrito Federal**

É importante fazer uma comparação entre algumas características dos Municípios e das Regiões Administrativas do Distrito Federal.

Tal comparação é pertinente porque o *caput*, do art. 32, da CRFB veda a divisão do Distrito Federal em Municípios. E os Estados-membros são subdivididos em Municípios, enquanto o Distrito Federal é subdividido em Regiões Administrativas. Contudo, como será demonstrado a seguir, os Estados e os Municípios possuem ambos autonomia, por outro lado, dentro o Distrito Federal e as Regiões Administrativas, apenas aquele possui autonomia.

A Constituição Federal conferiu aos Municípios autonomia, inserindo-os como entidade federativa no Estado federal brasileiro. Conforme explicado anteriormente, através do pensamento de Kelsen, o Estado federal normalmente é composto pela União e pelos Estados-membros. Contudo, no Brasil essa descentralização “possui um grau mais acentuado” (LEONCY, 2007, p. 3) porque a Constituição Federal, além da União e dos Estados-membros, inseriu, também, os Municípios e o Distrito Federal como entidades federativas. Nessa esteira:

A característica básica de qualquer federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais. Na maioria delas, essa distribuição é dual, formando-se duas órbitas de governo: a central e as regionais (União e Estados federados) sobre o mesmo território e o mesmo povo. Mas, no Brasil, o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é entidades dotadas de organização e governos próprios e competências exclusivas. Com isso, a Federação brasileira adquire peculiaridade, configurando-se, nela, realmente três esferas governamentais: a da União (governo federal), a dos Estados Federados (governos estaduais) e a dos Municípios (governos municipais), além do Distrito Federal, a que a Constituição agora conferiu autonomia. (SILVA, 2014, p. 647, grifo do autor)

Nesse contexto, a Constituição Federal conferiu autonomia aos Municípios, como também conferiu autonomia à União, aos Estados e ao Distrito Federal, conforme se depreende do *caput*, do art. 18, do texto constitucional. Tal autonomia é caracterizada pela capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

De acordo com Ferreira Filho (2013, p. 102) “O Município, no Direito Constitucional brasileiro em vigor, é entidade política, de existência prevista como necessária, com autonomia e competência mínima rigidamente estabelecida”. E conforme preleciona Silva (2014, p. 647, grifo do autor) “Autonomia significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior”. Essa entidade superior seria a Constituição Federal.

Logo, a autonomia municipal pode ser dividida em quatro capacidades:

- (a) *capacidade de auto-organização*, mediante elaboração de lei orgânica própria;
- (b) *capacidade de autogoverno*, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais;
- (c) *capacidade normativa própria*, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;
- (d) *capacidade de autoadministração* (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local). (SILVA, 2014, p. 648, grifo do autor)

Dessa forma, as capacidades de auto-organização e de autogoverno caracterizam a autonomia política; já a capacidade normativa própria caracteriza a autonomia normativa; e a capacidade de autoadministração caracteriza a autonomia administrativa e a autonomia financeira (SILVA, 2014, p. 648).

É importante observar que a autonomia conferida aos Municípios é limitada, então, na capacidade normativa própria, os Municípios devem respeitar os limites de

competência; já na capacidade municipal de auto-organização, a lei orgânica municipal deve respeitar os princípios da Constituição Federal, conforme impõe o *caput*, do art. 29, da CRFB:

Art. 29. O Município rege-se por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

A Constituição Federal conferiu autonomia aos Municípios, bem como aos demais entes federativos, por outro lado, verifica-se que não conferiu autonomia às Regiões Administrativas do Distrito Federal, até porque na CRFB não há sequer previsão destas.

As Regiões Administrativas do DF estão previstas no *caput*, do art. 10, da Lei Orgânica do Distrito Federal:

Art. 10. O Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento sócio-econômico e à melhoria da qualidade de vida.

Ademais, as Regiões Administrativas foram organizadas para possibilitar a descentralização administrativa do Distrito Federal, ou seja, diferentemente dos Municípios, as Regiões Administrativas não decorrem de descentralização política, mas de descentralização administrativa.

Portanto, entende-se que as Regiões Administrativas não podem ter autonomia política, nem autonomia normativa, uma vez que, diferentemente dos Municípios, não podem organizar lei orgânica, não tem capacidade de autogoverno, nem competência para elaboração leis locais.

## **2.6 Considerações Finais**

Como visto, as unidades membros que compõem o Estado Federal possuem autonomia constitucional, entretanto, a atual Constituição Federal impõe uma série de limites à autonomia desses entes através de normas centrais nacionais de observância obrigatória.

Foi visto, também, que não se deve confundir soberania com a autonomia, mormente por ser essa característica dos Estados-Membros e do Distrito Federal –

visto que a Lei Orgânica do DF se equipara com a Constituição dos Estados – e aquela do Estado Federal.

Assim, ainda que os Estados-Membros e o Distrito Federal possuam autonomia, tais entes devem respeitar os limites impostos pela Constituição da República, sempre observando a ordem constitucional.

Finalmente, foram expostas as características que diferenciam os Municípios das Regiões Administrativas do Distrito Federal. Dessa forma, embora os Municípios e as Regiões Administrativas constituam, respectivamente, subdivisões dos Estados-membros e do DF, as Regiões Administrativas não possuem autonomia.

Os Municípios possuem autonomia política, normativa e administrativa em decorrência da sua posição de ente federativo do Estado federal. Tal autonomia foi conferida pela Constituição Federal, que estabeleceu uma descentralização política. Por outro lado, as Regiões Administrativas do DF decorrem de descentralização administrativa.

### **3 SOLUÇÃO ADEQUADA PARA A ESCOLHA DO ADMINISTRADOR REGIONAL DO DISTRITO FEDERAL**

#### **3.1 Considerações Iniciais**

Por não ter sido complementado, por lei distrital, o dispositivo que dispõe sobre a participação popular para a Escolha dos Administradores Regionais das Regiões Administrativas do Distrito Federal, ocorreram, por vezes, alterações quanto à sua forma adequada de regulamentação, mormente em se tratando de escolha através de eleição direta.

Nesse capítulo, portanto, será analisado exatamente se a escolha dos Administradores Regionais através da eleição direta é compatível com o ordenamento constitucional. Será importante para maior compreensão trazer à memória alguns posicionamentos elucidados no primeiro capítulo desse trabalho

#### **3.2 Eleição Direta do Administrador Regional e Normas de Observância Obrigatória**

Conforme relatado no primeiro capítulo, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, em uma tentativa de solucionar temporariamente a ausência de regulamentação do dispositivo da LODF enquanto a lei não fosse elaborada pelo Poder Executivo Distrital, sugeriu que a partir da teoria concretista seria possível, quanto à escolha do Administrador Regional, aplicar as normas sobre a eleição para Governador do Distrito Federal.

Contudo, apresentou ressalvas, descartando a possibilidade de aplicação das normas de eleição direta do Governador do DF à escolha do Administrador Regional. O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na decisão relatada, também descartou tal possibilidade.

Posteriormente, o Governador do Distrito Federal apresentou minuta de projeto de lei de sua iniciativa para consulta popular virtual, a fim de suprir a ausência de lei regulamentadora do § 1º, do art. 10, da LODF, optando pela eleição direta como forma de participação popular no processo de escolha do Administrador Regional:

Art. 2º O Administrador Regional será escolhido em eleição direta por cidadãos com domicílio eleitoral na respectiva Região Administrativa, por voto facultativo, realizada simultaneamente com a eleição do Governador do Distrito Federal.

Sendo assim, é pertinente analisar se a eleição direta seria compatível à ordem constitucional para a realização da escolha dos Administradores Regionais.

Impende destacar, inicialmente, que o Governador do Distrito Federal age de forma acertada ao dar início a um projeto de lei que visa suprir essa ausência de regulamentação que perdura por longos anos, visto que é de sua competência privativa propor leis que disponham sobre a estruturação dos órgãos, entidades da administração pública e provimento de cargos e funções, conforme art. 71, § 1º, incisos I, II e IV, da LODF.

No entanto, existem princípios e normas que estão na Constituição Federal que devem ser observados pelo Distrito Federal, seja no momento de elaboração da sua Lei Orgânica, seja no de elaboração de suas leis distritais.

Conforme visto no segundo capítulo, o Brasil é um Estado federal e, por sua vez, é composto pela União (ente central), e pelos Estados (entes regionais), Distrito Federal (ente regional único) e Municípios (entes locais). Esses entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios) produzem normas locais que incidem somente em seus respectivos territórios, ao passo que a União produz normas centrais que possuem incidência em todo o território nacional.

Lembra-se que a União tem a Constituição Federal como seu Estatuto Constitucional; Os Estados-Membros suas respectivas Constituições Estaduais; os municípios suas Leis Orgânicas; e o Distrito Federal sua Lei Orgânica que equivale às Constituições Estaduais.

Vale lembrar, também, que a Constituição Federal de 1988 comporta normas centrais, e em que pese ela não se trate de uma Constituição total, visto que possui normas que nem sempre vinculam os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios, quando se tratar de normas centrais de observância obrigatória os entes possuem o dever de observá-las.

Assim, as normas centrais da Constituição Federal, que vinculam a atividade normativa do Distrito Federal, devem ser observadas quando houver qualquer tipo de elaboração normativa, seja em se tratando de Lei Orgânica ou de leis distritais. Devendo o Distrito Federal, portanto, respeito aos princípios constitucionais estabelecidos, como bem diz Ferreira Filho (1997, p. 219) “A auto-organização do

Distrito Federal, assim como a dos Estados é limitada. Tal limitação se traduziria na observância de “princípios” estabelecidos pela Lei Magna Federal”.

Por oportuno, há de se recordar que os princípios constitucionais estabelecidos na Constituição Federal produzem limitações expressas e implícitas ao Poder Constituinte Estadual, as quais uma vez inobservadas estar-se-ia diante de uma inconstitucionalidade.

O art. 22, I, da CRFB apresenta norma de limitação implícita de caráter vedatório para os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”.

Dessa forma, ao determinar que somente a União pode legislar sobre tais matérias, a Constituição Federal limitou a autonomia dos demais entes ao impedir implicitamente que legislassem sobre as matérias reservadas àquela. Sobre esse assunto:

Nesses termos, não se pode deixar de reconhecer, é verdade, que as normas da Constituição Federal que estabelecem a chamada repartição constitucional de competências abrigam, em última análise, limites implícitos aos entes federativos, na medida em que, descrevendo os poderes atribuídos a cada qual, acaba por revelar, implicitamente e por exclusão, o que é vedado aos demais. (LEONCY, 2007, p. 16)

Observa-se que no art. 22, I, da CRFB, citado acima, direito eleitoral é uma das matérias que somente podem ser tratadas em lei pela União, ou seja, há uma limitação implícita que veda que os demais entes legislem sobre direito eleitoral, uma vez que somente a União pode fazê-lo.

Vale destacar que no referido artigo, quando a Constituição se refere ao direito eleitoral, está abrangendo todas as normas relacionadas a essa matéria, inclusive, é o que esclarece Ferreira Filho (1997, p. 166): “Neste âmbito estão todas as normas relativas a eleição, quer as concernentes ao seu preparo e realização, quer as referentes à sua apuração e à diplomação dos eleitos”.

A partir desse entendimento é possível entender que a Lei Orgânica do Distrito Federal, quando previu em seu art. 10, § 1º, que deveria ser regulada a participação popular na escolha dos Administradores Regionais, não poderia estar se referindo à participação por meio da eleição direta. Porque o Distrito Federal não poderia tratar sobre eleição direta na sua Lei Orgânica, muito menos por lei distrital, uma vez que, somente a União poderia legislar sobre o assunto.

É vedado ao Distrito Federal legislar sobre direito eleitoral, assim, uma lei distrital não pode vir a regulamentar participação através de voto direto para a escolha dos Administradores Regionais do DF, sob pena de ser declarada inconstitucional.

É possível observar, dessa maneira, que ao elaborar o projeto de lei e incluir em seu art. 2º a eleição direta para Administrador Regional, o Governador do Distrito Federal deixou de observar uma norma de limitação implícita que possui natureza vedatória.

Portanto, o projeto de lei ao tratar de normas relativa à eleição, mais especificamente no que concerne ao preparo e sua realização, não possui consonância com a ordem constitucional. E, eventualmente, se tornando uma lei, essa já nascerá eivada pelo vício da inconstitucionalidade.

Depreende-se, assim, que embora a norma limite a atuação do Distrito Federal de forma implícita, esse deverá estar sempre atento para não incorrer em inobservância, pois, uma vez que se trata de uma norma de observância obrigatória, a sua não observação leva à inconstitucionalidade.

### **3.3 Eleição Direta dos Administradores Regionais e Autonomia Política das Regiões Administrativas**

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 32, *caput*, ao dispor sobre a organização do Distrito Federal, estabeleceu que esse é regido por Lei Orgânica que atenda os princípios constitucionais, bem como que a esse é vedada a divisão em Municípios:

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

Esse dispositivo traz norma de observância obrigatória de vedação expressa, ou seja, a Constituição Federal trouxe uma limitação expressa à autonomia organizatória do Distrito Federal ao vedar a sua divisão em Municípios. Por ser de observância obrigatória, essa limitação deve ser necessariamente respeitada pelo Distrito Federal.

Dessa forma, é importante analisar se a instituição de eleição direta para a escolha dos Administradores Regionais é capaz de gerar a municipalização do Distrito Federal, expressamente vedada pela Constituição Federal.

A Constituição Federal em seu art. 18, *caput*, conferiu autonomia aos entes federativos, dispondo 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”. Assim, cada um desses entes se organiza no âmbito político e administrativo, observados os limites impostos pela Constituição. Nessa esteira:

[...] Na técnica da Constituição vigente, o todo, o Estado federal, quer dizer, a República Federativa do Brasil, integra como entes a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Todos esses entes são “político-administrativos”, ou seja, exercem funções políticas e funções administrativas.

São eles reciprocamente “autônomos”, melhor dizendo, reciprocamente independentes. Não há sujeição hierárquica entre eles. Cada um na esfera de competências que a Constituição lhes atribui (“nos termos da Constituição”), goza de plena autodeterminação. Esta, circunscrita pelas normas desta Carta, não é “soberana” e sim “autônoma”. (FERREIRA FILHO, 1997, p. 136)

Como demonstrado anteriormente no segundo capítulo, a autonomia pode ser dividida em quatro capacidades diferentes, quais sejam, capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

A capacidade de auto-organização se manifesta através da elaboração de Constituição ou Lei Orgânica própria do ente federativo. Já a capacidade de autolegislação se manifesta através da competência própria – estabelecida pela Constituição Federal – do ente federativo para editar leis locais. A capacidade de autogoverno se exterioriza pela eletividade de seus representantes políticos. Enquanto a capacidade de autoadministração traz a possibilidade de administração própria, que inclui a decretação de tributos.

Cada uma dessas capacidades caracteriza determinada autonomia, como bem ensina Silva (2014, p. 648, grifo do autor):

Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a *autonomia política* (capacidades de auto-organização e de autogoverno), a *autonomia normativa* (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a *autonomia administrativa* (administração própria e organização dos serviços locais) e a *autonomia financeira* (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração).

Nesse sentido, os entes federativos, integrantes da República Federativa do Brasil, possuem autonomia que lhes foi conferida pela Constituição Federal expressamente. Então, somente esses entes podem ter autonomia.

Dessa forma, o Estado-membro é subdividido em Municípios, mas ambos possuem autonomia fixada pela Constituição Federal; o Distrito Federal, por sua vez, é subdividido em Regiões Administrativas, mas dentre esses dois, somente o Distrito Federal possui autonomia. A Constituição Federal não concedeu autonomia às Regiões Administrativas, nem sequer apresentou em seu texto qualquer referência a estas.

Não tendo as Regiões Administrativas autonomia, estas constituem mera descentralização administrativa promovida pelo Distrito Federal, conforme se depreende do *caput*, do art. 10, da LODF.

Caso as Regiões Administrativas passassem a ter autonomia, ainda que relativa, se transformariam em Municípios do Distrito Federal, assemelhando-se, assim, aos Municípios que são subdivisões dos Estados, em que ambos gozam de autonomia. Entretanto, como a Constituição Federal veda a divisão do Distrito Federal em Municípios, as Regiões Administrativas não podem possuir autonomia.

Conforme foi explicado aqui, a capacidade de autogoverno é uma das vertentes da autonomia e é caracterizada pela eletividade dos representantes, no caso do Município, de seu Prefeito e seus Vereadores. Seguindo esse entendimento, ao instituir a eleição direta como forma de escolha dos Administradores Regionais, estar-se-ia conferindo autonomia política às Regiões Administrativas. Tal autonomia transformaria as Regiões Administrativas em Municípios do Distrito Federal, forma vedada.

Vale destacar que na ADI 1.706/DF, que teve como Relator o Ministro Eros Grau, julgada em 09/04/2008, ficou consignado que a subdivisão do Distrito Federal em entidades relativamente autônomas contraria o disposto no *caput*, do art. 32, da Constituição Federal, que veda a divisão do Distrito Federal em Municípios.

Por isso, pelo fato de as eleições diretas para Administradores Regionais conferirem autonomia às Regiões Administrativas, e conseqüentemente municipalizarem o Distrito Federal, não constituem forma adequada de participação popular, neste caso, diante da expressa vedação constitucional.

Ademais, se as Regiões Administrativas tiverem autonomia, elas acabam por reduzir a autonomia conferida pela Constituição Federal ao Distrito Federal. Autonomia pressupõe independência, no caso das Regiões Administrativas, estas não são independentes do Distrito Federal, por isso, este permanece com competências inalteradas, que não podem ser usurpadas pelas Regiões Administrativas.

A LODF prevê em seu art. 15:

Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal:

I – organizar seu Governo e Administração;

II – criar, organizar ou extinguir Regiões Administrativas, de acordo com a legislação vigente;

III – instituir e arrecadar tributos, observada a competência cumulativa do Distrito Federal;

IV – fixar, fiscalizar e cobrar tarifas e preços públicos de sua competência;

V – dispor sobre a administração, utilização, aquisição e alienação dos bens públicos;

VI – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; [...]

A partir desse trecho é possível notar que essas competências do Distrito Federal decorrem da autonomia política, normativa e administrativa que possui. Assim, as Regiões Administrativas não podem tomar para si tais capacidades, retirando a autonomia do Distrito Federal.

Além disso, é possível observar que através do art. 15, a Lei Orgânica trata de limitar a interpretação das possíveis formas de participação popular que é prevista de maneira genérica no art. 10, § 1º, visto que nos incisos I e II, do art. 15, fica claro que as competências de organizar tanto o seu governo e administração quanto de organizar as Regiões Administrativas é de competência privativa do Distrito Federal.

Desde logo, restaria compreender que, também por esse motivo, a eleição direta para o Administrador Regional estaria descartada, pois, em momento algum a Lei Orgânica demonstra que seria possível mitigar a autonomia do Chefe do Executivo, através da concessão de autonomia das Regiões Administrativas.

Portanto, os Administradores Regionais não podem ser eleitos por meio da eleição direta, uma vez que essa acabaria por dividir o Distrito Federal em Municípios, forma vedada pelo *caput*, do art. 32, da CRFB; e que claramente contrariaria o disposto ao teor do art. 15, I e II, da LODF.

Pelo fato de o art. 32, da CRFB, se tratar de norma de observância obrigatória de vedação expressa, a Lei Orgânica do DF, bem como as leis distritais devem observar tal limitação. Então, é possível concluir que quando o art. 10, § 1º, da LODF fala em participação popular na escolha dos Administradores Regionais, não se refere à participação através da eleição direta, visto que esta poderia ocasionar a municipalização do DF.

Nesse mesmo sentido, ao apresentar Projeto de Lei Distrital instituindo a eleição direta dos Administradores Regionais, o Governador do Distrito Federal estaria contrariando não só a vedação imposta pela Constituição Federal como também a própria Lei Orgânica do Distrito Federal.

### **3.4 Outras Formas de Participação Popular para Escolha do Administrador Regional**

Como demonstrado alhures, os Administradores Regionais não podem ser escolhidos através do voto direto, assim, entende-se que, quando a LODF previu em seu artigo 10, § 1º, a participação popular no processo de escolha, ela não se referia à eleição direta, mas a outras formas de participação.

É importante consignar que, conforme exposto no primeiro capítulo, a participação popular para a escolha do Administrador Regional foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2558, e à época o Supremo Tribunal Federal, entendeu, por maioria, não haver inconstitucionalidade do dispositivo que prevê tal participação:

O Ministro Relator Cezar Peluso, em seu voto, asseverou que a simples previsão genérica de participação popular na escolha dos administradores regionais, ao teor do art. 10, § 1º, da LODF, não feriria a Constituição Federal. Julgou, ainda, inconsistente a alegação de que tal artigo transformaria os administradores em prefeitos eleitos pelo voto popular, e falou, por ter sido sugerido que a participação popular converteria o processo de indicação de administradores em pleitos eleitorais.

Caso estivesse, a Lei Orgânica, prevendo expressamente a escolha por meio de eleição direta, sua constitucionalidade seria questionável, por isso a simples previsão genérica de participação popular não torna o dispositivo inconstitucional. Pois, a participação popular pode se dar pelo referendo ou pelo plebiscito, previstos

no art. 14 da CRFB, ou até mesmo por consulta pública ou audiência pública, previstas nos arts. 31 e 32 da Lei 9.787/99, dentre outras formas.

O fato de a LODF prever a participação popular ressalta a valorização do princípio da soberania popular, ao dar a oportunidade do povo se manifestar sobre determinado ato administrativo ou legislativo. Esse princípio está previsto no art. 14, da Constituição Federal:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

Para Ferreira Filho (1997, p.118, grifo do autor):

**Soberania popular.** É esta o princípio fundamental da democracia. Significa que o poder mais alto pertence ao povo. Ou como o direito anterior dizia, “todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido”.

A impossibilidade de voto direto para a escolha dos Administradores Regionais do DF não impede a utilização de outras formas de participação popular, como o plebiscito e o referendo, para que o Governador do DF, ao decidir por nomear um Administrador Regional, tenha o conhecimento da opinião da população.

O plebiscito é uma consulta prévia realizada para que a população se manifeste sobre algum ato administrativo ou legislativo. Enquanto o referendo é uma consulta posterior à elaboração de determinado ato administrativo ou legislativo. Nesse contexto, Silva (2014, p. 144) faz a seguinte diferenciação:

O plebiscito é também uma consulta popular, semelhante ao referendo; difere deste no fato de que visa a decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa, ao passo que o referendo versa sobre a aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional, já aprovados; o referendo ratifica (confirma) ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida; [...]

Além do referendo e do plebiscito, é possível a utilização de outras formas de participação popular previstas na Lei 9.784/99 como a consulta pública e a audiência pública, dentre outros meios. Conforme essa Lei:

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

[...]

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

A Lei Orgânica do Distrito Federal não falou em eleição direta, mas também não dispôs que a escolha do Administrador Regional seria feita exclusivamente através de nomeação pelo Governador do DF, pelo contrário, expressamente previu que deveria haver participação popular.

Portanto, a escolha dos Administradores Regionais deve observar o art. 32, da CRFB, para não municipalizar o Distrito Federal, nem ferir a autonomia deste. Nesse sentido, devem-se somar as formas de participação popular permitidas à nomeação feita pelo Governador, de forma que permita a melhor escolha.

### **3.5 Considerações Finais**

Da análise empreendida nesse capítulo deduziu-se que: i) uma eventual previsão na legislação do Distrito Federal acerca da participação popular através do voto direto não seria adequada à ordem constitucional; ii) qualquer meio concedente de autonomia às Regiões Administrativas do Distrito Federal estaria contrariando os preceitos constitucionais, principalmente pela vedação expressa constante do texto legal; e iii) finalmente, uma eleição direta não seria o único meio de participação popular, tendo em vista que o ordenamento jurídico pátrio traz outras hipóteses.

## CONCLUSÃO

O estudo da lei, da doutrina e da jurisprudência acerca do tema evidencia que a eleição direta dos Administradores Regionais instituída por Lei Orgânica ou lei distrital seria incompatível ao ordenamento jurídico constitucional, pois estaria violando uma norma de observância obrigatória implícita, uma vez que é de competência privativa da União legislar acerca de matéria que envolva Direito Eleitoral, conforme o art. 22, I, da Constituição Federal.

Outro ponto relevante, consiste na previsão legal inserta na Constituição Federal, segundo a qual as Regiões Administrativas, ao contrário dos Municípios, não possuem autonomia.

Caso os Administradores Regionais passassem a ser eleitos pelo voto direto estar-se-ia conferindo às Regiões Administrativas autonomia, que as transformariam em Municípios do Distrito Federal, hipótese que é explicitamente vedada pelo art. 32, *caput*, da Constituição Federal, norma de limitação expressa de caráter vedatório. Então, entende-se que a participação popular através da eleição direta, sob esse prisma, não é adequada à ordem constitucional.

Por fim, ficou demonstrado haver outras formas de participação popular capazes de atender à exigência contida no art. 10, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal e que permitem a valorização do princípio da soberania popular, seja pelo referendo ou plebiscito, previstos no art. 14 da CRFB, ou pela via de consulta pública ou audiência pública, previstas nos arts. 31 e 32 da Lei 9.787/99.

Ante todo exposto, espera-se que o presente estudo venha a colaborar para o debate acadêmico acerca de tão importante questão para a comunidade do Distrito Federal, que exige dos poderes competentes solução premente e adequada às previsões legais insertas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de Almeida. Comentário ao artigo 1º, *caput*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Info W.; STRECK, Lenio I. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 110.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982.

BONAVIDES, Paulo. **Política e constituição**: os caminhos da democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 3 maio 2016

BRASIL. **Lei n. 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)> Acesso em: 4 jun. 2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 980 MC/DF**. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília/DF, 13 de maio de 1994. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adi+980%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/j8jpp7s>> Acesso em: 17 maio 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 1706 MC/DF**. Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Brasília/DF, 1 de agosto de 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adi+1706%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/z6pe92j>> Acesso em: 1 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 2558/DF**. Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília/DF, 24 de setembro de 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adi+2558%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/gnrk4w9>> Acesso em: 25 abr. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DISTRITO FEDERAL. Governo de Brasília. **Minuta de projeto de lei distrital.** Dispõe sobre a participação popular no processo de escolha dos administradores regionais e a constituição do Conselhos de Representantes Comunitários das Regiões Administrativas do Distrito Federal, previstos nos arts, 10, § 1º, e 12, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.brasilia.df.gov.br/index.php/2016/06/10/consulta-publica-virtual-eleicoes-administradores-regionais-e-conselheiros-comunitarios/>> Acesso em: 7 jun.2016.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Conselho Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. **Processo n. 2013.00.2.016227-6.** Requerente: Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Requerido: Governador do Distrito Federal. Disponível em: <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?NXTPGM=plhtml02&TitCabec=2%AA+Inst%E2ncia+%3E+Consulta+Processual&SELECAO=1&CHAVE=2013.00.2.016227-6&COMMAND=ok&ORIGEM=INTER>> Acesso em: 25 abr. 2016

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988.** 2. ed., atual. e reform. São Paulo: Saraiva, 1997. 1 v.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional.** 39. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional.** 5. ed., ver. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

\_\_\_\_\_. **Estudos de direito constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

\_\_\_\_\_. **Normas centrais da Constituição Federal.** Revista de informação legislativa, Brasília, a. 35, n. 135, p. 175-178, jul./set. 1997. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/267>> Acesso em: 23 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Reconstrução do federalismo brasileiro.** Revista de informação legislativa, Brasília, a. 18, n. 72, p. 13-28, out./dez. 1981. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181290>> Acesso em: 23 maio 2016.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado.** Tradução Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LEONCY, Léo Ferreira. Comentário ao artigo 32. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Info W.; STRECK, Lenio I. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p.795.

\_\_\_\_\_. **Controle de constitucionalidade estadual:** as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional.** 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.