

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CAMPUS DARCY RIBEIRO
FACULDADE DE DIREITO

JOÃO CÉSAR SAMPAIO NETO

**30 ANOS DE OMISSÃO NA REGULAMENTAÇÃO DA
PARTICIPAÇÃO POPULAR: ANÁLISE DO § 1º DO ART. 10
DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL E DA
ESCOLHA DE ADMINISTRADORES REGIONAIS**

BRASÍLIA

2024

JOÃO CÉSAR SAMPAIO NETO

30 ANOS DE OMISSÃO NA REGULAMENTAÇÃO DA
PARTICIPAÇÃO POPULAR: ANÁLISE DO § 1º DO ART. 10 DA LEI
ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL E DA ESCOLHA DE
ADMINISTRADORES REGIONAIS

Monografia apresentada à Faculdade de Di-
reito da Universidade de Brasília como parte
das exigências para a obtenção do título de
Bacharel em Direito

Orientador: Mamede Said Maia Filho

BRASÍLIA

2024

JOÃO CÉSAR SAMPAIO NETO

**30 ANOS DE OMISSÃO NA REGULAMENTAÇÃO DA
PARTICIPAÇÃO POPULAR: ANÁLISE DO § 1º DO ART. 10
DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL E DA
ESCOLHA DE ADMINISTRADORES REGIONAIS**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Direito

Mamede Said Maia Filho

Orientador

Universidade de Brasília - UnB

Carlos Henrique Benedito Nitão

Loureiro

Universidade de Brasília - UnB

Montgomery Wellington Muniz

Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

BRASÍLIA

2024

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, à minha família que, diante de minha missão pessoal de concluir o Bacharelado em Direito, esteve sempre em meu apoio, ainda que isso representasse menos tempo ao lado de minha amada esposa, Lúcia, e de meu amado filho, Luís.

A meus pais, Gabriel e Lúcia, por terem cultivado um exemplo de família, refletido nas tantas e tamanhas realizações pessoais e profissionais minhas e de meus amados irmãos, Mário Mau e Caio Bola.

Ao professor e orientador Mamede, não apenas pela transmissão de conhecimento mas pelo empenho e sucesso em tornar prazerosa a experiência acadêmica de seus alunos.

Aos colegas de trabalho na Câmara Legislativa do Distrito Federal pelas valiosas informações e experiências.

*“Nós temos um problema de muitos políticos ruins,
mas nós temos um problema de poucos filósofos bons.”
(Cristovam Buarque)*

Resumo

Unidade federativa de natureza jurídica anômala, o Distrito Federal teve sua Lei Orgânica promulgada em 8 de junho de 1993, delineando sua estrutura governamental conforme estipulado no artigo 32 da Constituição Federal de 1988. Este ente federativo atípico, ora assemelhando-se a um Estado, ora a um Município, apresenta desafios na compreensão de sua natureza jurídica. A Lei Orgânica estabelece a estrutura do Poder Executivo, com Governador e Vice-Governador, além de conferir ao legislativo distrital competências legislativas reservadas a Estados e Municípios. A organização administrativa do Distrito Federal foi marcada pela criação das Regiões Administrativas (RAs). Estas, embora de populações por vezes numericamente superiores às de muitos dos municípios brasileiros, não gozam da maioria das garantias municipais constitucionais. O legislador orgânico previu a necessidade de uma lei para regulamentar participação popular na escolha dos Administradores Regionais, mas o artigo 10 da Lei Orgânica não foi eficaz na concretização de tal pretensão, resultando em uma lacuna persistente há trinta anos. A ineficácia conjunta dos poderes Legislativo e Executivo distritais determina a impossibilidade de o cidadão exercer esse direito político. Este trabalho se propõe a analisar tal omissão à luz dos esforços na regulamentação da matéria e do conhecimento doutrinário pertinente. A metodologia inclui revisão bibliográfica, exame das tentativas de regulamentação da participação popular e sugestões de possíveis soluções para o problema. É apresentada, ainda, contextualização da organização administrativa do Distrito Federal.

Palavras-chaves: participação popular. Administrador Regional. LODF.

Abstract

The Federal District, a federative unit of anomalous legal nature, had its Organic Law promulgated on June 8, 1993, outlining its governmental structure as stipulated in article 32 of the Federal Constitution of 1988. This atypical federative entity, sometimes resembling a State, at other times a Municipality, presents challenges in understanding its legal nature. The Organic Law establishes the structure of the Executive Power, with a Governor and Vice-Governor, in addition to conferring on the district legislature legislative competencies reserved for States and Municipalities. The administrative organization of the Federal District was marked by the creation of Administrative Regions (RAs). These, although sometimes having populations numerically larger than many Brazilian municipalities, do not enjoy most of the constitutional municipal guarantees. The organic legislator anticipated the need for a law to regulate popular participation in the selection of Regional Administrators, but article 10 of the Organic Law was not effective in realizing such an intention, resulting in a persistent gap for thirty years. The joint inefficiency of the district Legislative and Executive powers determines the impossibility of the citizen exercising this political right. This work proposes to analyze such an omission in light of efforts in the regulation of the matter and relevant doctrinal knowledge. The methodology includes bibliographic review, examination of attempts to regulate popular participation, and suggestions for possible solutions to the problem. Additionally, a contextualization of the administrative organization of the Federal District is presented.

Key-words: popular participation. Regional Administrator. Organic Law of the Federal District.

Lista de tabelas

Tabela 1 – Regiões Administrativas do Distrito Federal: data de criação, população e comparação com municípios brasileiros	14
--	----

Lista de abreviaturas e siglas

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
GDF	Governo do Distrito Federal
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
PDAD	Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
RA	Região Administrativa

Sumário

Introdução	10
1 Regiões Administrativas, Administradores, desconcentração e descentralização	12
1.1 Regiões Administrativas	12
1.2 Desconcentração ou descentralização	15
1.3 Administrador Regional - função política ou administrativa?	17
2 Participação popular na escolha de Administradores Regionais como direito político	20
2.1 Direito político	20
2.2 Direito político no artigo 10 da Lei Orgânica do Distrito Federal	21
2.2.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.558/2001	23
2.3 Exemplos de formatos possíveis para a participação popular no processo de escolha dos Administradores Regionais	24
2.3.1 Eleições diretas	24
2.3.2 Eleições indiretas	25
2.3.3 Regra dos <i>k</i> nomes	25
3 Análise dos esforços pela regulamentação da participação popular na escolha dos Administradores Regionais	26
3.1 Lei Orgânica do Distrito Federal	26
3.2 Lei Distrital nº 1.799/1997	27
3.3 Projeto de Lei Distrital nº 459/2007	28
3.4 Projeto de Lei Distrital nº 556/2007	29
3.5 Proposta de Emenda à Constituição nº 261/2008	30
3.6 Proposta de Emenda à Constituição nº 29/2011	31
3.7 Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão 0017094-38.2013.8.07.0000 e 0017739-63.2013.8.07.0000	31
3.8 Mandado de Injunção 2013 00 2 016177-0	35
3.9 Projeto de Lei Distrital nº 118/2019	37
3.10 Lei Distrital nº 6.260/2019	38
Considerações finais	39
Referências	41

Introdução

O atual Distrito Federal é uma unidade federativa de natureza jurídica anômala. Ora tendo a si conferidas características de um Estado, ora gozando de nuances de um Município, o pleno entendimento da natureza jurídica deste ente federativo atípico é, por vezes, desafiador.

O Distrito Federal teve na promulgação de sua Lei Orgânica, no ano de 1993, marco do estabelecimento de sua organização. A LODF funda as entidades de Governador e Vice-Governador como chefes do Poder Executivo local, bem como atribui ao poder legislativo distrital - representado pela Câmara Legislativa e seus Deputados Distritais - competências legislativas reservadas a Estados e Municípios.

No âmbito administrativo, o Título II (Da Organização do Distrito Federal) dedica o Capítulo II (Da Organização Administrativa do Distrito Federal) ao estabelecimento da divisão do ente federativo em Regiões Administrativas (RAs). Ainda que não gozem da natureza autônoma típica dos Municípios, as Regiões Administrativas são, por vezes, incorretamente referenciadas por "cidades-satélite" ([DISTRITO FEDERAL, 1998](#)). A administração desses espaços fica a cargo de Administradores Regionais, nomeados pelo Governador.

Algumas das Regiões Administrativas ostentam populações numericamente superiores às populações da grande maioria dos municípios brasileiros ([CODEPLAN, 2017](#)). Ainda assim, a vedação da divisão do Distrito Federal em Municípios, imposta pelo artigo 32 da Carta Política em seu caput, impede que as Regiões ganhem tal status - o que lhes proporcionaria orçamentos próprios ou, via de regra, quaisquer outras garantias constitucionais dadas aos Municípios.

Com o intuito de garantir que a desconcentração não se tornasse instrumento de ampliação irrestrita do poder do Governador nas Administrações Regionais, o legislador orgânico incluiu no normativo a previsão de lei que dispusesse sobre a participação popular na escolha dos Administradores. O artigo 10 da Lei Orgânica, contudo, não logrou êxito na produção dos efeitos desejados, vez que a regulamentação pretendida enfrenta dificuldades - até o presente - em sua elaboração e aprovação. Em meio a um suposto "jogo de empurra- em que Legislativo e Executivo distritais disputam competência e iniciativa legislativas - segue o cidadão impossibilitado de exercer seu direito a participar da escolha dos administradores regionais.

Ainda que o senso comum possa identificar como óbvia perda para o cidadão a impossibilidade de exercer seu direito orgânico de participar da escolha dos administradores regionais, a relevância do tema é força motriz para a elaboração do presente trabalho.

Entende-se meritório avaliar a natureza de tal cerceamento. Apela-se, pois, a uma análise em que confrontam-se o imbróglio em tela e o conceito de direito político.

O presente trabalho tem por objetivo apresentar aspectos da referida omissão regulamentadora - que completou, no ano de 2023, a infeliz marca de trinta anos de existência - à luz de conhecimentos doutrinários sobre direitos políticos. Para tanto, conduz-se a partir de consultas bibliográfica e jurisprudencial e do exame das tentativas de regulamentação da participação popular na escolha de administradores regionais no Distrito Federal, bem como do estudo de possíveis soluções para o problema.

Estruturou-se o estudo nas seguintes etapas:

- Compreensão de aspectos relevantes da divisão do Distrito Federal em Regiões Administrativas;
- Construção do entendimento da atividade do Administrador Regional na moldura das funções política e administrativa;
- Verificação da compatibilidade da previsão de participação popular na escolha de Administradores Regionais com o conceito de direito político;
- Análise dos esforços pela regulamentação da participação popular na escolha de Administradores Regionais;
- Estabelecimento de uma possível via em solução da problemática.

Para fins de uma apropriada construção das ideias propostas, entendeu-se necessária, ainda, apresentação do arcabouço doutrinário que suporta o tema, bem como breve contextualização da organização administrativa do Distrito Federal, a serem delineadas em capítulos e seções apropriados.

1 Regiões Administrativas, Administradores, desconcentração e descentralização

O presente capítulo delimita aspectos organizacionais da administração do Distrito Federal através da análise das normas que regem a matéria, bem como trazendo à baila relevantes comparações com a organização administrativa de Municípios, de modo a viabilizar estudos em capítulo(s) seguinte(s) quanto à aplicabilidade de princípios constitucionais na escolha de Administradores.

1.1 Regiões Administrativas

O Distrito Federal é dividido em 35 Regiões Administrativas (RAs), conforme disposto na Tabela 1. Seus limites físicos definem a jurisdição da ação governamental para fins de descentralização administrativa e coordenação dos serviços públicos.

O artigo 32 da Constituição Federal de 1988 determina o regimento do Distrito Federal por meio de Lei Orgânica e estabelece vedação de sua divisão em Municípios ([BRASIL, 1988](#)). Promulgada em 8 de junho de 1993, a Lei Orgânica do Distrito Federal trata da organização em Regiões Administrativas. A divisão em Regiões Administrativas, contudo, tem início antes mesmo da inauguração de Brasília, quando o Governo, com o intuito de absorver o fluxo migratório direcionado à Capital - preservando, assim, a área do Plano Piloto - selecionou espaços periféricos e criou assentamentos improvisados ([MANICOBA, 2019](#)).

Dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) de 2021 indicam que a população do Distrito Federal no referido ano era estimada em 3.010.881 habitantes. A Tabela 1 indica a distribuição populacional por RA ([CODEPLAN, 2017](#)). A referida Tabela indica, ainda, a porcentagem de municípios brasileiros com população inferior àquelas das RAs, em cruzamento com dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Diário Oficial da União, em 27 de agosto de 2021, referentes às estimativas de população para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros ([BRASIL, 2021](#)).

O resultado do cruzamento permite concluir que cada uma das 18 RAs mais populosas do Distrito Federal possui população superior à população de 90% dos municípios brasileiros. Segundo a classificação de [Gomes e Dowell \(2000\)](#), que leva em consideração apenas o número de habitantes, em função de suas populações: 11 RAs seriam consideradas grandes municípios ($p > 100.000$ hab), 18 RAs seriam consideradas médios municípios ($20.000 < p < 100.000$ hab) e 4 RAs seriam consideradas pequenos municípios ($0 < p <$

20.000).¹

A ausência de autonomia política e estrutura político-administrativa própria - nos municípios representada por Câmaras Municipais e Prefeituras - distancia os interesses das populações regionais das decisões políticas. As competências das Administrações Regionais, elencadas no Decreto nº 38.094, de 28 de março de 2017, demonstram a natureza executiva das Administrações: representar o Governo do Distrito Federal no âmbito das Regiões Administrativas, supervisionando, fiscalizando e executando projetos, programas e ações, governamentais e de participação popular, em suas jurisdições. ([DISTRITO FEDERAL, 2017](#))

¹ As Regiões Administrativas de Arapoanga e Água Quente não figuram nos resultados pois foram criadas após o levantamento dos dados.

RA	CIDADE	CRIAÇÃO	POPULAÇÃO	PORCENTAGEM DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM POPULAÇÃO INFERIOR EM 2021
I	PLANO PILOTO	21 de abril de 1960	224.848	97,522%
II	GAMA	12 de outubro de 1960	137.331	96,068%
III	TAGUATINGA	5 de junho de 1958	210.498	97,307%
IV	BRAZLÂNDIA	5 de junho de 1933	54.772	88,923%
V	SOBRADINHO	13 de maio de 1960	73.438	91,867%
VI	PLANALTINA	19 de agosto de 1859	186.498	97,127%
VII	PARANOÁ	25 de outubro de 1957	67.784	91,059%
VIII	NÚCLEO BANDEIRANTE	19 de dezembro de 1956	22.527	71,652%
IX	CEILÂNDIA	27 de março de 1971	350.347	98,618%
X	GUARÁ	5 de maio de 1969	142.083	96,248%
XI	CRUZEIRO	30 de novembro de 1959	29.930	78,761%
XII	SAMAMBAIA	25 de outubro de 1989	247.629	97,882%
XIII	SANTA MARIA	10 de fevereiro de 1993	130.970	95,709%
XIV	SÃO SEBASTIÃO	25 de junho de 1993	117.578	95,063%
XV	RECANTO DAS EMAS	28 de julho de 1993	131.951	95,781%
XVI	LAGO SUL	30 de agosto de 1960	29.857	78,725%
XVII	RIACHO FUNDO	13 de março de 1990	43.557	85,925%
XVIII	LAGO NORTE	10 de janeiro de 1960	37.539	83,429%
XIX	CANDANGOLÂNDIA	3 de novembro de 1956	15.881	60,287%
XX	ÁGUAS CLARAS	6 de maio de 2003	120.107	95,171%
XXI	RIACHO FUNDO II	6 de maio de 1995	72.279	91,670%
XXII	SUDOESTE/ OCTOGONAL	6 de maio de 2003	55.366	89,048%
XXIII	VARJÃO	6 de maio de 2003	8.663	40,251%
XXIV	PARK WAY	13 de março de 1961	23.081	72,226%
XXV	SCIA/ESTRUTURAL	27 de janeiro de 2004	36.433	83,088%
XXVI	SOBRADINHO II	11 de outubro de 1991	75.560	92,118%
XXVII	JARDIM BOTÂNICO	1 de setembro de 2004	53.045	88,510%
XXVIII	ITAPOÃ	7 de julho de 2005	62.558	90,449%
XXIX	SIA	14 de julho de 2005	1.262	0,215%
XXX	VICENTE PIRES	26 de maio de 2009	78.561	92,424%
XXXI	FERCAL	11 de setembro de 1956	9.180	41,867%
XXXII	SOL NASCENTE/ PÔR DO SOL	14 de agosto de 2019	90.574	93,465%
XXXIII	ARNIQUEIRA	1 de outubro de 2019	46.723	86,912%
XXXIV	ARAPOANGA	21 de dezembro de 2022	Dados indisponíveis	Dados indisponíveis
XXXV	ÁGUA QUENTE	21 de dezembro de 2022	Dados indisponíveis	Dados indisponíveis

Tabela 1 – Regiões Administrativas do Distrito Federal: data de criação, população e comparação com municípios brasileiros

1.2 Desconcentração ou descentralização

A discussão quanto à natureza da divisão em Regiões Administrativas ganha espaço em razão de a Lei Orgânica do Distrito Federal estabelecer, em seu artigo 10, caput:

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. (grifos nossos) ([DISTRITO FEDERAL, 1993](#))

Em sentido similar, a Lei 4.545, de 10 de dezembro de 1964 - que dispõe, entre outros, sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal, aponta para a descentralização administrativa:

Art 3º A administração descentralizada da Prefeitura do Distrito Federal compreende:

I - Sem personalidade jurídica:

a) as Administrações Regionais;

b) os serviços ou estabelecimentos relativamente autônomos.

([BRASIL, 1964](#))

A descentralização refere-se a um modelo organizacional em que as decisões e as responsabilidades são transferidas de uma autoridade central para níveis inferiores da hierarquia organizacional, sejam esses níveis departamentais, regionais ou locais. Apesar de tratar-se de conceito abrangente a uma ampla gama de setores, incluindo empresas e organizações não governamentais, a acepção aqui adotada limita-se à divisão governamental voltada à promoção de uma distribuição mais equitativa de poder e autonomia. A ideia central por trás da descentralização é capacitar unidades locais ou funcionais para tomar decisões mais rápidas e adaptativas, levando a uma gestão mais eficiente e eficaz.

Em [Falleti \(2005\)](#), a descentralização é definida como

Descentralização é um processo de reforma estatal composto por um conjunto de políticas públicas que transferem responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis governamentais mais altos para mais baixos, no contexto de um estado específico. (tradução nossa) ([FALLETI, 2005](#), p. 329)

A autora propõe, ainda, uma divisão epistemológica segundo a qual a descentralização pode ser classificada como (i) descentralização política ou autogoverno, (ii) descentralização legislativa ou jurisdicional, (iii) descentralização fiscal e (iv) descentralização administrativa ([FALLETI, 2005](#)).

Nesse sentido, [Di Pietro \(1993\)](#) define a descentralização administrativa como, *in verbis*, “o fenômeno em que as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm o

valor jurídico que lhes empresta o ente central - suas atribuições não decorrem, com força própria, da Constituição, mas do poder central” (DI PIETRO, 1993, p. 482).

Por sua vez, a desconcentração é definida por Oliveira (2017):

Na desconcentração, existe uma especialização de funções dentro da sua própria estrutura estatal, sem que isso implique a criação de uma nova pessoa jurídica. Trata-se de distribuição interna de atividades dentro de uma mesma pessoa jurídica. O resultado desse fenômeno é a criação de centros de competências, denominados órgãos públicos, dentro da mesma estrutura hierárquica (ex.: criação de Ministérios, Secretarias, etc). (OLIVEIRA, 2017)

O Decreto nº 38.094, de 28 de março de 2017, aprova o Regimento Interno das Administrações Regionais do Distrito Federal, definindo-as como **órgãos** da Administração Direta, vinculados à Secretaria de Estado de Governo, e estabelecendo suas competências e atribuições. (DISTRITO FEDERAL, 2017)

Das definições suprarreferidas, amplamente adotadas pela doutrina, é possível resumir os seguintes critérios para estabelecimento de fenômenos de distribuição de poder:

- Descentralização administrativa: (i) atribuições não decorrentes da própria Constituição, mas do poder central e (ii) existência de pessoas jurídicas distintas às quais são transferidas atividades administrativas;
- Desconcentração: (iii) existência de órgãos especializados dentro da estrutura estatal, sem criação de novas pessoas jurídicas e (iv) existência de hierarquia.

Ainda que reste óbvio o critério territorial, ocorre que a avaliação dos aspectos da estrutura administrativa estabelecida pela Lei Orgânica não permite singularizar, *prima facie*, se há ocorrência de descentralização ou desconcentração na divisão do Distrito Federal em Regiões Administrativas.

Em seu artigo 148, o diploma orgânico estabelece que, para fins orçamentários, as administrações regionais constituem-se individualmente em órgãos (DISTRITO FEDERAL, 1993). As administrações possuem inscrições individuais no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), a exemplo da Administração Regional de Águas Claras que encontrava-se, quando da elaboração do presente trabalho, em situação cadastral ativa na Receita Federal, sob a inscrição CNPJ 05.750.487/0001-43 e natureza jurídica de Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal.

Por sua vez, Lima (2015) define as administrações regionais como:

Administrações regionais são órgãos do Poder Executivo local, criados com o **objetivo de desconcentrar a prestação de serviços públicos**. Na desconcentração, o Estado continua executando suas tarefas

diretamente, entretanto desmembra seus órgãos para propiciar melhoria em sua organização estrutural, de sorte a aproximar-se da população. (grifos nossos) (LIMA, 2015)

Entendimento similar é exarado no Parecer Jurídico nº 591 de 2022 PGDF/PGCONS, de autoria do procurador Romildo Olgo Peixoto Júnior:

As Regiões Administrativas são, portanto, uma divisão administrativa implementada para **fins de desconcentração** e coordenação dos serviços de natureza local. E, por não possuírem personalidade jurídica (art. 3º, I, “a”, da Lei n. 4.545/1964), a atuação de cada uma das Regiões Administrativas deve ser imputada ao Distrito Federal. (grifos nossos) (DISTRITO FEDERAL, 2022)

Dada a divergência entre os pareceres e o estabelecido no Art. 10 da LODF, resta claro que a dicotomia descentralização *versus* desconcentração é um tema não esgotado. A existência de inscrição ativa no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica para cada uma das administrações regionais não confirma a existência de sua personalidade jurídica - tal multiplicidade de personalidades seria condizente com o critério (ii) de descentralização administrativa suprarreferido, em disposição contrária ao parecer da PGDF. Em similar condão, o fato de terem suas atribuições definidas pelo Decreto Nº 38.094, de 28 de março de 2017 corrobora com o critério (i). Assim, não é possível descartar natureza de desconcentração na organização administrativa em tela, vez que as Administrações Regionais constituem-se em órgãos da Administração Direta, vinculadas à Secretaria de Estado de Governo, nos termos do referido Decreto, o que as aproxima dos critérios (iii) e (iv) que caracterizam o fenômeno.

Meritório destacar que tal distinção taxonômica impacta diretamente o problema em pauta: caso tratada como instrumento de descentralização administrativa, a divisão em Regiões Administrativas excluiria a natureza predominantemente hierárquica típica da desconcentração; outrossim, enquanto em preponderância de caráter desconcentrador, a hierarquia confirmaria a administração regional como mera extensão do poder do GDF.

1.3 Administrador Regional - função política ou administrativa?

A presente seção elucida qual função da administração pública predomina nas atribuições do cargo de Administrador Regional. A discussão recupera tradicional debate doutrinário que separa os conceitos de Administração (função administrativa) e de Governo (função política).

Considerada função típica do Poder Executivo, a Administração - ou função administrativa - consiste no exercício de poderes administrativos (a exemplo dos poderes de polícia, disciplinar e normativo). Por sua vez, a função de Governo, ou função política, é

desempenhada na prática de atos de governo, provenientes do alto escalão do Poder Executivo, versando predominantemente sobre relacionamento com outros poderes ou com outros países. (OLIVEIRA, 2017)

Faz-se necessário avaliar, dentro das atividades desempenhadas no exercício do cargo de Administrador Regional, ocorrências das funções administrativa e política. De autoria do Poder Executivo distrital, o Decreto N° 38.094, de 28 de março de 2017 aprova o Regimento Interno das Administrações Regionais e lista, em seu artigo 42, as atribuições do Administrador Regional (DISTRITO FEDERAL, 2017).

A natureza administrativa do cargo de Administrador Regional supera a conveniente similaridade nominal, sendo reforçada na predominância de itens referentes ao desempenho de função de Administração no rol supracitado. Contudo, é possível identificar previsão de atuação política no cargo, a exemplo, entre outros, dos incisos II e XVI do artigo 42.

Tal discussão já ocupou espaço na agenda do Executivo, em sede de debate quanto à aplicabilidade do regime disciplinar previsto na Lei Complementar 840/2011 - que *dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais*. Os Administradores Regionais são agentes políticos, conforme a cota que deixou de aprovar o Parecer n. 287/2020 – PGCONS/PGDF, que consignou:

PARECER N° 287/2020-PGCONS/PGDF. DESAPROVAÇÃO. ADMINISTRADORES REGIONAIS. REGIME DISCIPLINAR DA LC 840/2011. INVIABILIDADE. NATUREZA DO CARGO DE AGENTE POLÍTICO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DA LEI 8.429/92. CRIME DE RESPONSABILIDADE NOS TERMOS DO ART. 101-A DA LODF.

O Decreto n° 39.610/19 não previu subordinação do Administrador Regional na forma abordada pelo Parecer, incluindo as Administrações Regionais como órgãos autônomos (e não subordinados), estando no mesmo patamar que as demais Secretarias de Estado.

O fato de o Decreto n° 39.610/19 trazer disposições sobre supervisão ou coordenação da Secretaria de Estado de Governo não afasta a autonomia das Administrações Regionais, já que a LODF delimita, de forma pormenorizada, o papel das Administrações Regionais, que são criadas por Lei com status diferenciado, destacando-se que o DF destinará anualmente às Administrações Regionais recursos orçamentários em nível compatível prioritariamente para o atendimento de despesas de custeio e de investimento, indispensáveis a sua gestão.

O Administrador Regional é agente político estando no mesmo patamar que os Secretários de Estado em diversos pontos da LODF, tais como remuneração por subsídio e necessidade de apresentação de declaração de bens. Considerando a natureza jurídica de agente político, não se sujeitam à responsabilização pela via do processo administrativo disciplinar - PAD. As irregularidades praticadas por Administrador Regional devem ser apuradas por meio da instauração de processo administrativo pelo atual ocupante do cargo, pois respondem por seus atos na esfera da improbidade administrativa, regrada pela Lei n° 8.429/1992, além de

serem sujeitos a processo por crimes de responsabilidade previstos no art. 101-A da LODF.

Ratifico, com complemento, as conclusões do Parecer nº 97/2018-PRCON/PGDF, motivo pelo qual deixo de aprovar o opinativo ora em análise. (grifos nossos) ([DISTRITO FEDERAL, 2020](#))

A natureza política pode ser identificada até mesmo na relação com o Legislativo distrital: mais de 25% dos parlamentares distritais eleitos para as legislaturas de 2019-2022 e 2023-2026 já atuaram como Administradores Regionais. Tendo em vista que pesquisa do Jornal Metrôpoles (Metrôpoles Dados) do ano de 2015 revelou que mais de 80% dos brasilienses desconhecem o Administrador da região em que mora ([ALCÂNTARA, 2015](#)), não afasta-se a possibilidade de inferir que a atuação política de Administradores tem resultados mais expressivos que a atuação de Administração para a população regional.

2 Participação popular na escolha de Administradores Regionais como direito político

2.1 Direito político

Direitos políticos são os direitos de participar na constituição e exercício do poder, representados, especialmente, pelo sufrágio e pela elegibilidade (DÓRIA, 1960). No mesmo sentido, Cavalcante (1967) define o direito político como aquele de participar da organização e funcionamento do Estado.

A participação na política da sociedade civil através do voto é pedra fundamental na evolução do conceito de democracia, por garantir a representação e expressão dos diversos atores em uma população. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), aprovada em 22 de novembro de 1969 pelos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos, posiciona os princípios de direitos políticos como fundamentais para a consolidação, no continente, de um regime de liberdade pessoal e justiça social. A Convenção estabelece, em seu artigo 23:

Artigo 23 - Direitos políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
 - a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
 - b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e
 - c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal. (BRASIL, 2022)

No Direito pátrio, a Constituição Federal de 1988 dedica o Capítulo IV do Título II ao estabelecimento dos direitos políticos. Tendo por referências a definição da CADH, referendada no Pacto de San Jose da Costa Rica, e a previsão do artigo 14 da Carta Política de 88 elege-se a seção a seguir para verificar a subsunção da participação popular na escolha de Administradores Regionais prevista na LODF às características de direito político.

2.2 Direito político no artigo 10 da Lei Orgânica do Distrito Federal

A presente seção dedica-se a verificar a existência de direitos políticos de sufrágio e elegibilidade na previsão do artigo 10 da Lei Orgânica do Distrito Federal em seu parágrafo primeiro. Para tanto, parte da apresentação do instrumento normativo:

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.

§ 1º **A lei disporá sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional.** (grifos nossos) ([DISTRITO FEDERAL, 1993](#))

Considerado o § 1º em grifo, é notável a vaguidão na definição da garantia pretendida. Contudo, em razão do revestimento de direito fundamental, tal dispositivo merece, aqui, análise aprofundada. A sequência lógica adotada em tal análise evidencia-se nos seguintes passos:

1. Classificação do cargo de Administrador Regional como cargo eletivo;
2. Constatação da natureza materialmente constitucional da garantia prevista no artigo 10 da LODF e da força constitucional própria da LODF;
3. Constatação de que o direito à participação popular na escolha dos Administradores Regionais é um direito político, nos moldes do artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Define-se por cargo eletivo:

É o ocupado por titular escolhido, direta ou indiretamente, pelo eleitorado para exercer funções das corporações político-constitucionais. Têm cargos eletivos: o presidente [e vice-presidente] da República, os governadores [e vice-governadores], os prefeitos [e vice-prefeitos], os senadores, os deputados e os vereadores. ([DINIZ, 1998](#), p. 499)

Da definição dicionarizada em [Diniz \(1998\)](#), depreendem-se como características que identificam cargo eletivo: (a) a escolha direta ou indireta pelo eleitorado (b) para exercer funções das corporações político-constitucionais. Entende-se o rol elencado pela autora meramente exemplificativo, vez que consiste em apanhado extraído dos cargos previstos no corpo da Carta Política. A seguir, passa-se a análise das características (a) e (b) no cargo de Administrador Regional.

A forma de escolha (direta ou indireta) do cargo - característica (a) - corresponde à previsão de participação popular no processo de escolha do art. 10, § 1º da LODF. Note-se

que diante do amplo sentido adotado no instrumento normativo, entendem-se aplicáveis tanto o processo de escolha direta (eleição direta) quanto o processo de escolha indireta (eleição indireta).

A segunda característica - característica (b) - diz respeito à função exercida. Pacificado, no capítulo anterior, o entendimento de que o Administrador Regional é um agente político, resta verificar se o cargo prevê exercício de função de corporação político-constitucional.

Tem-se que o entendimento da Administração Regional como corporação político-constitucional passa pela necessidade de apropriada definição de “o que é norma constitucional”. Para tanto, recuperam-se os conhecimentos propedêuticos da cadeira de Direito Constitucional. Em discussão sobre aspectos formais e materiais de constituição, [Magaalhes, Sozinho e Carvalho \(2014\)](#) destaca

Paulo Bonavides (2001, p. 63-65), por sua vez, atesta que o conceito material de Constituição está relacionado à existência de matérias que devem, especificamente, ser regulamentadas por normas constitucionais, tais como: organização de poder, distribuição de competências, exercício de autoridade, forma de governo e direitos fundamentais – em suma, o conteúdo básico referente ao funcionamento da ordem pública. O conceito formal de Constituição, por seu turno, abarca as matérias que, enxertadas no corpo da Constituição, alcançam status constitucional, mesmo que não necessariamente se refiram aos elementos básicos ou institucionais da organização política. A matéria goza de garantia e valor superior por estar prevista no texto constitucional. Portanto, para Bonavides (2001), a positivação exaure a necessidade de separação entre Constituição formal e material, na medida em que tudo que estiver positivado, não importando a matéria, será considerado como constitucional. ([MAGALHAES; SOZINHO; CARVALHO, 2014](#))

Veja que a garantia política pretendida goza de caráter de direito fundamental, entende-se atender ao requisito material de Bonavides. Outrossim, a veia constitucional ganha maior calibre no caso em pauta, dado o possível entendimento em favor da natureza constitucional da própria Lei Orgânica, o que lhe garantiria, ainda, atendimento ao critério formal bonavideano. Tal entendimento resta explícito em relatório da Corte Constitucional, pelo Ministro Menezes Direito, em sede da ADI 980:

(...) Lei Orgânica do Distrito Federal. (...) A Lei Orgânica tem força e autoridade equivalentes a um verdadeiro estatuto constitucional, podendo ser equiparada às Constituições promulgadas pelos Estados-membros, como assentado no julgamento que deferiu a medida cautelar nesta ação direta. [ADI 980, rel. min. Menezes Direito, j. 6-3-2008, P, DJE de 1-8-2008.]

Resta, pois, entendida a compatibilidade do cargo de Administrador Regional com a classificação de cargo eletivo. Assim, a escolha dos seus ocupantes deve ser realizada em conformidade com o artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos - em

especial no que diz respeito ao seu item 1.(a), segundo o qual todos os cidadãos devem gozar do direito *de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos* (BRASIL, 2022).

2.2.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.558/2001

No ano de 2001, o então Governador do Distrito Federal Joaquim Roriz ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal tendente à declaração da inconstitucionalidade do § 1º do Art. 10 da Lei Orgânica. A ADI 2.558 pleiteava, ainda, a declaração de inconstitucionalidade da Lei 1.799/2007 - contudo, constatou-se perda de tal parte do objeto, vez que a referida Lei fora revogada naquele mesmo ano pela Lei 2.861/2001.

Quanto ao § 1º do Art. 10, alegava o mandatário do Executivo distrital que o dispositivo criava, *in verbis*, "um verdadeiro processo eleitoral para o preenchimento de cargos de Administrador Regional, à similitude das prefeituras".

Tal argumento foi, contudo, combatido no voto do Relator, Senhor Ministro Cezar Peluso:

2. E improcede o pedido residual.

É que o § 1º do art. 10 da Lei Orgânica do Distrito Federal contém mera previsão genérica da participação popular na escolha dos administradores regionais, segundo o que venha a dispor a lei. Não se tira daí nenhuma ofensa imediata à Constituição da República.

3. Não a há ao art. 32, pois nenhuma das regiões administrativas do Distrito Federal constitui "entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira", e não passa a constituí-lo pelo só fato da previsão de participação popular na escolha dos administradores. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2001)

Meritório analisar, contudo, o espírito que depreende-se do voto vencido do Ministro Marco Aurélio. Extrato selecionado do voto integral:

O Administrador regional é um servidor. Servidor em sentido linear. Presume-se, considerado o sistema da Carta da República, que, em se tratando de um servidor ligado ao Executivo, seja escolhido por livre atuação deste. É certo que a Lei Distrital nº 1.799/97 foi objeto de suplantação, de revogação por um novo diploma, mas, de qualquer forma, tem-se nela, nessa lei revogada, sinalização do que estaria contemplado no preceito que sobeja, que subsiste, que é o § 1º do artigo 10 da citada lei.

O que estava previsto no artigo 1º da Lei nº 1.799/97, e apenas a lança para ter-se ideia do alcance do dispositivo atacado? Previa-se que os administradores regionais seriam escolhidos pelos Deputados Distritais - deslocamento, portanto, da escolha para o Legislativo - mediante apreciação da mensagem do Governador. Evidentemente há cerceio claro à atuação do Governador, que encaminhará o nome do candidato - vem o

detalhe que dá sentido à Lei Orgânica -, acolhido ou escolhido - creio que se grafou mal o vocábulo, em vez de acolhido é escolhido - de lista tríplice enviada por entidade representativa de cada região administrativa. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2001)

O voto vencido do Ministro Marco Aurélio traz à baila relevante aspecto do dispositivo em discussão: ainda que o entenda-se no *mens legislatoris* orgânico a participação popular como aumento do poder do povo, não se exclui a necessidade de avaliar em que medida o § 1º do artigo 10 limita a atuação do Poder Executivo distrital, vez que o cargo de Administrador Regional é, de fato, cargo em comissão e, portanto, sujeito à Lei Complementar 840/2011. A participação popular estaria, portanto, em discordância com os artigos 5º e 10º da LC 840:

Art. 5º Os cargos em comissão, destinados exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, são de livre nomeação e exoneração pela autoridade competente.

(...)

Art. 10. O ato de provimento de cargo público compete ao:

I – Governador, no Poder Executivo;

II – Presidente da Câmara Legislativa;

III – Presidente do Tribunal de Contas. (DISTRITO FEDERAL, 2011)

Veze que o dispositivo foi considerado constitucional na decisão da Corte Suprema, o presente trabalho furta-se de adentrar no mérito de sua compatibilidade com a Carta Política, ou da observância de *democratismo* ao invés de princípios democráticos - sugerindo, contudo, o tema para trabalhos posteriores.

2.3 Exemplos de formatos possíveis para a participação popular no processo de escolha dos Administradores Regionais

2.3.1 Eleições diretas

Eleições dizem-se diretas quando o eleitor vota nominalmente no candidato ou partido de sua preferência (FARHAT, 1996).

Trata-se de um modelo bastante custoso do ponto de vista transacional, mas de baixo custo de conformidade. Para a opção por eleições diretas, por razões de economicidade é recomendável a adoção de processo coincidente com processos eleitorais já existentes - sendo possíveis para o caso distrital tanto a eleição de Deputados Distritais quanto do Governador.

Para fins de simetria com a relação Estado-Município, far-se-ia necessária a adoção de mandato com tempo definido para o cargo de Administrador Regional, alternadas as eleições de Governador e Deputados Distritais a cada período de metade do mandato.

O formato de eleições diretas para a escolha de Administradores Regionais foi proposto em Projetos de Lei locais e nas Propostas de Emenda à Constituição 261/2008 e 29/2011.

Há entendimento doutrinário de que as eleições diretas são inadequadas para a seleção de Administradores, vez que possibilitariam cenários indesejados de incompatibilidade entre os posicionamentos políticos de Administradores e Governador, acarretando em ingovernabilidade por falta de autonomia das RAs (COSTA, 2009) (DISTRITO FEDERAL, 2013).

2.3.2 Eleições indiretas

Eleições indiretas correspondem àquelas em que as pessoas que vão exercer mandatos políticos não são eleitas diretamente pelo povo, mas por um colégio eleitoral, composto por delegados escolhidos pelo povo, para que, em nome deste, elejam seus representantes.

Para o caso distrital em discussão, seria possível, por exemplo, a eleição dos Administradores Regionais pelos parlamentares da CLDF em cumprimento de sua função de representação dos interesses da população.

Apesar da vantagem de oferecer baixo custo transacional, o modelo indireto apresenta custo de conformidade superior ao das eleições diretas.

2.3.3 Regra dos k nomes

Consiste em um ente selecionar o mandatário a partir de uma lista (de uma quantidade k de nomes) que lhe é oferecida. O exemplo mais comum, no Brasil, é a lista tríplice ($k = 3$), adotada informalmente na escolha do Procurador-Geral da República pelo Presidente da República (BARBERA; COELHO, 2004).

A escolha de uma lista de k nomes adentra um campo da Economia conhecido por Teoria dos Jogos que propõe-se a estudar estratégias - tanto do lado do “escolhedor” quanto do lado dos propositores dos nomes - para aumentar as chances de que seu candidato desejado seja escolhido.

O formato foi objeto de proposição legislativa no âmbito do Distrito Federal, nos Projetos de Lei 556/2007 e 118/2019.

3 Análise dos esforços pela regulamentação da participação popular na escolha dos Administradores Regionais

3.1 Lei Orgânica do Distrito Federal

A Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) foi o primeiro movimento em favor da participação popular na escolha dos Administradores Regionais. Em sua reconhecida força constitucional, ao instar a regulamentação de participação popular no processo de escolha, no art. 10, § 1º, o legislador orgânico traz ao ordenamento norma que, ainda que de eficácia limitada, expressa o desejo da população, através da então recém-criada Câmara Legislativa do Distrito Federal, pela mudança do processo político na cidade. Publicação de 2014 da Câmara Legislativa descreve o momento histórico da elaboração da LODF:

A lei Orgânica ampliou e delimitou os direitos sociais garantidos ao cidadão pela Carta nas áreas de saúde, educação, cultura, comunicação social, defesa do consumidor e atendimento à família. Por isso, a maior preocupação dos parlamentares era obter um documento que refletisse os interesses dos moradores de Brasília. Assim, foram criados vários mecanismos de participação popular, mas a sociedade civil organizada foi quem melhor se aproveitou do momento para registrar suas reivindicações. Setenta e seis entidades constituíram o Fórum Popular e Sindical Pró-Participação na Lei Orgânica. ([CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, 2014](#))

Apesar dos esforços legislativos - que serão vistos nas seções a seguir - no sentido de regulamentar a participação popular, não houve cenário político adequado para a aprovação de integração normativa que lhe garantisse plenos efeitos.

A eficácia limitada, contudo, não exclui a existência de determinados efeitos da norma. Como explica José Afonso da Silva, normas como a do art. 10 § 1º impõem ao legislador ordinário o dever de, por meio de outras normas jurídicas, lhes implementar ou desenvolver o conteúdo, bem como atuam como normas-parâmetro para efeito de invalidação (inconstitucionalidade) de normas hierarquicamente inferiores que lhes sejam antagônicas. ([SILVA, 1998](#))

A omissão que mantém-se até hoje representa, por si só, afronta ao interesse garantidor da norma. A não adoção de qualquer critério de participação popular faz do cargo de Administrador Regional simples moeda de troca de favores políticos entre Executivo e Legislativo.

3.2 Lei Distrital nº 1.799/1997

De autoria do Deputado Distrital Jorge Cauhy, a Lei N° 1.799, de 16 de outubro de 1997, foi a primeira tentativa de regulamentar a participação popular.

O normativo adotava modelo de lista tríplice para a seleção, mediante - em linhas gerais - o seguinte procedimento ([DISTRITO FEDERAL, 1997](#)):

1. Entidade representativa de cada Região Administrativa envia lista tríplice ao Governador;
2. O Governador seleciona um candidato dentre os listados e envia mensagem informando a Câmara Legislativa;
3. A mensagem é lida em Plenário e encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ);
4. A CCJ convoca o candidato para audiência sobre assuntos pertinentes ao cargo que ocupará;
5. A CCJ apresenta parecer aprovando ou rejeitando o candidato;
6. O parecer é apreciado pelo Plenário;
7. A manifestação da Câmara Legislativa é comunicada ao Governador em expediente com o resultado da votação.

Apesar da ausência de participação direta, a Lei 1.799/1997 apresentava como ponto positivo a votação secreta pela CCJ - o que permite reduzir pressões políticas sobre seus membros na seleção.

O principal ponto negativo diz respeito à possibilidade de atuação protetória do Governador que, lhe sendo garantida a nomeação direta de Administrador Regional interino até a formalização da seleção, poderia utilizar-se de uma lista de candidatos inaptos a serem sequencialmente rejeitados pelo Legislativo. Além disso, o não estabelecimento de um período de mandato facilitava a exoneração *ad nutum* pelo Governador, limitando significativamente a autonomia do Administrador.

A Lei 1.799/1997 não teve oportunidade de produzir efeitos, tendo em vista que fora revogada em 2001 pela Lei 2.861 de 27/12/2001, antes das eleições de 2002 para Governador e Deputados Distritais. O vácuo deixado pela revogação fez persistir a nomeação direta pelo Governador - contudo, para o exercício de 2003, os Administradores Regionais passaram a ser escolhidos pela comunidade, através de um processo seletivo dos candidatos indicados por entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade ([NÓBREGA, 2009](#)).

3.3 Projeto de Lei Distrital nº 459/2007

O Projeto de Lei nº 459/2007, proposta de autoria conjunta de diversos Deputados, teve por objetivo a instituição de eleições diretas para o cargo de Administrador Regional ([DISTRITO FEDERAL, 2007a](#)).

O procedimento de escolha dos Administradores proposto dar-se-ia segundo os passos a seguir:

1. Proposta do Governo do Distrito Federal para consulta popular para escolha dos Administradores;
2. Convocação da Câmara Legislativa para manifestação popular através do voto;
3. É escolhido, para cada Região Administrativa, o candidato que obtiver maior quantidade de votos válidos para o cargo de Administrador Regional, valendo o critério de preferência pelo candidato mais idoso em caso de empate;
4. O candidato eleito é nomeado em até 15 dias após proclamado o resultado do pleito.

Constante dos autos, a justificação para o projeto inclui parágrafo em que aponta para um objetivo de combate ao uso das nomeações como moeda política, *in verbis*,

Uma escolha popular, além de democrática e plural, dificilmente poderia ser controlada por aparatos partidários, palacianos ou empresários, pois o Poder Público se encarregaria de adotar uma orientação legal rígida, capaz de impedir os costumeiros financiamentos de campanha, o que obrigaria o resultado das urnas a surgir com a escolha de alguém estreitamente identificado com a comunidade local. ([DISTRITO FEDERAL, 2007a](#))

O PL 459/2007 determinava a forma máxima (e, para o caso em pauta, mais controversa) de participação popular, notadamente ao estabelecer a **eleição direta** como método para seleção, incluindo a previsão de convênio a firmar-se com o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal ou com entidades representativas da sociedade civil para execução do processo eleitoral.

Outrossim, o Projeto estabelecia como requisitos para habilitação em candidatura: idade mínima de 21 anos; idoneidade moral e reputação ilibada; domicílio eleitoral e residência na própria Região Administrativa; inscrição na zona ou seção eleitoral na própria Região Administrativa. Dos critérios confirma-se o suprarreferido *animus* do legislador em garantir a pertinência geográfica das candidaturas, limitando-as a moradores da própria RA.

Um ponto negativo identificado diz respeito ao critério da idoneidade moral e reputação ilibada para habilitação de candidatura. Vez que algumas Regiões Administrativas

apresentam populações de pequeno porte, cenários de disputa poderiam ser agravados por tentativas de impugnação de candidaturas através deste critério, com investigações e publicização de vida pregressa de candidatos.

Submetido à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça, o PL 459 recebeu parecer pela inadmissibilidade pautado em supostos vícios de inconstitucionalidade, ilegalidade e irregimentalidade (DISTRITO FEDERAL, 2013). O principal argumento contrário ao Projeto pauta-se na suposta inconstitucionalidade da eleição direta como forma de participação popular, vez que a Carta Política de 88 não prevê tal forma de seleção para o cargo de Administrador. Para tanto, suscita questões relacionadas à (in) governabilidade em casos de conflito político entre o Governador e Administradores.

3.4 Projeto de Lei Distrital nº 556/2007

O PL 556/2007 tinha por objeto a regulamentação do art. 10 da LODF e a criação dos Conselhos de Representantes Comunitários, previstos no art. 12 da mesma Lei. Por similaridade material com o PL 459, adotou-se tramitação conjunta dos PLs 459 e 556.

A proposta previa o seguinte procedimento para a seleção dos Administradores Regionais:

1. Oferecimento de lista sêxtupla pelo Governador;
2. Convocação, através de convênio firmado com o Tribunal Regional Eleitoral, de eleições para escolha de um candidato da lista;
3. Nomeação obrigatória do candidato com maior quantidade de votos válidos, por mandato de duração definida.

Entendem-se como pontos positivos do projeto a vedação à reeleição, mandato por tempo definido e hipóteses com critérios objetivos para a exoneração dos Administradores pelo Governador (DISTRITO FEDERAL, 2007b).

É possível contestar a utilidade em processo de seleção em que todos os candidatos são listados pelo Governador - considerando que o Governador tenha por interesse que seja eleito o candidato *A*, optaria como estratégia por oferecer candidatos *B*, *C*, *D* e *E* de baixa expressividade ou cujas candidaturas pudessem ser contestadas, deixando o candidato *A* como única opção viável.

O funcionamento proposto difere, por exemplo, da lista tríplice utilizada na seleção do Procurador-Geral da República pelo Presidente - ainda que legitimada exclusivamente por uma “tradição constitucional”, vez que não figura tal processo no texto da Constituição. Para a escolha do PGR, a lista tríplice não é fornecida pelo Presidente da República

mas, sim, resultado de uma eleição interna do órgão. Cabe ao Presidente escolher, portanto, um dos três nomes eleitos pela Procuradoria.

Representa aspecto negativo, ainda, a obrigatoriedade de convênio com o Tribunal Regional Eleitoral - por tratar-se de órgão do Poder Judiciário da União, entendeu-se pela ilegalidade de norma local que criasse atribuições para o TRE-DF, argumento presente no Parecer 1/2013 da Comissão de Constituição e Justiça ([DISTRITO FEDERAL, 2013](#)).

3.5 Proposta de Emenda à Constituição nº 261/2008

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) número 261, apresentada em 2008 pelo Deputado Rodrigo Rollemberg e outros colegas, teve por objetivo modificar os artigos 14 e 32 da Constituição Federal, estabelecendo eleições diretas para a escolha dos Administradores Regionais do Distrito Federal ([BRASIL, 2008](#)).

Esta proposta estabelece, ainda, que uma lei específica, a ser proposta pelo Governador do Distrito Federal e aprovada pela Câmara Legislativa, seria responsável por regular a criação, extinção, fusão e desmembramento dessas Regiões Administrativas.

A duração do mandato dos Administradores Regionais seria de quatro anos, seguindo as regras da Constituição Federal quanto ao sistema eleitoral majoritário, imunidades, remuneração, perda de mandato, licenças, restrições e integração às Forças Armadas.

A proposta também define que o salário dos Administradores Regionais seria estipulado por uma lei iniciada pela Câmara Legislativa, não ultrapassando setenta e cinco por cento do valor recebido pelos Deputados Distritais, respeitando as diretrizes dos artigos 37 e 39, parágrafo 4, da Constituição Federal.

Os proponentes da PEC argumentam que eleições diretas, seguindo o modelo do Poder Executivo, aumentariam a legitimidade dos administradores regionais e fortaleceriam seus compromissos com a comunidade. Outrossim, criticam o atual método de nomeação dos Administradores Regionais, alegando que a falta de um processo participativo popular cria um distanciamento entre a população e a Administração.

A PEC foi amplamente criticada, acreditando-se ferir o princípio federativo, uma cláusula pétrea da Constituição brasileira, ameaçando a autonomia do Distrito Federal.

No artigo intitulado “O princípio do no taxation without representation, o Federalismo e a PEC 261/2008: inconstitucionalidade e ingovernabilidade”, o autor Hekelson Costa argumenta que a PEC compromete a natureza jurídica única do Distrito Federal, que - como já trazido em capítulo anterior - combina características de um Estado e um Município, mas sem se enquadrar completamente em qualquer das categorias. Isso ocorre porque o DF possui competências legislativas estaduais e municipais, mas está sob a tutela da União devido à sua importância federal. ([COSTA, 2009](#))

Além disso, o texto aponta que a PEC, ao promover eleições diretas para administradores regionais, pode descaracterizar o Distrito Federal e violar sua Lei Orgânica, que estabelece a autonomia política, administrativa e financeira do DF. Isso representaria uma interferência indevida no autogoverno do DF.

O autor também critica a proposta por não contemplar competência tributária e capacidade tributária ativa para as administrações regionais, violando o princípio de "no taxation without representation". Isso significa que a imposição de tributos deve ser acompanhada de representação política, algo que a PEC não assegura para as administrações regionais.

Com argumento similar ao exarado em parecer contrário ao Projeto de Lei Distrital 459/2007, a PEC é ainda acusada de criar um quadro de ingovernabilidade, devido à complexidade que a reengenharia da administração pública e os gastos públicos advindos dessa mudança representariam. Isso poderia levar a um desgaste político significativo e à ineficiência administrativa.

Apesar de flertes de especialistas com a inconstitucionalidade da proposta, a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação emitiu parecer pela admissibilidade da PEC, através do relator Deputado Márcio França. Voto em separado do Deputado Regis de Oliveira apontou argumentos similares aos exarados por [Costa \(2009\)](#). Sem votação, a proposta foi arquivada no ano de 2011.

3.6 Proposta de Emenda à Constituição nº 29/2011

Após o arquivamento da PEC 261/2008, o então Senador Rodrigo Rollemberg, mesmo autor daquela proposta, ingressou com nova Proposta de Emenda à Constituição com similar teor, a PEC 29/2011 ([BRASIL, 2011](#)).

Apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, a proposta teve parecer favorável pelo relator Senador Gim Argello. Aprovada na referida Comissão, a proposta nunca foi pautada para deliberação em Plenário, tendo sido arquivada no ano de 2018.

3.7 Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão 0017094-38.2013.8.07.0000 e 0017739-63.2013.8.07.0000

A ADI 0017094-38.2013.8.07.0000 foi promovida pela Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios e distribuída em 08/03/2013 no TJDF, em face de omissão do Governador na deflagração do processo legislativo para definição da participação popular na escolha dos Administradores Regionais. Já a ADI 0017739-63.2013.8.07.0000,

impetrada pela Ordem dos Advogados do Brasil, seccional Distrito Federal, tem por objeto a mesma omissão. Dada a similaridade dos pleitos e das decisões exaradas, as ações são aqui tratadas em conjunto.

Em seus incisos II e IV, o artigo 71 § 1º da Lei Orgânica indica de competência privativa do governador a iniciativa de lei que disponha sobre servidores públicos, provimento de cargos e funções, bem como criação de órgãos e entidades da administração pública. O referido dispositivo afirma, *in verbis*,

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe:

[...]

§ 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;

III – organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal;

IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e entidades da administração pública; ([DISTRITO FEDERAL, 1993](#))

A decisão que julgou a ADI afirma que a escolha dos Administradores Regionais e a instituição de Conselho Comunitário confirmam o estado democrático de direito, principalmente no aspecto participativo da população. Por isso, é reconhecida a omissão por grande lapso temporal pelos Governadores, desde a promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal em 1993, ensejando apelo ao Judiciário pelo saneamento do cenário constituído.

Em decisão, foi conferido ao Governador o prazo de 18 meses, contados do recebimento da intimação do acórdão, para elaboração e encaminhamento à Câmara Legislativa do Distrito Federal de projeto de lei que regulamentasse 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 Distrito Federal ([BRASIL, 2014](#)). Eis o acórdão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ARTIGOS 10, § 1º, E 12 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ESCOLHA DE ADMINISTRADORES REGIONAIS E IMPLANTAÇÃO DE CONSELHOS DE REPRESENTANTES COMUNITÁRIOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. 1 AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE VISANDO SANAR A FALTA DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO

DISTRITO FEDERAL EM DESENCADear PROCESSO LEGISLATIVO PARA REGULAMENTAR OS ARTIGOS 10, §, 1º, E 12 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, QUE DETERMINAM PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ESCOLHA DE ADMINISTRADORES REGIONAIS, E A FORMAÇÃO DE CONSELHO DE REPRESENTANTES COMUNITÁRIOS EM CADA REGIÃO ADMINISTRATIVA. 2 O ARTIGO 71, § 1º, INCISOS II E IV, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL ESTABELECE A INICIATIVA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL PARA PROPOR LEIS DISPONDO SOBRE ESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, BEM COMO A FORMA DE PROVIMENTO NOS CARGOS E FUNÇÕES. TRATA-SE DE "RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO", SENDO VEDADA A INGERÊNCIA NORMATIVA DO PODER LEGISLATIVO EM MATÉRIAS SUJEITAS À EXCLUSIVA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO. 3 DISPOSIÇÕES DA LEI ORGÂNICA PENDENTES DE REGULAMENTAÇÃO SÃO NORMAS QUE TRAÇAM ESQUEMAS GERAIS DE ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS, ENTIDADES, OU INSTITUIÇÕES DO ESTADO, MAS NÃO PRODUZEM TODOS OS SEUS EFEITOS AUTOMATICAMENTE, PRECISAM DE UMA LEI INTEGRATIVA INFRACONSTITUCIONAL. SENDO NORMAS PEREMPTÓRIAS, O LEGISLADOR ESTÁ OBRIGADO A EMITIR A LEI INTEGRATIVA, NÃO SE TRATANDO DE MERA FACULDADE. SE AINDA NÃO HÁ LEI DISCIPLINANDO A QUESTÃO, É DEVER DO CHEFE DO EXECUTIVO DISTRITAL DEFLAGRAR O PROCESSO LEGISLATIVO. 4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ESCOLHA DE ADMINISTRADORES REGIONAIS E A INSTITUIÇÃO DE CONSELHO COMUNITÁRIO CONSAGRAM O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NÃO APENAS EM SEU ASPECTO CLÁSSICO, MAS PRINCIPALMENTE NA MODERNA VERSÃO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA E PARTICIPATIVA, DEVENDO SER SUPRIDA UMA OMISSÃO QUE INEXPLICAVELMENTE PERDURA HÁ VINTE ANOS, DESDE A EDIÇÃO DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, EM 1993. 5 DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO, COM DETERMINAÇÃO AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR GOVERNADOR PARA O ENCAMINHAMENTO DO PROJETO DE LEI REGULAMENTADORA DOS ARTIGOS 10 § 1º, E 12 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. (TJ-DF - ADI: 20130020162276 DF 0017094-38.2013.8.07.0000, Relator: GEORGE LOPES LEITE, Data de Julgamento: 14/01/2014, Conselho Especial, Data de Publicação: Publicado no DJE : 31/01/2014 . Pág.: 49)

Destaque-se que o estudo dos efeitos da decisão teve importante papel de motivador do presente trabalho, por configurar verdadeiro imbróglio entre os três poderes em face da omissão legislativa. De um lado, conflitos de competência entre Legislativo e Executivo; do outro, um mando judicial estabelecendo prazo para que o Governador provocasse o processo legislativo.

Observada a permanência da omissão por 30 anos, faz-se devido o questionamento: “Descumprida a decisão judicial, qual é a sanção cabível?” Nesse sentido, aponta a professora Flávia Piovesan em obra intitulada “Proteção judicial contra omissões legislativas: Ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção”:

Concebendo a ação direta de inconstitucionalidade por omissão como instrumento pelo qual se obtém, tão-somente, a declaração da inconstitucionalidade por omissão e a ciência ao legislador para que adote as providências necessárias à realização do preceito constitucional, fácil é concluir que este instrumento se torna insuficiente e insatisfatório para a efetivação das normas constitucionais. (PIOVESAN, 1995)

Da citação anterior nota-se justificada a inquietação que motiva o presente trabalho. Contudo, para o caso em pauta, tem-se a determinação de prazo (qual seja, de 180 dias) para que o Governador deflagre o processo legislativo. Busca-se, pois, na obra referenciada elucidação quanto à possibilidade sancionatória em caso de descumprimento da decisão para o caso em pauta. Vez que a obra da professora Piovesan concentra os exemplos na esfera federal, é possível traçar paralelo entre o crime de responsabilidade atribuível ao Presidente da República e a previsão de penalidade para o Governador no mesmo sentido. Para o Chefe de Estado, assim trata a referida obra:

Não se quer aqui admitir a inexistência total e completa de mecanismos sancionatórios. O próprio Presidente da República poderá, enquanto representante do Poder Executivo, incidir na prática, por exemplo, de crime de responsabilidade, quando praticar ato que atente contra a Constituição Federal, nos termos previstos pelo artigo 85 do texto constitucional. (PIOVESAN, 1995)

Vê-se, portanto, possível a responsabilização do Governador pelo descumprimento da decisão em pauta, nos termos do artigo 101 da Lei Orgânica do Distrito Federal:

Art. 101. São crimes de responsabilidade os atos do Governador do Distrito Federal que atentem contra a Constituição Federal, contra esta Lei Orgânica e, especialmente, contra:

I - a existência da União e do Distrito Federal;

II - o livre exercício do Poder Executivo e do Poder Legislativo ou de outras autoridades constituídas;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País e do Distrito Federal;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. (DISTRITO FEDERAL, 1993, grifos nossos)

Dada a pertinência ao caso em tela, destacam-se do suprarreferido artigo os incisos III e VII. Conforme identificado em capítulo anterior, entende-se como direito político a participação popular prevista na LODF, de modo que incorre no inciso III a omissão do Governador. Destarte, consideram-se violados os dois instrumentos.

No ano de 2019, o Governador Ibaneis Rocha, em seu primeiro mandato no cargo, enviou à Câmara Legislativa o Projeto de Lei nº 118/2019, visando a regulamentação da participação popular. A tramitação, contudo, ocorreu de forma morosa na casa legislativa, o que levanta questionamentos quanto à possibilidade de conluio entre os poderes Legislativo e Executivo na manutenção do quadro omissivo.

3.8 Mandado de Injunção 2013 00 2 016177-0

No ano de 2013 o empresário e político Luiz Carlos Pietschmann impetrou mandado de injunção em face do Governador do Distrito Federal e da Câmara Legislativa do DF. O referido Mandado objetivava que o judiciário determinasse o direito da participação popular na escolha dos administradores regionais, com eficácia *erga omnes*. Afirmava o impetrante que a falta de regulamentação do § 1º do art. 10 e art. 12 da LODF impedia a sua participação na escolha dos administradores regionais.

A solução oferecida pelo impetrante era que fossem aplicadas supletivamente as normas pertinentes à eleição de Governador do DF. Quanto à criação e funcionamento dos conselhos de representantes comunitários, requereu que fossem aplicadas as normas que regem a eleição dos conselheiros do Tribunal de Contas do DF.

Foi arguida pela Câmara Legislativa do DF ilegitimidade passiva, alegando que a iniciativa da Lei para regulamentação da matéria cabe ao Governador, bem como que o mandado não era o meio adequado para tal fim. O Chefe do Poder Executivo, de igual forma, alegou sua ilegitimidade passiva, entretanto, de forma contrária a Câmara Legislativa, afirmou que a iniciativa de Lei não é privativa do Governador. Requereu ademais, a suspensão do processo até o julgamento da ADI n. 2013.00.2.01627-6, que tratava sobre a inconstitucionalidade por omissão do art. 10, § 1º e art. 12 da LODF.

A Procuradoria de Justiça apresentou manifestação no processo afirmando que o mandado de injunção era inadmissível, por não ser o meio apropriado para o objetivo requerido pelo impetrante, bem como requereu também a suspensão do processo até o julgamento das ADIs ns. 2013.00.2.016227-6 e 2013.00.2.016865-3, tratadas na seção anterior.

Em razão do julgamento das ADIs acima mencionadas, o processo foi extinto sem resolução de mérito, pois restou entendida perda superveniente do interesse de agir, tendo em vista que o julgamento determinava que o Governador encaminhasse o projeto de Lei, solucionando a omissão nos art. 10, § 1º e art. 12 da LODF.

Ao incluir no polo passivo a CLDF, tinha o impetrante por objetivo efetivar o cumprimento do art. 10, § 1º e art. 12 da LODF, visto que a concretização da regulamentação passa pelo crivo dos poderes Legislativo e Executivo.

É a ementa da decisão:

MANDADO DE INJUNÇÃO. CÂMARA LEGISLATIVA DO DF. ILEGITIMIDADE PASSIVA. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR QUANTO AO GOVERNADOR DO DF. 1 - A CÂMARA LEGISLATIVA DO DF É PARTE ILEGÍTIMA PASSIVA EM MANDADO DE INJUNÇÃO NO QUAL SE PEDE A ELABORAÇÃO DE PROJETO DE LEI PARA REGULAMENTAR A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ESCOLHA DE ADMINISTRADORES REGIONAIS. A LEI É INICIATIVA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DF (LODF, ART. 71, § 1º). 2 - JULGADA PROCEDENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO E RECONHECIDA A OMISSÃO LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO DF, IMPONDO-LHE PRAZO PARA ELABORAÇÃO E ENCAMINHAMENTO À CLDF DE PROJETO DE LEI PARA REGULAMENTAR A FORMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ESCOLHA DOS ADMINISTRADORES REGIONAIS, HÁ PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO, QUANTO AO GOVERNADOR DO DF, EM MANDADO DE INJUNÇÃO COM O MESMO OBJETO. 3 - MANDADO DE INJUNÇÃO EXTINTO SEM EXAME DO MÉRITO. (TJ-DF - MDI: 20130020161770 DF 0017044-12.2013.8.07.0000, Relator: JAIR SOARES, Data de Julgamento: 14/01/2014, Conselho Especial, Data de Publicação: Publicado no DJE : 04/02/2014 . Pág.: 44)

O referido Mandado de Injunção foi prejudicado pelo julgamento das ADIs com objeto similar ao da referida ação, definido o prazo de 18 (dezoito) meses para encaminhamento do projeto de Lei pelo Governador. Como visto na seção anterior, descumprida a decisão, o direito pleiteado pelo autor seguiria insatisfeito.

A confluência temporal das ações de inconstitucionalidade e do mandado de injunção em pauta permitiu à Corte uma “saída fácil” em face do problema em discussão, eximindo-se de julgar o mérito. Questiona-se, contudo, a adequação do instrumento do mandado de injunção ao objetivo de satisfazer o mando legislativo orgânico de instaurar participação popular.

Lição da professora Piovesan aponta que são três as teses quanto a “o que deve fazer o judiciário quando da concessão de mandado de injunção”: (a) elaborar a norma regulamentadora faltante, (b) declarar inconstitucional a omissão e dar ciência ao órgão competente para a adoção das providências necessárias à realização da norma constitucional e (c) tornar viável, no caso concreto, o exercício de direito, liberdade ou prerrogativa constitucional que se encontrar obstado por faltar norma regulamentadora (PIOVESAN, 1995).

Adianta a douta autora que a terceira vertente é a mais compatível com a natureza do remédio do mandado de injunção. *Ceteris paribus*, de fato, a viabilização do exercício do direito é a razão de ser do instrumento. Contudo, como abordar uma possível omissão conjunta dos poderes Executivo e Legislativo, como a que ora se aventa? Como suprir a expectativa do cidadão diante de um direito político que lhe foi tolhido ao longo dos 30

anos da Lei Orgânica? Tais questionamentos serão recuperados nas considerações finais, a fim de estabelecer possível norte regulamentador.

3.9 Projeto de Lei Distrital nº 118/2019

Em resposta às manifestações no Poder Judiciário clamando pela regulamentação da participação popular, o Projeto de Lei nº 118/2019, proposto pelo Governo do Distrito Federal, apresenta uma metodologia inovadora para a seleção de Administradores Regionais, incorporando a participação popular no processo. Este projeto aponta para um esforço na democratização da administração regional, permitindo que os cidadãos do Distrito Federal tenham uma voz mais direta na escolha de seus líderes locais. (DISTRITO FEDERAL, 2019b)

O projeto estabelece requisitos específicos para os candidatos a Administrador Regional. Eles devem ter domicílio eleitoral e residência na Região Administrativa por pelo menos dois anos, estar em pleno gozo dos direitos políticos, estar quites com obrigações militares e eleitorais, ter no mínimo 21 anos, possuir idoneidade moral e reputação ilibada, além de apresentar um requerimento de postulação ao cargo. São estabelecidas, ainda, restrições para a elegibilidade ao cargo. Candidatos com condenações criminais ou por improbidade administrativa confirmada por órgão colegiado, participação em empresas fornecedoras de bens ou serviços para o governo do Distrito Federal, contas julgadas irregulares por Tribunal de Contas e punidos com demissão ou destituição de cargo público estariam impedidos de concorrer.

O processo de escolha dos Administradores Regionais, por sua vez, inclui diversas fases, começando com o cadastramento e seleção de entidades associativas, seguido do requerimento de escolha apoiado por essas entidades, apresentação de títulos, votação direta, escolha e nomeação pelo Governador, e tendo por fim a posse no cargo.

A utilização do sistema de k nomes, desta vez, é trazida de forma a contribuir com apropriada participação popular. No projeto, para cada Região Administrativa é formada lista sêxtupla, dentro da qual o Governador tem discricionariedade para escolher o Administrador. A lista é formada com base na votação de nomes habilitados por entidades representativas da sociedade nas regiões, reforçada a aplicação de critérios objetivos a exemplo de análise de títulos pertinentes à função de Administrador.

A tramitação do projeto na Câmara Legislativa mostra resultados promissores, ainda que em *pace* inadequado para a gravidade da omissão. O projeto foi aprovado no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo, com parecer favorável do relator, Deputado Eduardo Pedrosa.

3.10 Lei Distrital nº 6.260/2019

De autoria do Deputado Distrital Chico Vigilante Lula da Silva, a Lei 6.260/2019 instituiu eleições para o cargo de Administrador Regional por meio de voto direto, secreto e facultativo. ([DISTRITO FEDERAL, 2019a](#))

Para habilitar-se a ser escolhido, o candidato deveria ter apoio formal de, ao menos, partido político com representação na Câmara Legislativa do Distrito Federal, mínimo de 10% das entidades da sociedade civil com sede na região administrativa previamente cadastradas na administração regional para participar do processo de escolha dos administradores regionais, ou mínimo de 1% dos eleitores da região administrativa, manifesto em abaixo-assinado do qual conste nome completo, endereço, inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas e título de eleitor com indicação de seção e zona eleitorais.

Aprovada na Câmara Legislativa, a lei foi declarada inconstitucional através da ADI 20190020029505/2019 - TJDFT, em razão de vício de iniciativa. A ação, proposta pelo Governador do Distrito Federal, alega ainda que enviou o Projeto de Lei 118/2019 a ser apreciado em caráter de urgência, de modo a cumprir a determinação das ADIs julgadas sobre o tema pelo TJDFT.

Por fim, o Conselho Especial do TJDFT declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade da lei no sentido formal, por tratar de matérias cuja competência legislativa é do Executivo. Eis a ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 6.260/2019. DISPÕE SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ESCOLHA DOS ADMINISTRADORES REGIONAIS NO DISTRITO FEDERAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DF. INCONSTITUCIONALIDADE.

1.A Lei Distrital 6.260/2019(Dispõe sobre a participação popular no processo de escolha de administrador regional e dá outras providências), oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, afronta a reserva de iniciativa legal conferida ao Chefe do Poder Executivo do DF para a elaboração de leis que versem sobre estrutura, funcionamento e atribuições da administração pública, provimento de cargos e regime jurídico de servidores públicos do DF, em afronta aos artigos 71 § 1º II e IV e 100 IV da LODF.

2. Julgou-se procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

(Acórdão 1202105, 20190020029505 ADI, Relator: SÉRGIO ROCHA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 3/9/2019, publicado no DJE: 20/9/2019. Pág.: 21/22)

Declarada a inconstitucionalidade da norma, a regulamentação aguarda a aprovação do PL 118/2019 para que a participação popular prevista na LODF seja garantida.

Considerações finais

Tendo a constitucionalidade do § 1º do art. 10 da Lei Orgânica do Distrito Federal sido declarada pelo Supremo Tribunal Federal na decisão em face da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.558, o presente trabalho tem a validade do dispositivo como pressuposto. Contudo, não furta-se de sugerir o tema - bem como a discussão sobre o teor de democratismo ou democracia no instrumento - para trabalhos futuros.

A questão da regulamentação da participação popular na escolha de Administradores Regionais, como previsto na Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), representa um desafio significativo na esfera jurídico-política do Distrito Federal. Como visto, idealmente, essa regulamentação deveria ser fruto de uma colaboração efetiva entre os poderes Executivo e Legislativo. No entanto, observa-se um impasse persistente, alimentado por interesses políticos que tratam os cargos de Administradores Regionais como “moeda de troca”. Diante dessa realidade, surge a relevância dos remédios constitucionais ora discutidos, especificamente o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADI por omissão), como mecanismos para a intervenção do Judiciário na matéria.

O mandado de injunção, como previsto na Constituição Federal de 1988, é um instrumento destinado a suprir lacunas legislativas que impedem o exercício de direitos e liberdades constitucionais, bem como de prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania - este último aplicável diretamente ao caso em pauta, dada a natureza política do direito à participação popular estudado. Esse remédio constitucional se aplica quando a falta de norma regulamentadora torna inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais, sendo um instrumento crucial na proteção dos direitos fundamentais.

No contexto da LODF, o mandado de injunção poderia ser empregado para garantir a implementação do direito de participação popular na escolha dos Administradores Regionais. A inércia do Legislativo e do Executivo em regular essa matéria constitui uma omissão que impacta diretamente o exercício de um direito previsto na LODF. A atuação do Judiciário, por meio do mandado de injunção, não seria apenas uma função atípica, mas **uma necessidade** frente à ineficácia dos outros poderes em cumprir suas responsabilidades constitucionais.

A ADI por omissão, por outro lado, é utilizada para questionar a inércia do poder público em relação ao cumprimento de determinações constitucionais. Nesse caso, o foco é a omissão do legislador em regulamentar um direito ou garantia constitucional. Quando uma ADI por omissão é julgada procedente, a Corte julgadora (no caso em pauta, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios) pode estabelecer um prazo para que

o Legislativo e Executivo elaborem a norma faltante.

A situação no Distrito Federal, onde a regulamentação da escolha dos Administradores Regionais se mantém pendente, é um exemplo de aplicabilidade de ADI por omissão. A mora na elaboração da norma regulamentadora fere o princípio da efetividade das normas constitucionais, além de comprometer o princípio democrático, ao negar aos cidadãos do DF o direito de participação na escolha dos administradores. Contudo, mesmo após decisões em ADIs que confirmam a omissão legislativa e seu prejudicial efeito sobre o direito instituído pelo legislador orgânico, segue o cidadão tolhido de participar no processo de escolha.

Em ambas as ações, o Judiciário assume um papel atípico, intervindo na esfera legislativa para assegurar a efetivação de direitos constitucionais. Essa atuação, embora incomum, é justificada pela necessidade de garantir a supremacia da norma constitucional - não excluindo-se o direito previsto na LODF de tal categoria - e a efetividade de seus preceitos. Ao intervir, não entende-se estar o Judiciário usurpando o papel do Legislativo, mas garantindo que a inércia deste não resulte na negação de direitos fundamentais.

O debate sobre a atuação do Judiciário na legislação, especialmente em contextos de omissão legislativa, é complexo e envolve questões de separação de poderes e de democracia. No entanto, é entendido essencial reconhecer que a inércia legislativa não pode ser uma justificativa para a negação de direitos. Nesse sentido, os referidos remédios constitucionais surgem como ferramentas indispensáveis para a proteção dos direitos constitucionais dos cidadãos.

A utilização desses mecanismos demonstra a flexibilidade e a capacidade do sistema jurídico brasileiro em responder a desafios complexos, assegurando que o espírito da Constituição seja mantido e que os direitos fundamentais sejam protegidos. Assim, frente à paralisia dos poderes Executivo e Legislativo no Distrito Federal, a intervenção do Judiciário, embora atípica, torna-se um caminho necessário para garantir o respeito à Constituição e aos direitos dos cidadãos.

A existência de um projeto de lei - qual seja o PL 118/2019 - iniciado pelo Executivo distrital e em processo de aprovação na Câmara Legislativa facilita a esquivia do Judiciário, que furta-se de elaborar a norma em nome da priorização da não interferência entre os poderes. Quando da proximidade de novas eleições para Executivo ou Legislativo distritais, contudo, caso não haja norma regulamentadora da participação popular, entende-se por necessária nova provocação ao Judiciário.

Referências

- ALCANTARA, M. **Brasilienses não conhecem os administradores regionais, segundo pesquisa Metrôpoles**. 2015. Portal Metrôpoles de 03/11/2015. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/brasilienses-nao-conhecem-os-administradores-regionais-segundo-pesquisa-metropolesdados>>. Acesso em: 30 nov. 2023.
- BARBERA, S.; COELHO, D. **On the rule of k names**. Fundação Getúlio Vargas, 2004. Disponível em: <<https://epge.fgv.br/files/1802.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal, e dá outras providências**. 1964. Diário Oficial da União de 14 de dezembro de 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4545.htm>. Acesso em: 13 out. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiãogao.htm>. Acesso em: 10 out. 2023.
- BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 261/2008: Altera o art. 14, § 3º, inciso VI, alínea "c", seus §§ 5º e 6º e o art. 32, dando nova redação ao § 2º, acrescentando os §§ 3º, 4º e 5º, renumerando-se os demais, para dispor sobre o cargo de Administrador Regional do Distrito Federal**. 2008. Diário da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=398859>>. Acesso em: 2 dez. 2023.
- BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 29/2011: Altera os arts. 14 e 32 da Constituição Federal, para estabelecer a elegibilidade dos cargos de Administrador Regional do Distrito Federal**. 2011. Diário do Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100016>>. Acesso em: 2 dez. 2023.
- BRASIL. **Acórdão - Ação Direta de Inconstitucionalidade 20130020162276ADI - (0017094-38.2013.8.07.0000 - Res. 65 CNJ)**. 2014. Diário da Justiça Eletrônico.
- BRASIL. **Portaria Nº PR-268, de 26 de agosto de 2021**. 2021. Diário Oficial da União. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-pr-268-de-26-de-agosto-de-2021-341037196>>. Acesso em: 20 out. 2023.
- BRASIL. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos: anotada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. 2. ed. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2022.
- CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **A autonomia política do Distrito Federal**. Brasília: CLDF, 2014. Disponível em: <<https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1661>>. Acesso em: 2 dez. 2023.

CAVALCANTE, P. d. M. F. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. IV.

CODEPLAN. **Tabelas de resultados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2021**. 2017. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Disponível em: <<https://www.codeplan.df.gov.br/tabelas-de-resultados-pdad-2021/>>. Acesso em: 20 out. 2023.

COSTA, H. B. V. da. **O princípio do no taxation without representation, o Federalismo e a PEC 261/2008: inconstitucionalidade e ingovernabilidade**. 2009. STJ-BDJur. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/24615>>. Acesso em: 5 dez. 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

DINIZ, M. H. **Dicionário jurídico**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal, de 08 de junho de 1993**. 1993. Disponível em: <<https://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 1.799, de 16 de outubro de 1997. Regulamenta o § 1º do art. 10 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que trata do processo de escolha dos Administradores Regionais**. 1997. Diário Oficial do Distrito Federal de 8 de janeiro de 1998. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/49757/Lei_1799_16_10_1997.html>. Acesso em: 13 out. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 19.040, de 18 de fevereiro de 1998. Proíbe a utilização da expressão “satélite” para designar as cidades situadas no território do Distrito Federal, nos documentos oficiais e outros documentos públicos no âmbito do GDF**. 1998. Diário Oficial do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/33283/Decreto_19040_18_02_1998.html#:~:text=DECRETO%20N%C2%B0%2019040%2C%20DE,p%C3%BAblicos%20no%20%C3%A2mbito%20do%20GDF.>> Acesso em: 20 out. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 459/2007: regulamenta o § 1º, do art. 10, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e dá outras providências**. 2007. Diário da Câmara Legislativa. Disponível em: <<https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!459!2007!visualizar.action>>. Acesso em: 2 dez. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 556/2007: Dispõe sobre a escolha dos Administradores Regionais e criação dos Conselhos de Representantes Comunitários**. 2007. Diário da Câmara Legislativa. Disponível em: <<https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!556!2007!visualizar.action>>. Acesso em: 2 dez. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar 840, de 23 de dezembro de 2011**. 2011. Diário Oficial do Distrito Federal nº 246 de 26/12/2011.

DISTRITO FEDERAL. **Parecer nº 1/2013-CCJ pela inadmissibilidade do Projeto de Lei nº 459/2007**. 2013. Diário da Câmara Legislativa. Disponível em:

<<https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!459!2007!visualizar.action>>. Acesso em: 2 dez. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 38.094, de 28 de março de 2017. Aprova o Regimento Interno das Administrações Regionais do Distrito Federal e dá outras providências.** 2017. Diário Oficial do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/621943de42e747a19b47ada15d782dcd/Decreto_38094_28_03_2017.html>. Acesso em: 20 out. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 6.260, de 24 de janeiro de 2019. Dispõe sobre a participação popular no processo de escolha de administrador regional e dá outras providências.** 2019. Diário Oficial do Distrito Federal nº 25, seção 1, 2 e 3 de 05/02/2019. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/e2834da3df464beda876468bc2f13b73/Lei_6260_24_01_2019.html>. Acesso em: 3 dez. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 118/2019: Dispõe sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional e dá outras providências.** 2019. Diário da Câmara Legislativa. Disponível em: <<https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!118!2019!visualizar.action>>. Acesso em: 2 dez. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Cota de Aprovação 462 - PGDF/PGCONS/CHEFIA.** 2020. Processo Nº: 0480-000124/2012, Procuradoria-Geral do Distrito Federal. Disponível em: <<http://portaldecorreicao.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/Cota-aprova%C3%A7%C3%A3o-PARECER-N%C2%B0-2872020-PGCONSPGDF-Administradores-Regionais-37-52-1.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Parecer Jurídico n.º 591/2022 - PGDF/PGCONS.** 2022. Processo Nº: 00308-00000166/2022-95, Procuradoria-Geral do Distrito Federal. Disponível em: <<http://parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PGCONS/2022/PGCONS.0591.2022SEI.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2023.

DÓRIA, S. **Comentários à Constituição de 1946.** São Paulo: Max Limonad Editor, 1960. v. 2.

FALLETI, T. A sequential theory of decentralization: Latin american cases in comparative perspective. **American Political Science Review**, Cambridge University Press, v. 99, n. 3, p. 327–346, 2005.

FARHAT, S. **Dicionário parlamentar e político : o processo político e legislativo no Brasil.** São Paulo: Melhoramentos, 1996.

GOMES, G. M.; DOWELL, M. C. M. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: O que É mau para o econômico nem sempre é bom para o social. **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 706, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2339/1/TD_706.pdf>.

LIMA, J. Administrações regionais x regiões administrativas: criação, extinção, desmembramento. **Textos para discussão**, Assessoria Legislativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, n. 5, Ago 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1679>>.

MAGALHAES, B. B.; SOZINHO, D. T.; CARVALHO, G. B. Entre a forma e a matéria: A distinção entre tratados internacionais de direitos humanos materialmente e formalmente constitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, n. 201, p. 275–296, 2014. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502962/001002799.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2023.

MANICOBA, R. Criação de regiões administrativas no distrito federal e o histórico da definição de seus limites geográficos. **Revista Eletrônica: Tempo - Técnica - Território**, Centro de Cartografia Aplicada, n. 2, 2019. Disponível em: <<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1679>>.

NÓBREGA, G. P. da. **A autonomia do Distrito Federal e a PEC nº 261/2008**. 2009. Coluna Jus.com.br. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/13240/a-autonomia-do-distrito-federal-e-a-pec-n-261-2008>>. Acesso em: 2 dez. 2023.

OLIVEIRA, R. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PIOVESAN, F. **Proteção judicial contra omissões legislativas: Ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

SILVA, J. A. da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.558, de 2001**. 2001. <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=2558&base=baseAcordaos>>.