

# Organização do Estado Brasileiro

TORQUATO JARDIM

Advogado. Professor de Direito Constitucional na Universidade de Brasília. Mestre em Direito pela Universidade de Michigan (Ann Arbor). Ministro do Tribunal Superior Eleitoral.

## SUMÁRIO

*I — Introdução. II — Estrutura central do Estado brasileiro. III — República. IV — Federação.*

### I — Introdução

1. Este estudo introdutório da organização do Estado brasileiro é um exercício de direito positivo. Não se trata, portanto, de crítica histórica, política ou ética; cuida-se de analisar o que efetivamente está posto de forma heterônoma na Constituição.

As escolhas metajurídicas foram da Assembléia Nacional Constituinte: quem estuda o direito positivo explora as possibilidades *jurídicas* do texto positivo.

2. Trata-se, é claro, de um exercício de Direito Constitucional, daquilo que é próprio do Direito Constitucional. Exclua-se, destarte, o que for *circunstancialmente* incluído no documento "Constituição".

Constituição, enquanto texto de organização do Estado é contrato político, pacto ou acordo de maiorias e minorias transitórias com capacidade de expressão política efetiva. Contém, portanto, o denominador comum mínimo necessário à estruturação do Estado e à organização das forças políticas.

---

Aula proferida no Instituto de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Distrito Federal, em julho de 1991.

Constituição no sentido *material* (conteúdo necessário) e não no sentido *formal* (expressão supérflua); este o objetivo do estudo. Do formal supérfluo são exemplos:

— o art. 57, § 1.º: “As reuniões” (do Congresso Nacional) “marcadas para essas datas” (15 de fevereiro a 30 de junho e 1.º de agosto a 15 de dezembro) “serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.”

— o art. 208, § 3.º: “Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, *fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.*”

A consequência, certamente impensada, desta norma é a responsabilidade do Estado por ato ilícito do administrador que, por culpa ou dolo, deixe de proceder à chamada de aluno que, na gazeta fora da escola, sofra acidente, porquanto descumprida a obrigação constitucional de zelar pela freqüência (art. 37, § 6.º).

3. Vale dizer, em síntese, o estudo das regras que “dão fundamento ao Estado, sua existência e sua estrutura” (Paul Bastide), sem perda da perspectiva de “garantia da liberdade de um povo, porquanto tudo que for pertinente à liberdade será constitucional” (Benjamin Constant).

## II. *Estrutura central do Estado brasileiro*

“Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

4. Princípios centrais do Estado brasileiro são, assim, a república, a federação e a soberania popular.

A soberania popular é a fonte única de legitimação da república e da federação, estas instrumentos de organização do governo e do Estado.

5. Embora conceitos distintos, tanto no Direito, quanto na História e na Ciência Política, expressam-se, república e federação, *juridicamente*, quer no sistema constitucional, quer no direito infraconstitucional, mediante institutos e normas freqüentemente comuns, em simbiose de notável harmonia. Razoável, contudo, necessário mesmo, que se destaque o que é mais próprio de cada qual.

6. Tenha-se presente que “um princípio jurídico não existe isolado, mas acha-se em íntima conexão com outros princípios. O direito objetivo, de fato, não é um aglomerado caótico de disposições, mas um organismo jurídico, um sistema de preceitos coordenados e subordinados, no qual cada um deles tem lugar próprio” (Ferrara, *apud* Ataliba).

Ou, ainda, em outros termos, princípio é a expressão de uma categoria que submete à sua coerência interna axiomática, não só o sistema jurídico, como também a norma que lhe dá expressão externa. Em suma, é a base do sistema.

Este estudo, portanto, posto o essencialmente constitucional, pretende ordenar, sistematicamente, o que da soberania popular, da república e da federação impositivamente decorrerá.

7. Esta a ordenação constitucional de 1988:

Título III. Da Organização do Estado

Cap. I. Da Organização Político-Administrativa

Cap. II. Da União

Cap. III. Dos Estados Federados

Cap. IV. Dos Municípios

Cap. V. Do Distrito Federal e dos Territórios

Seção I. Do Distrito Federal

Seção II. Dos Territórios

Cap. VI. Da Intervenção

Cap. VII. Da Administração Pública

Seção I. Das Disposições Gerais

Seção II. Dos Servidores Públicos Civis

Seção III. Dos Servidores Públicos Militares

Seção IV. Das Regiões

### III. República

8. República é “um governo que aufere todos os seus poderes, direta ou indiretamente, da grande massa do povo, e é exercido por pessoas que conservam suas funções de modo precário, por tempo limitado ou enquanto procedem bem” (Madison, *The Federalist*).

Contemporaneamente, “é o regime político em que os exercentes de funções políticas representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente” (Geraldo Ataliba).

9. Dos dois conceitos extraem-se as seguintes características do regime republicano:

(a) *Soberania popular*

10. O povo é o titular único do poder originário de organização do Estado, isto é, do poder constituinte; ele o delega aos seus representantes, cuja qualificação de cidadania prescreve, para fins específicos, em hipóteses previamente estabelecidas, para exercício mediante processo legal por ele estipulado (*due process* substantivo e processual).

Todo poder é, portanto, delegado, e delegado mediante lei: ninguém se autolegitima ou se confere capacidade de representação.

A soberania popular está no art. 14 da Constituição, “será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo (ou) iniciativa popular”. O exercício direto de automanifestação da soberania, contudo, não se esgota na iniciativa popular (art. 61, § 2.º), pois pode ser expresso, também, mediante vários mecanismos jurídicos inerentes ao regime republicano, postos na própria Constituição, como se verá adiante.

(b) *Responsabilidade*

11. *Política*. É a submissão dos agentes públicos políticos e administrativos, de capacidade delegada, aos princípios fundamentais expressos na Carta mesma (art. 85) e aos intrinsecamente inerentes ao sistema, porquanto, sabidamente, um sistema jurídico não se esgota nas suas normas positivas, muito menos um sistema constitucional, cuja capacidade jurídica de responder no tempo às exigências novas é essencial à estabilidade do Estado, e por via de consequência, mais crucial ainda à certeza de liberdade, não só individual, mas também de todo o agregado social.

Implica a renovação periódica de mandatos, mediante eleições livres, julgamento subjetivo não motivado que renova a legitimidade ética do agente público.

A responsabilidade política traz efeitos legais específicos, como o julgamento político, embora observado rito jurídico, do Presidente da República perante o Senado Federal, se admitida a acusação por dois terços da Câmara dos Deputados (art. 86).

12. *Legal.* O princípio da legalidade está posto no art. 5.º, II (“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”) e no art. 37, *caput*, como um dos quatro princípios centrais da administração pública em geral.

Dele decorre a imposição de que o agente público político ou administrativo há de estar legalmente capacitado para praticar o ato previsto em lei mediante forma ou instrumento autorizado por lei. Não se trata, no entanto, de legalidade formal somente, mas também *material*; não é a aparência, mas o conteúdo.

13. Esta a razão para que *moralidade* e *impessoalidade* sejam agora normas de direito positivo (art. 37, *caput*). Por isso mesmo, o controle do ato político ou administrativo deixa de ser mera fiscalização das formalidades legais extrínsecas, mas, também, por imposição normativa da ordem republicana nova, exame das motivações materiais intrínsecas, dado o comando normativo positivo constitucional da moralidade e da impessoalidade.

14. Não satisfeito em esperar pela análise das inferências necessárias, o constituinte originário criou a responsabilidade solidária para quem, responsável pelo controle interno do poder público, tome conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade e delas não dê ciência ao Tribunal de Contas da União (art. 74, § 1.º).

15. Por isso mesmo a relevância substantiva de *duas* inovações da Constituição:

— a do art. 5.º, XXXV, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, do que decorre, por não se exigir o fato concreto ou atual, mas a sua mera probabilidade ou expectativa, expansão notável do poder cautelar do juiz, particularmente quando combinado com as normas de moralidade e impessoalidade; e

— a do art. 5.º, LIX, onde se dispôs que “será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal”, substituição processual que enseja à soberania popular expressar-se por si própria, independentemente da omissão do agente público com capacidade legal expressa.

16. Resta claro, neste sistema normativo, que, não só se impõe o exame do mérito do ato administrativo, sem o que não haverá como conferir conteúdo substantivo aos comandos normativos da moralidade e da impessoalidade, como a própria Constituição, dada a relevância *material* do princípio expresso na norma, fixa, ela própria, a pena para a negligência para com o princípio constitucional republicano, qual seja a responsabilização solidária.

17. Ainda neste mesmo tópico da *responsabilidade legal* são igualmente relevantes três outras disposições constitucionais, todas no art. 37.

O § 4.º c/c art. 15, V: a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, por atos de improbidade administrativa.

O § 5.º: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

O § 6.º: a responsabilidade por danos a terceiros causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras de serviços públicos, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, vale dizer, primeiro, que o Estado, enquanto agente da soberania popular, só pode agir conforme a lei, e que, não o fazendo, é responsabilizado; segundo, que o servidor público, ou quem a ele assemelhado, que aja em nome do Estado, também é responsável quando não atue conforme o modelo do devido processo legal.

18. Revela-se, aí, a força do castigo constitucional pelo desrespeito à responsabilidade republicana: a ação de ressarcimento é *imprescritível*, e, pior, a *suspensão dos direitos políticos*, ou seja, a cassação da cidadania ativa, o bem jurídico historicamente mais precioso da vida em coletividade.

#### (c) *Prestação de contas e fiscalização e controle interno e externo do poder público*

19. Não se limita a ordem republicana a impor o devido processo legal; ela o quer permanentemente fiscalizado.

Firma-se, assim, um sistema de controle que começa pela competência exclusiva do Congresso Nacional de julgar anualmente as contas prestadas pelo presidente da República e fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo (art. 49, IX e X).

Constitucionaliza-se, assim, uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial mediante sistemas de controle externo e interno, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas efetuadas por cada um dos Poderes (arts. 70-75).

20. Observe-se que *legitimidade* aqui adquire contorno próprio. Não basta a legalidade; exige-se um atributo a mais, qual seja, o da legitimidade, que há de ser entendido, no mínimo, como uma imposição de legalidade material consentânea com sistema de princípios no qual se acha inserido o ato administrativo.

21. Note-se, ainda, que “prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinhei-

ros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (parágrafo único, art. 70). Não há, pois, exceção ao controle e prestação de contas.

22. Compõem ainda o sistema de controle diversas outras normas constitucionais, a saber:

— os já mencionados incisos XXXV e LIX do art. 5.º;

— o art. 5.º, LXXIII, segundo o qual “qualquer cidadão é parte legítima para propor *ação popular* que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, isento o autor de custas judiciais e do ônus da sucumbência, salvo comprovada má-fé”;

— os incisos LXVIII, LXIX e LXX, que tratam do *habeas corpus*, do mandado de segurança e do mandado de segurança coletiva, ao ensejarem ao indivíduo ou à coletividade o exercício direto da soberania popular para controle da legalidade e do devido exercício do poder delegado;

— o art. 34, VII, *d* e o art. 35, II, que autorizam a intervenção, da União nos Estados ou no Distrito Federal, e dos Estados nos Municípios, quando não prestadas as contas da administração pública direta e indireta, na forma da lei.

23. Vale a pena, a esta altura, lembrar que “os mecanismos republicanos hão de resguardar os bens, dinheiros e valores públicos contra a ação dos agentes públicos.” (Cf. Cirne Lima *apud* Geraldo Ataliba.)

#### (d) *Publicidade dos atos*

24. O art. 37, *caput*, torna a publicidade norma de direito positivo para toda a administração pública.

Pelo menos cinco incisos do art. 5.º refletem o comando constitucional da publicidade:

— XXXIV: com o qual assegura-se a todos, “independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”, como também “a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”;

— LX: “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”;

— LXII: “a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontram serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada”;

— LXIV: “o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial”;

— LXXII: as hipóteses de *habeas data* “para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público”, e “para a retificação de dados, quando não se prefera fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”.

25. Ainda pertinentes à publicidade dos atos estas outras quatro normas constitucionais.

O § 3.º do art. 31, segundo o qual “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”. Observe-se, uma vez mais, que não se trata de controle da legalidade no sentido formal; o atributo de legitimidade implica necessariamente um *plus*, qual seja, a legalidade material, aquela consentânea com a ordem de princípios que servem de base a todo o sistema.

O inciso XXI, art. 37, ao constitucionalizar o princípio da publicidade da licitação.

O § 1.º do art. 37, que faz importante distinção entre propaganda política dirigida a fins de promoção pessoal de autoridade e *publicidade* dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos para o propósito de informação e prestação de contas, razão por que veda “nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal”.

O inciso IX do art. 93, que determina que “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos (...) sob pena de nulidade”, ressalvada a possibilidade, já prevista no art. 5.º, LX, de limitar a publicidade, em determinados atos, às partes e seus advogados.

26. A publicidade dos atos de autoridade pública já fôra afirmada indispensável, na ordem civil, por Santo Tomás de Aquino, quem, na última das quatro considerações para definir a lei, pergunta se a publicação será ou não da essência da lei. Derivando a resposta do direito canônico, afirma que o compulsório implica conhecimento geral. Daí a sua clássica definição de lei como “ordenação racional, dirigida no sentido do bem comum, e *tornada pública* por aquele que estiver encarregado de zelar pela comunidade”. Aí a fonte histórica do mandamento constitucional.

#### (e) *Motivação dos atos*

27. Três cláusulas constitucionais expressam este traço republicano.

O art. 5.º, LXI: “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e *fundamentada* de autoridade judiciária competente,



salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei”.

O art. 93, IX, lembrado acima quanto à publicidade, mas que obriga igualmente a motivação: “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade...”.

O art. 93, X: “as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas...”.

28. Motivação é a face material, substantiva, da formalidade da publicidade. Não basta à ordem republicana a notícia de que o agente público político ou administrativo tenha decidido tal ou qual em nome do interesse geral. Há que se justificar a razão da iniciativa, o processo político ou o instrumento administrativo mediante os quais serão concretizadas as iniciativas, explicar a universalidade ou a parcialidade dos beneficiados; enfim, *indicar clara e publicamente qual a vantagem coletiva do mérito, da oportunidade e da conveniência do ato político ou administrativo.*

#### (f) *Estabilidade do servidor público*

29. Não se pode esperar *eficácia normativa* de qualquer das disposições do sistema republicano de controle e fiscalização da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade sem a existência de um corpo profissional de servidores públicos estáveis, dotados da proteção constitucional mínima de segurança do vínculo de trabalho. Imaginar o contrário é tornar o servidor público — agente da soberania popular nos termos da delegação legal — presa fácil de interesses que não raro passam ao largo da Constituição e das leis infraconstitucionais.

A estabilidade é, nesta perspectiva, instrumento constitucional de reforço da possibilidade de que os agentes políticos cuidem de seus interesses dentro do quadro admitido pela ordem jurídica constitucional e infraconstitucional.

Conseqüência desta perspectiva é dar por inconstitucional a emenda constitucional que pretenda dar cabo da estabilidade no serviço público, porquanto, tendente a abolir o regime republicano.

30. Laborou em erro a Assembléia Nacional Constituinte ao excluir do elenco do que não pode ser emendado pelo poder constituinte derivado (§ 4.º do art. 60) o princípio republicano. Confundiu o constituinte originário conceitos medievais e do alvorecer do Estado moderno com o significado *jurídico* contemporâneo (e nem tão novo porque nascido em 1688 e rejuvenescido nas revoluções americana e francesa do final do século XVIII). Regime republicano, desde 1688, não mais se contrasta com a monarquia.

A monarquia constitucional, saída da Revolução Gloriosa em 1688, submeteu o rei ao parlamento eleito pelos detentores da soberania popular, os quais, antes, depuseram Jaime II, o último dos Stuarts, e submeteram Maria e Guilherme de Orange (depois Guilherme III) ao juramento de fidelidade a um ato do Parlamento, o *Bill of Rights*. "Este Bill enumera uma série de atos que o Rei não pode cometer por serem *ilegais*, o que significa que o Rei está submetido ao Direito resultante do costume sancionado pelos tribunais, o *direito comum* (*common law*) aplicável a todos os ingleses, rei ou súdito, servidor da Coroa ou particular, militar ou civil, de qualquer parte da Grã-Bretanha" (Marcelo Caetano).

31. Em outras palavras, monarquia constitucional não exclui regime republicano no sentido de administração pública responsável política e juridicamente perante a soberania popular, até porque no exemplo histórico, adotou-se o parlamentarismo e, neste, sabidamente, não há poder executivo, e, sim, uma comissão parlamentar com delegação administrativa, o que importa dizer que o regime republicano continua nas mãos da soberania popular mediante a representação parlamentar.

32. Tenha-se presente que a norma jurídica positiva não existe no vácuo. Um fato concreto lhe é sempre subjacente. Daí a abundância normativa da Constituição de 1988 em buscar assegurar o que vulgarmente é rotulado de transparência.

Juridicamente, o que se tem é um sistema coerente com o princípio magno da soberania popular, o que se reflete em normas positivas heterônomas que comandam, obrigam e submetem o agente público político e o agente público administrativo. Tais agentes públicos são o instrumento de expressão jurídica dos processos políticos e administrativos que têm por fim dar realização concreta ao interesse público geral. Como toda delegação de capacidade de agir, implica o sistema, logicamente, num ordenamento de responsabilidade, prestação de contas, publicidade e motivação das escolhas políticas, dos meios legais pré-estabelecidos, dos instrumentos administrativos postos na lei e dos resultados obtidos.

Esta é a essência mais íntima do Estado de direito democrático: que toda decisão política e toda ação administrativa sigam o modelo legal — o devido processo legal.

Este o quadro constitucional republicano.

33. Coerente com os mandamentos republicanos de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, a Constituição, no art. 37, dispõe sobre as conseqüências necessárias na aplicação prática do dia-a-dia administrativo.

Fôra outra a história constitucional do Brasil; fôra a história constitucional de nossa terra uma busca constante de inferências necessárias dos

princípios fundamentais; e não haveria a conveniência de se detalhar, minudentemente, tudo o que consta de 21 incisos e pelo menos três parágrafos.

São normas formalmente constitucionais, ainda que essenciais a uma percepção ideal da República.

Tais normas, típicas de direito infraconstitucional administrativo, constam do Texto Maior por razões metajurídicas: experiência política, observação dos *mores* públicos, desconfiança na capacidade dos agentes públicos de tomarem, voluntariamente, um caminho de coerência republicana, enfim, o que mais for.

Volto à lição de Cirne Lima: “os mecanismos republicanos hão de resguardar os bens, dinheiros e valores públicos contra a ação dos agentes públicos”.

34. Algumas questões concretas com que já se depara a administração pública ilustra a ordem constitucional republicana posta na Constituição de 1988.

(a) *Estrangeiros no serviço público*

35. O art. 37, I, diz que “os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos *brasileiros* que preencham os requisitos estabelecidos em lei”. Brasileiros, natos e naturalizados, estão definidos no art. 12.

Dita o § 2.º do mesmo art. 12: “A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição”.

A lei não pode igualmente distinguir entre brasileiros, natos ou naturalizados, e estrangeiros residentes no País no tocante aos direitos e deveres individuais e coletivos elencados no art. 5.º da Constituição.

São, portanto, duas as hipóteses jurídicas:

(i) a lei não pode distinguir entre brasileiros natos e brasileiros naturalizados; somente a Constituição pode fazê-lo;

(ii) a lei não pode distinguir entre brasileiros natos, brasileiros naturalizados e estrangeiros residentes no País no tocante aos direitos e deveres postos no art. 5.º

Sêgue, por força lógica, que a lei pode distinguir entre brasileiros e estrangeiros no que for pertinente a direitos outros que não os elencados no art. 5.º da Constituição.

É este o sistema constitucional de tratamento da nacionalidade; outras distinções, como aquelas previstas na ordem econômica, não são pertinentes ao ponto ora em exame.

36. Daí, a irrecusável inconstitucionalidade do § 6.º do art. 243 do Regime Jurídico Único (Lei n.º 8.112/90): “Os empregos dos servidores

estrangeiros com estabilidade no serviço público, enquanto não adquirirem a nacionalidade brasileira, passarão a integrar tabela em extinção, do respectivo órgão ou entidade, sem prejuízo dos direitos inerentes aos planos de carreira aos quais se encontrem vinculados os empregos”.

Não compete ao direito infraconstitucional criar exceção ao comando expresso da Constituição. Esta norma é cláusula típica de direito intertemporal, a qual, para excetuar, ou diferir no tempo, a eficácia da norma constitucional nova, teria que estar inscrita nas disposições transitórias da própria Constituição, jamais no texto infraconstitucional. Quem absorve a velha ordem na nova é a Constituição mesma, nunca ato legislativo infraconstitucional.

37. Diverso, todavia, totalmente diverso, o tratamento do estrangeiro nos casos da contratação temporária de excepcional interesse público, no mesmo RJU, art. 233, incisos IV e V, e parágrafos 1.º, 2.º e 3.º, o qual regulamenta o inciso IX, art. 37, da Constituição (“a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”).

Admite-se aí o *contrato de locação de serviços*, portanto uma relação contratual de direito público para a prestação de serviços, e não exercício de cargo, emprego ou função pública; e mais, para atender necessidade, *um*, temporária, *dois*, limitada até quarenta e oito meses, *três*, improrrogáveis, e, *quatro*, de excepcional interesse público, como também definido na lei. Por fim, escolha mediante processo de recrutamento seletivo, ainda que simplificado, mas “sujeito a ampla divulgação em jornal de grande circulação” (princípio republicano da publicidade).

(b) *Temporiedade da comissão de livre nomeação e exoneração* (art. 37, II, *in fine*)

38. Surge aqui a necessidade imperiosa de se construir um parâmetro constitucional para o tempo da comissão para exercício, sem concurso público, de cargo de livre nomeação e exoneração, até porque o § 2.º do art. 40 assegura aposentadoria “em cargos ou empregos temporários”. Deve esta norma ser interpretada como exceção à obrigatoriedade do concurso público, isto é, como uma autorização constitucional permanente para que o agente público administrativo desempenhe função pública até a aposentadoria sem jamais se submeter a concurso público ao qual os menos aquirentes com os favores políticos devem se submeter?

Quais os limites constitucionais que a moralidade, enquanto norma positiva, deve impor à lei que declara quais e quantos cargos públicos serão de livre nomeação e exoneração?

A ordem constitucional republicana impõe aqui um notável esforço de *construção*, insuficiente mera interpretação, para que se estruture coerentemente a aplicação infraconstitucional do princípio basilar. São por

demais evidentes os abusos políticos que ocorrerão sob a aparência de constitucionalidade; ou seja, a constitucionalidade formal a obscurecer a ordem material.

(c) *Revisão geral da remuneração dos servidores públicos*

39. No julgamento do pedido de suspensão liminar dos efeitos da Medida Provisória n.º 296, o Min. Sepúlveda Pertence, relator da matéria no Supremo Tribunal Federal, afirmou interpretação de vastíssima repercussão no direito constitucional, embora ainda não expressa em acórdão porque, como é notório, aquela medida provisória foi rejeitada pelo Congresso Nacional, com o que o Tribunal ainda não prosseguiu no exame da ação. Antiga jurisprudência indica que se procederá ao exame do mérito porquanto a revogação, no caso rejeição, de norma argüida de inconstitucional não suspende o julgamento daquela Corte.

40. Afirmou o relator que a norma do inciso X do art. 37 (“a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data”), é corolário do princípio da isonomia, posto no *caput* do art. 5.º Daí inferiu ele que a aplicação do inciso X do art. 37 pressupõe o atendimento dos mesmos requisitos de configuração da igualdade exigidos pelo *caput* do art. 5.º

Em dedução lógica, afirmou o relator que os cargos ou grupos funcionais constantes dos arts. 2.º a 6.º da Medida Provisória continuam na sua natureza intrínseca — ou naquilo que os administradores denominam de *job description*, peculiaridades que os afastavam do padrão de igualdade com os demais servidores; eram os artigos que cuidavam dos aumentos dos militares, dos diplomatas, dos cargos de natureza DAS e os de Consultor-Geral da República, e outros cargos administrativos da Presidência da República. Donde ter negado a liminar.

Admitiu o relator, apenas quanto ao universo categorias funcionais abrangidas pelo art. 1.º, a irrefutável isonomia; a liminar, todavia, foi denegada por motivação constitucional que escapa ao tema deste trabalho.

41. A se confirmar o precedente, disporá o administrador público de arma notável para uma política salarial diferenciada não só nos índices, como no tempo. Para tal, basta trazer à colação esta lição reconhecida sobre os requisitos de validade dos *discrimens* em face do princípio da igualdade posto na Constituição:

“Para que um *discrímen* legal seja convivente com a isonomia, consoante visto até agora, impende que concorram quatro elementos:

a) que a *desequiparação* não atinja de modo atual e absoluto um só indivíduo;

b) que as situações ou pessoas desequiparadas pela regra de direito sejam efetivamente distintas entre si, vale dizer, possuam características, traços, *nela residentes*, diferenciados;

c) que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles estabelecida pela norma jurídica;

d) que, *in concreto*, o vínculo de correlação supra-referido seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa, ao lume do texto constitucional, para o bem público” (C. A. Bandeira de Mello, *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*).

42. Necessitará, assim, o administrador público, apenas, de proceder a uma inteligente distinção de responsabilidades funcionais e de qualificações profissionais destinadas a propósitos públicos diversos para que possa, constitucionalmente, distinguir índices ou periodicidade de aumentos.

Cria-se, aí, certamente, uma tarefa notável de controle para o Judiciário.

#### IV. *Federação*

Constituição Federal, art. 1.º: “A República *Federativa* do Brasil, formada pela *união indissolúvel* dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (. . .)”.

43. A federação é pétreia, não pode sequer ser objeto de emenda do poder constituinte derivado (art. 60, § 4.º, I). É a expressão permanente da escolha constituinte originária (órgão representativo da soberania popular) para dar forma jurídica harmônica ao processo político e administrativo de solução comum das necessidades econômicas e das demandas sociais das coletividades parciais que deram origem ao todo federativo. Respeitados, no que couber dentro da harmonia jurídica, os traços peculiares consagrados, histórica e sociologicamente, por cada uma das coletividades parciais.

44. A federação reveste algumas características essenciais.

##### (a) *Constituição escrita*

45. Representa a Constituição escrita o contrato ou pacto federal, o acordo sobre o papel político, a capacidade jurídica e a responsabilidade social dos entes federados. É a expressão do compromisso de convivência indissolúvel; é, portanto, renúncia a qualquer outra alternativa de vida coletiva — na política, na economia, no social e no jurídico.

(b) *Capacidade constituinte local*

46. É a expressão da autonomia do ente federado, entendida como a capacidade constitucionalmente assegurada de autogoverno, auto-organização e auto-administração, nos termos e limites traçados pela Constituição nacional. “É o poder de uma coletividade para organizar, sem intervenção estranha, o seu governo, e fixar as regras jurídicas, dentro de vínculo pré-traçado pelo órgão soberano” (João Mangabeira).

47. A autonomia na federação brasileira vem tratada nos artigos 25, § 1.º (Estados), 29 (Municípios) e 32 (Distrito Federal):

“Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

São reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (art. 25, *caput* e § 1.º).

“O Município reger-se-á por lei orgânica, votada (...) e aprovada (...pela...) Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos (...)” (art. 29).

“O Distrito Federal (...) reger-se-á por lei orgânica, votada (...) e aprovada (...pela...) Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição” (art. 32).

48. Outro limite à autonomia, além dos que ficaram expressos nas normas supratranscritas, é a possibilidade da União, mediante lei complementar, criar *regiões*, “para efeitos administrativos”, com o fim de “articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social” (art. 43). Pode, assim, a União ocupar espaço jurídico do ente federado “visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.” Há a garantia, no entanto, de que os incentivos mediante isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos será apenas de tributos federais (art. 43, § 2.º, III).

49. A autonomia, de outro lado, é protegida pelos parágrafos 3.º e 4.º do art. 18, os quais exigem o *plebiscito*, ou seja, uma expressão republicana de exercício direto da soberania popular, dentre a população diretamente interessada, para a criação, pelos processos neles indicados, de novos Estados e Municípios.

A imposição do plebiscito também para a criação de novos Estados resolve a aguda crise constitucional surgida quando da fusão dos Estados da Guanabara e do antigo Rio de Janeiro. Sem qualquer pretensão de resguardo constitucional, expresso ou implícito, sob a ordem de então, o mero envio do projeto de lei complementar do Presidente da República

ao Congresso Nacional já extinguiu a autonomia estadual de auto-administração. Nenhum dos órgãos então constitucionalmente competentes argüiu o absurdo federativo (vide RE 90.249, in *RTJ* 92/374).

Outra proteção ao mesmo princípio é a previsão de intervenção da União no Estado que não assegurar a autonomia municipal (art. 34, VII, c).

(c) *Repartição constitucional de competências*

50. A federação brasileira é uma série de quatro círculos concêntricos, onde se estabelecem harmonicamente quatro ordens jurídicas, das quais a mais externa é guia-mestre, e as três outras parciais e autônomas, onde aquela mais externa tende a ser mais genérica, e, as demais, mais específicas e peculiares.

51. A repartição constitucional de competências se dá, então, em quatro áreas: nacional, federal, estadual e municipal.

*Nacional* é a competência de emitir moeda, administrar as reservas cambiais do País, elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento, manter o serviço postal, editar diretrizes e bases da educação nacional, fixar normas gerais de direito tributário. *Federal* é a competência de administrar o serviço público da União, de regulamentar o sistema de tributos federais, de administrar territórios federais. *Estadual* é a competência assinalada na Constituição como própria de sua autonomia, seja a privativa, a concorrente ou a comum. *Municipal* é a competência autônoma dos municípios de legislarem sobre os assuntos de seu interesse peculiar local, suplementando a legislação nacional, federal e estadual.

52. A competência da União Federal consta de dois artigos. O art. 21 trata da competência política e administrativa de caráter eminentemente *nacional*; o art. 22 versa a competência legislativa privativa também de natureza *nacional*. A sua competência de natureza federal, isto é, contida no sistema nacional, em geral é exercida concomitantemente com a nacional, ou concorrentemente ou em comum com os Estados e Municípios (arts. 23 e 24).

53. Impõe distinguir competência comum (art. 23) e concorrente (art. 24). A competência *comum* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é de natureza política, não propriamente jurídica; reflete o compromisso comum dos entes federados em promoverem certos valores e interesses que a todos afetam; é um contrato de objetivos comuns. Da regulamentação jurídica propriamente dita cuidam outras normas da Constituição mesma.

A competência *concorrente* da União, dos Estados e do Distrito Federal, não dos Municípios, é de natureza legislativa, e tem por escopo dar



configuração jurídica positiva aos princípios e compromissos postos no sistema constitucional, e particularmente no art. 23.

54. Importante para compreensão do sistema normativo de compatibilização das órbitas jurídicas parciais da federação é atentar para os §§ 1.º a 4.º do art. 24, segundo os quais:

— § 1.º: “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”;

— § 2.º: “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”;

— § 3.º: “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades”;

— § 4.º: “a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

55. A nova Constituição deu fim ao debate acadêmico sobre ser o *Município* ente federativo ou apenas órgão político-administrativo do Estado. Não é só o art. 1.º que o afirma categoricamente; a Constituição tratou de lhe desenhar um perfil federativo claro:

— o art. 29 trata da capacidade de autogoverno municipal; naturalmente que, sendo o mais central dos círculos concêntricos da federação, é o que dispõe de menor latitude, pois deve obediência às disposições vinculantes das Constituições nacional e estadual;

— o art. 30 cuida das capacidades de auto-organização e de auto-administração, inclusive sistemas próprios de controle externo, exercido pelo Poder Legislativo Municipal, e de controle interno, do Poder Executivo Municipal (art. 31); uma vez mais, observados os parâmetros vinculantes das Constituições nacional e estadual.

56. O que não tem o Município, e deveria tê-lo, é um Poder Judiciário próprio. São incontáveis as demandas típicas de litígios comunitários e de vizinhança, quase sempre de reduzido valor econômico, que melhor seriam solucionados na órbita local do que em cortes estaduais.

#### (d) *Corte constitucional nacional*

57. A competência constitucional federativa de harmonia de interpretação do direito nacional e de resolução de conflitos constitucionais é compartilhada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça.

58. Harmonia de interpretação do direito nacional. No Supremo Tribunal Federal, a competência originária para julgar e processar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo *federal* ou *estadual* e a competência recursal extraordinária para julgar as causas decididas em úni-

ca ou última instância, quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição nacional, declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal (materialmente *nacional*) ou julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da mesma Constituição nacional (art. 102, I, *a* e III).

No Superior Tribunal de Justiça, a competência recursal especial de julgar as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida contrariar ou negar vigência a tratado ou lei federal (materialmente *nacional*), julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face de lei federal (materialmente *nacional*) ou der à lei federal (materialmente *nacional*) interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal (art. 105, III).

59. Conflitos constitucionais. No Supremo Tribunal Federal, a competência originária para julgar e processar litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território; as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta; e os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal (art. 102, I, *e, f, o*).

No Superior Tribunal de Justiça, a competência originária para processar e julgar os conflitos de jurisdição entre quaisquer tribunais, ressalvada a competência do STF no art. 102, I, *o*, bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos; e os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União, ou entre autoridades judiciárias de um Estado e administrativas de outro ou do Distrito Federal, ou entre as deste e da União (art. 105, I, *d, g*).

#### (e) *Intervenção*

60. A intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal, e dos Estados nos Municípios, é da essência do sistema federativo; visa a manter a integridade dos princípios basilares da Constituição (Michel Temer).

É ato excepcional, de crise federativa, que se expressa juridicamente no procedimento posto na Constituição, exercitável unicamente nas hipóteses nela previstas, e justificado em face da indissolubilidade do pacto federal.

61. Deve-se notar que a intervenção da União no Estado ou no Distrito Federal, e a do Estado no Município, afasta, temporariamente, a autonomia constitucional. Sua previsão constitucional, contudo, revela e realça as autonomias constitucionais federativas (Michel Temer).

As hipóteses de intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal estão enumeradas no art. 34; observe-se que a linguagem constitucional é restritiva: “não intervirá (...) exceto para...”. A enumeração é exaustiva e não pode ser lida expansivamente.

62. O dever constitucional da União de intervir é inarredável, sob pena de crime de responsabilidade do Presidente da República (art. 85. I). Inarredável, mas limitado à excepcionalidade das hipóteses únicas postas no Texto Maior.

A mesma perspectiva de análise se aplica à intervenção dos Estados nos Municípios prevista no art. 35. Importante para a percepção sistemática da federação é notar que o mesmo art. 35 submete a União no tocante à intervenção nos Municípios localizados em Território Federal, donde inequívoca, uma vez mais, a afirmação de serem os Municípios unidades da federação.

*(f) Somente a União, enquanto governo nacional, mantém relações de direito internacional*

63. Trata-se aqui do modernamente superadíssimo conceito clássico de soberania no direito internacional público, que vem a ser “o poder exclusivo e indivisível que não conhece outro superior ou concorrente, nem admite limites senão aqueles que voluntariamente se traçou em tratados ou no texto constitucional” (Carlos Maximiliano).

64. Superado embora nas relações internacionais reais, tem ainda o velho conceito marcada repercussão na órbita constitucional interna do Brasil. Nas federações modernas, as que se permitem evoluir com os fatos da história, os entes federados, por direito ou de fato, atuam no cenário econômico mundial, buscando opções de mercado que melhor atendam à demanda de suas peculiaridades locais.

Para se compreender adequadamente esta reserva de soberania, retome-se o conceito de *autonomia*, que é o que se permite às unidades da federação, no jogo das relações do mundo contemporâneo sem fronteiras, ao qual não podem ter acesso pleno, na dimensão de suas capacidades locais, para atender às imposições de suas particularidades. “É a capacidade constituinte delegada pelo poder nacional” (Maximiliano); ou “revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos” (Machado Horta).

Sendo este um exercício de direito positivo, de análise da ordem constitucional como posta, para dela inferir o que for juridicamente possível, nada se poderá argüir em favor de uma maior presença da unidade federada nas relações internacionais. Este papel está restrito ao governo nacional.

65. Observe-se que a concentração maior ou menor de iniciativa das unidades federadas não descaracteriza *juridicamente* a federação: o argumento que procura analisar a federação brasileira, para tentar descaracterizá-la, apontando excesso de poderes no nível nacional, pode ser político, sociológico ou histórico, mas não *jurídico*. Nesta perspectiva, presentes as características antes assinaladas, ter-se-á uma federação.

Vale dizer, não se confunda desconcentração de poder constitucional (típica do federalismo) com descentralização administrativa (própria do Estado unitário): a capacidade constitucional do ente federado não pode ser retirada unilateralmente pelo governo nacional, o qual é, *juridicamente*, igual aos governos dos entes federados, embora diversas as capacidades jurídicas, enquanto no Estado unitário o órgão administrativo descentralizado não tem título próprio à sua competência.

66. Comento, a título ilustrativo, uma questão concreta no trato do sistema federativo, particularmente pertinente à percepção do "espírito" federativo: o comércio interestadual. É competência privativa da União legislar sobre o comércio interestadual (art. 22, VIII).

Refleta-se, então, sobre firme precedente do Supremo Tribunal Federal (Representação 1.049, in *RTJ* 98/37), o qual bem revela a concepção usual da federação como modelo rigidamente jurídico, infenso à absorção do fato econômico mediante argumento jurídico *inerente* à lógica do sistema.

67. Lei estadual do Amazonas autorizara o Poder Executivo a regulamentar as saídas de madeira de certa espessura para fora do Estado, com fim de fomentar a instalação de indústrias de base dentro do mesmo Estado. Cuidava-se de oferecer vantagem tributária para as vendas de madeira beneficiada ou semimanufaturada.

O Tribunal declarou tratar-se a hipótese de comércio interestadual, donde a inconstitucionalidade, por se invadir competência exclusiva da União; nada mais considerou.

68. Outra visão é, no entanto, razoável. A federação é resultado *jurídico* de uma harmonização de interesses nacionais, regionais e locais. Os traços políticos, as demandas econômicas e as questões sociais de cada coletividade parcial continuam a existir após o pacto federativo. A federação torna-se, assim, um instrumento jurídico para coordenação da busca de uma solução coletiva e harmoniosa para aqueles mesmos traços, demandas e questões. Não exclui, portanto, a federação, a iniciativa autônoma criativa de cada uma das coletividades parciais que lhe deram origem.

Incompatível com a federação será, construtivamente, solução para problema local que afete desvantajosamente valor igualmente relevante e substantivo, quer de outro ente federativo, individualmente considerado, seja da coletividade nacional.

O Tribunal não considerou que, contrariamente a processo anterior, do Estado do Pará (Rep. 1.029), no qual a lei estadual proibia a saída da madeira *in natura*, no caso vertente ao produtor da madeira *in natura*, de certa dimensão, era oferecida a *alternativa* comercial de beneficiá-la, ou semimanufaturá-la, no mesmo Estado, *antes* de vendê-la para comprador oriundo de outro Estado. Observe-se, *opção*, não proibição. Assim, não estava o Amazonas a retirar bem da circulação comercial entre os Estados; apenas, buscando fomentar sua atividade econômica interna, estimular a geração de emprego de mão-de-obra mais qualificada que a do mero cortador de madeira, criar mais valor acrescido aos bens econômicos ali produzidos, ofereceu ao mercado uma opção a mais: beneficiar ou semimanufaturar a madeira para auferir vantagem tributária.

A decisão de continuar a vender a madeira *in natura*, obviamente por preço menor, ou beneficiá-la ou manufaturá-la, claro que para vender por preço maior, continuou a ser do alvitre do empresário, lá com suas *considerações contábeis e financeiras*.

69. O Tribunal, desse modo, vislumbrou no federalismo instituto originariamente jurídico, para ser compreendido em si mesmo, enquanto categoria jurídica, e não um instrumento, dentre outros disponíveis no direito constitucional, de coordenação da busca, pela coletividade nacional, da solução comum harmoniosa para as demandas econômicas e questões sociais das coletividades parciais, demandas e questões essas que persistem, que não desapareceram pelo tão só surgimento da federação.

70. Possível, assim, argumentar, juridicamente, que a interpretação pela inconstitucionalidade das iniciativas locais de solução de problemas peculiares às coletividades parciais deve se limitar às hipóteses em que valor ou interesse incontrastável de outra coletividade parcial, ou da coletividade nacional, sejam substantivamente afetados de forma desvantajosa.

Dito de outro modo, o esforço do estudioso deve ser construir o princípio de modo a assegurar o espaço normativo das unidades da federação, cujos traços políticos, por imposição lógica do sistema, devem ser *preservados pela ordem normativa nacional, a qual, embora coercitivamente harmonizadora e mais abrangente, não é nem única nem total*.

71. A cláusula do comércio interestadual é das mais ricas no estudo do federalismo. A nova Constituição estimula seu exame na medida em que os Estados recuperaram mais capacidade de iniciativa legislativa, limitada a União a normas gerais em quase todos os temas que mais de perto tocam as vidas das pessoas. As municipalidades mais industrializadas, em particular, dispõem agora de importante campo de investigação constitucional, para construir suas legislações sobre proteção do meio ambiente, combate à poluição, saúde, educação, transporte e defesa do consumidor. Terão todas que se deparar com a competência privativa da União para

legislar sobre comércio interestadual: ainda que reflexamente, a regulamentação desses temas, freqüentemente, toque o comércio interestadual.

72. Por fim, o perfil peculiar do *Distrito Federal* na federação brasileira. Ente federado embora, não tem latitude de autonomia igual a dos Estados.

73. A segurança pública está sob controle da União, que detém a competência para “organizar e manter (...) a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal” (art. 21, XIV). Lei *federal*, não *nacional*, portanto não obrigatória para os Estados, é que disporá “sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar” (art. 32, § 4.º). Nesta matéria, em relação aos Estados, a competência da União está limitada a normas gerais (art. 22, XXI), asseguradas, portanto, a auto-organização e a auto-administração.

Também compete à União “organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal” (art. 21, XIII), e ainda legislar *privativamente* sobre a “organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública (...), bem como organização administrativa destes” (art. 22, XVII).

Outra redução de autonomia é a vedação de divisão em Municípios (art. 32, *caput*).

74. Traços federais decisivos, todavia, estão presentes tanto na competência tributária igual a dos Estados (art. 155) e dos Municípios, porquanto absorvida a competência destes (§ 1.º do art. 32), quanto na repartição das receitas tributárias com os Estados (art. 157), como também com os Municípios, pela mesma razão de ter absorvido suas competências.

Sua envergadura federal revela-se, igualmente, na previsão de litígios com Estado estrangeiro ou com organismo internacional, ou na possibilidade de causas ou conflitos com a União ou com Estados, hipóteses da competência originária do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, e, f).

No mesmo sentido, a disposição sobre conflitos de atribuições entre autoridades judiciárias de um Estado e administrativas do Distrito Federal, ou entre autoridades administrativas do Distrito Federal e da União, os quais serão dirimidos pelo Superior Tribunal de Justiça, também originariamente (art. 105, I, g).

Ainda, e da maior relevância, a proteção da autonomia do Distrito Federal, ainda que de dimensão menor, na previsão de intervenção federal em circunstâncias iguais às dos Estados (art. 34).

75. Cabe assinalar, por fim, o rigor técnico do constituinte em denominar de lei orgânica o instrumento jurídico de autogoverno, auto-organização e auto-administração do Distrito Federal (art. 32) em face das diferenças apontadas com as atribuições dos Estados.