

ANÁLISE AO ACÓRDÃO SOBRE MANDADO DE SEGURANÇA Nº 10.745 - DF (2005/0100196-3) E AS PARTICULARIDADES DO DISTRITO FEDERAL

Larissa Barreto MACIEL¹

Carolina CHRISTINO²

Kaluana S. CORDEIRO³

Kelly Cristina dos Santos GERUNTHO⁴

Guilherme Xavier LOPES⁵

Thiago Abdala PINTO⁶

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo demonstrar as particularidades estabelecidas pela constituição ao Distrito Federal, enquadrando-o nem como Estado nem como Município, mas como um ente diferenciado. Ao Distrito Federal coube às competências legislativas e administrativas reservadas aos estados e municípios, tendo como exceção à regra o fato de cabe a União, privativamente, legislar sobre organização judiciária, do Ministério Público, da Defensoria Pública e sobre a organização administrativa no Distrito Federal. Ainda, pretende-se analisar o Acórdão Nº 10.745 - DF (2005/0100196-3), que trata de um mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo INSTITUTO CIENTÍFICO DE ENSINO SUPERIOR E PESQUISA - ICESSP em razão de alegada omissão do Ministério da Educação - MEC em homologar e expedir as portarias de funcionamento dos cursos descritos na inicial, que essa Instituição de Ensino pretende oferecer no *campus* localizado no Recanto das Emas, cidade-satélite de Brasília. Discute-se nessa análise ao acórdão a situação que as cidades-satélites se encontram em relação ao Distrito Federal, tendo em vista que esse ente não pode ser dividido em municípios e que as cidades em seu entorno ficam assim submissas as regras do Distrito Federal. Por fim, este artigo coloca em pauta se a estrutura do DF ainda é eficiente e se supre as necessidades de sua população.

Palavras-Chave: Distrito Federal. Municípios. Competência. Estados. Brasil.

¹ Mestre em Direito Econômico e Socioambiental na Linha Sociedades e Direito pela Pontifícia Universidade Católica PUCPR. Pós-graduada pela Escola da Magistratura do Paraná-EMAP/PR (2007). Graduada em Direito pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (2004). Advogada (OAB/PR 38.478). Professora em Direito Ambiental, Constitucional e Internacional Público nas Faculdades Integradas Santa Cruz – FARESC larissa@santacruz.br

² Técnica em Informática. Graduanda em Direito nas Faculdades Santa Cruz. carolinachristino@gmail.com

³ Graduanda em Direito nas Faculdades Santa Cruz. kalu_gatabacana@hotmail.com

⁴ Graduanda em Direito nas Faculdades Santa Cruz. kelly.geruntho@gmail.com

⁵ Graduando em Direito nas Faculdades Santa Cruz. guilhermao_lopez@hotmail.com

⁶ Graduando em Direito nas Faculdades Santa Cruz. Oficial de Justiça. Graduado em Gestão da Produção Industrial. thab@tjpr.jus.br

1. Acordão

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo INSTITUTO CIENTÍFICO DE ENSINO SUPERIOR E PESQUISA - ICESP em razão de alegada omissão do Ministério da Educação - MEC em homologar e expedir as portarias de funcionamento dos cursos descritos na inicial, que essa Instituição de Ensino pretende oferecer no *campus* localizado no Recanto das Emas, cidade-satélite de Brasília. O impetrante juntou aos autos documentos comprobatórios de que o funcionamento dos cursos em questão já foi aprovado pelas Comissões competentes do Ministério da Educação que, todavia, recomendaram o sobrestamento do processo administrativo de instalação dos cursos até que fosse obtido novo credenciamento junto àquele ministério, relativamente ao novo endereço em que seriam ministradas as aulas.

Na ementa são dispostos os seguintes argumentos a serem analisados no julgamento:

I) De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96), e seu Decreto regulamentador (Dec. 3.860/2001), são três os procedimentos para o regular funcionamento de Instituição Privada de Ensino Superior, nesta ordem:

- 1) credenciamento;
- 2) autorização de curso;
- 3) Reconhecimento do curso.

I) O credenciamento se dá em relação à base territorial de um município. Ocorre uma única vez na criação da Instituição de Ensino Superior, sendo renovado a cada 4 ou 5 anos, segundo especificações do MEC.

II) A autorização ocorre de forma restrita, vale dizer, em relação à infraestrutura física da sede em que irá funcionar o curso.

III) O processo de reconhecimento tem início quando a primeira turma já tiver cursado a metade do curso.

IV) Em relação ao Distrito Federal, há que ser observada a peculiaridade de não haver divisão em municípios (art. 32 da Constituição Federal). Dessa forma, por analogia, o credenciamento concedido pelo MEC às Instituições de Ensino Superior localizadas nessa Unidade da Federação equivale àquele concedido às instituições localizadas em municípios de outras unidades federativas,

lhes permitindo, assim, atuarem em toda a extensão territorial, desde que preenchidos os requisitos exigidos pelo MEC para a autorização de funcionamento.

V) Atenta contra o princípio da legalidade a exigência de novo credenciamento feita pelo MEC à Instituição que já o possui, mormente quando o ato administrativo se encontra desprovido de fundamentação legal, na forma exigida pelo art. 50 da Lei 9.784/99.

VI) Segurança concedida para determinar à autoridade impetrada que emita as portarias autorizando o funcionamento dos cursos superiores descritos na inicial, cujo preenchimento dos requisitos para autorização já foram atestados pela Comissão designada para tanto pelo Ministério da Educação, conforme documentos acostados aos autos.

2. Particularidades do Distrito Federal

Em primeiro lugar, conforme afirma BULOS (2012, p.957), o Distrito Federal é a entidade político-administrativa, dotada de autonomia parcialmente tutelada pela União, integrante da federação brasileira e, desta maneira, se diferencia dos Estados, Municípios e autarquias territoriais.

“Brasília e Distrito Federal são noções correlatas, porém inconfundíveis. Tanto que o constituinte de 1988 inovou ao dizer que Brasília, e não o Distrito Federal é a Capital da República. Deveras, a Capital da União – Brasília – situa-se dentro do ente federativo Distrito Federal, que, por sua vez, não pode ser dividido em Municípios.” (BULOS, 2012, p.957)

Na Constituição de 1891, segundo Manoel Gonçalves Filho, o Distrito Federal foi definido como um semi-estado ou quase-estado, uma vez que lhe faltava a auto-organização, mas era dotado de participação igual à dos Estados no governo federal.

A Constituição de 1934, por sua vez, aproximou ainda mais o Distrito Federal da situação dos Estados-Membros, dando satisfação ao chamado movimento de autonomia. (FILHO, 2002, pg. 68).

Já na Constituição de 1967, houve a aproximação Distrito Federal dos Territórios, dispondo sobre ambos num capítulo especial, o quarto, estabelecendo que a lei disporia sobre sua organização administrativa e judiciária e que sua

administração seria responsabilidade de um governador, o qual seria nomeado pelo Presidente, impondo, porém, a aprovação prévia de seu nome pelo Senado. Dispôs ainda que este discutiria os projetos de lei concernentes ao serviço público, ao pessoal, ao orçamento e aos tributos do Distrito Federal. (FILHO, 2002, pg. 69).

Entretanto, foi com o advento da Emenda Constitucional n. 25/85, que o Distrito Federal passou a ter representação semelhante à de Estado-Membro, elegendo três senadores e sendo representado por oito deputados.(FILHO, 2002, pg. 69).

A Constituição em vigência mantém essa representação, porém, o aproximou de um Estado. Assim é que seu governador será eleito diretamente pelo povo (art. 32, § 2º). Disporá de uma Câmara Legislativa cuja competência inicialmente prevista é a de votar uma lei orgânica que o regerá. Dessa forma passa o Distrito Federal a gozar de autonomia de auto-organização (art. 32), restrita, embora, à organização administrativa, considerando-se competência da União para legislar sobre organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos termos do art. 22, XVII. Acrescente-se, contudo, que a competência da União cinge-se a normas gerais, conforme decorre do disposto na letra d do inc. II do §1º do art. 61.(FILHO, 2002, pg. 69).

O Distrito Federal é regido por lei orgânica, típica de municípios, e não por uma constituição estadual. Acumula as competências legislativas reservadas aos estados federados e municípios, não vedadas pela Constituição.

Ao contrário do que acontece com os Estados e Territórios (arts. 18, §3º, e 33, §4º), ao Distrito Federal foi vedado o direito, pela Carta de Outubro de 1988, de se dividir em Municípios. (Bulos, 2012).

Entretanto, esse ente é dividido em 31 regiões administrativas, sendo Brasília a principal delas; dessas apenas dezenove são reconhecidas pelo IBGE, pelo fato de os limites das regiões restantes ainda não terem passado por aprovação na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

No Brasil, a ideia de cidade está intimamente ligada à de sede de município. Porém, no Distrito Federal, são chamados de cidades os diversos núcleos urbanos sedes das regiões administrativas. Alguns destes núcleos são mais antigos do que a própria Brasília, como Planaltina, que era município de Goiás antes de ser incorporado ao Distrito Federal, e Brazlândia, fundada na década de 1930.

Apesar de herdar a autonomia como se fosse um ente federativo comum o Distrito Federal algumas de suas instituições são de responsabilidade da União, como mostra o trecho a seguir:

“O Distrito Federal obteve as competências legislativas, tributárias e materiais estaduais somadas às municipais (arts. 32, § 1º, e 147). Contudo, algumas de suas instituições são de responsabilidade direta da União (como a polícia). Daí poder-se afirmar que o Distrito Federal foi contemplado com uma competência própria, específica, que se afasta da competência dos Estados por duas ordens de fatores. De um parte, por englobar a competência municipal, e, de outra, por afastar a competência sobre certas instituições fundamentais (polícia, Ministério Público, Poder Judiciário e Defensoria Pública).” (Tavares, 2012,pg. 1149)

Assim, como mostra Tavares, nesse aspecto, a legislação, organização e manutenção referente à Justiça, ao Ministério Público e à Defensoria Pública foram deslocadas para a União (art. 22, XVII). (Tavares, 2012, pg. 1149)

As competências do Distrito federal foram equiparadas, pelo Art. 32, § 1º da Constituição Federal, às competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. Isso significa, na prática, que o DF tem a competência remanescente (art. 25, § 1º), a competência concorrente (art. 24, em relação aos Estados), a competência suplementar (art. 30, II) e a competência para assuntos locais (art. 30, I, no tocante aos Municípios). A exceção é a regra do art. 22, XVII, pelo que compete à União, privativamente, legislar sobre organização judiciária, do MP, da Defensoria Pública e organização administrativa no DF. (Tavares, 2012, pg. 1180).

3. Análise do Acórdão

O credenciamento do MEC se dá em relação à base territorial de um município. Deve ocorrer apenas uma vez na criação da Instituição de Ensino Superior e renovado a cada 4 ou 5 anos, segundo especificações do MEC.

Dessa forma, é contrário ao princípio da legalidade a exigência de novo credenciamento feita pelo MEC à Instituição que já o possui, sobretudo quando o ato administrativo se encontra desprovido de fundamentação legal, na forma exigida pelo art. 50 da Lei 9.784/99.

O desembargador relator, com quem os demais votaram, deferiu o mandado de segurança, tendo em vista que o INSTITUTO CIENTÍFICO DE ENSINO SUPERIOR E PESQUISA – ICESP tinha permissão para o funcionamento na área

do Distrito Federal e, como este ente não pode ser dividido em municípios, entende-se que as cidades satélites são parte inseparável do Distrito Federal e ao mesmo tempo pertencente ao território de Brasília. Portanto, a permissão concedida para atuar no Distrito Federal deve se estender às cidades satélites.

Conforme enunciado na obra de José Afonso da Silva, o Distrito Federal não é Estado e não é município. De certa forma, é mais do que o Estado, porque lhe cabem competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios. Sob outros aspectos, é menos do que os Estados, porque algumas de suas instituições fundamentais são tuteladas pela União, tal como o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia.

De acordo com Tavares, o Distrito Federal goza de autonomia. Ao mesmo tempo que lhe é vedada a subdivisão em municípios, deve reger-se por Lei Orgânica própria, tal como se dá com os Municípios. Nesse sentido é que as cidades satélites devem gozar do direito de serem consideradas parte do Distrito Federal, já que não tem autonomia. São, na verdade, uma extensão deste território, a qual é regida pelas mesmas regras da capital.

Brasília não se constitui em Município, bem como não se insere em algum outro Município, estando integrada, territorialmente falando, ao Distrito Federal, o que faz com que seus habitantes estejam atrelados a esta entidade federativa que propicia o resgate da cidadania daqueles habitantes. (Tavares, 2012, pg. 1149-1150)

Nesse sentido, quando o ICESP inaugurou outra sede levando a educação mais perto dos habitantes das cidades satélites, estava em seu pleno direito, primeiro por estar dentro do território em que tem permissão de funcionamento, tendo em vista a agregação entre Brasília e seus arredores que não podem ter autonomia diferenciada da do Distrito Federal e respondem como se ele fossem. Segundo, porque estava abrangendo aqueles habitantes que buscam amparo como cidadãos do Distrito Federal, não tendo cidadania própria, nem administração e legislação próprias, mas amparando-se na cidadania cedida pelo Distrito Federal.

Além disso, na Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu capítulo

primeiro, artigo 9º, está posto que “o Distrito Federal, na execução de seu programa de desenvolvimento econômico-social, buscará a integração com a região do entorno do Distrito Federal”. Nesse sentido, pode-se dizer que a instalação do ICESP nas cidades satélites as integra no desenvolvimento econômico e social, estando assim pautada na legislação própria deste Distrito.

O Distrito Federal na Constituição atual se equiparou ao Estado, pois foi determinando, por exemplo, que o governador seja eleito diretamente pelo povo, disponha de uma Câmara Legislativa com competência para votar uma lei orgânica, a qual o rege. Assim, pode-se dizer que o Distrito Federal goza de autonomia e de auto-organização, embora restrita à organização administrativa, considerando-se competência da União para legislar sobre organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública. (FILHO, 2002, pg. 69).

Frente a isso, o Distrito Federal responde como um estado de um só município, estendendo seu território às cidades satélites e procurando sanar as necessidades de os habitantes em geral do Distrito Federal, como se fosse um grande município-estado.

Como afirma Campos, “a limitada oferta de terra urbana tem constituído um fator de aguçamento dos problemas socioespaciais presentes em todo o processo de formação do espaço urbano de Brasília”. Assim, além da questão da falta de espaço para abrigar toda a população que migra diariamente para Brasília, o Distrito Federal não reconhece as cidades-satélites como municípios independentes, mas ao mesmo tempo não quer incluí-las no seu território de forma clara, em que se possa entender que o que é determinado para Brasília também se estende a elas. Essa situação gera desamparo dos habitantes do entorno de Brasília e acaba por excluí-los de certa forma. É preciso que haja uma nova análise sobre a estrutura do Distrito Federal, a fim de observar que é preciso ou dar independência a essas cidades ou abrigá-las e ampará-las deixando que, como no caso dessa instalação do ICESP, a lei do Distrito Federal possa ser usada por meio de analogia para a interpretação de questões que dizem respeito às cidades-satélites.

Assim afirma Steinberger que “Não há mais sentido em abordar Brasília – Plano Piloto, nem mesmo o quadrilátero do Distrito Federal, isoladamente,

sob pena de reiterarmos o erro já reconhecido pela antiga capital federal”. Portanto, é preciso uma reformulação da lei que rege o DF, e enquanto não há independência nos arredores do Distrito Federal, é justo que possa se usar da lei deste para seus arredores que continuam necessitando de legislação própria.

REFERÊNCIAS

TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional**, 10ª ed. Revista e Atualizada - São Paulo: Saraiva, 2012. ISBN 978-85-02-16031-6

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27ª ed. São Paulo : Editora Malheiros, 2006.

FILHO, M.G. F. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª Ed., Ver e atual, São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMPOS, N. **A segregação planejada**. 2ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

STEINBERGER, M. **Formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto nacional e regional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

QUEIROZ, E. P. **A migração intrametropolitana no Distrito Federal e Entorno: o conseqüente fluxo pendular e o uso dos equipamentos urbanos de saúde e educação**. Caxambú: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2006.

BULOS, U. L. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva. 2012>