

PARECERES E PROJETOS

CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA MUDANÇA DA CAPITAL DA REPÚBLICA PARA BRASÍLIA

PARECERES DOS JURISCONSULTOS:

PONTES DE MIRANDA

SAMPAIO DÓRIA

EDUARDO SPINOLA

THEMISTOCLES CAVALCANTI

VICENTE RAU

FRANCISCO CAMPOS

ESTUDOS:

- “Das funções Constitucionais da Câmara do Distrito Federal” — ERASMO MARTINS PEDRO.
- “Relatório lido perante a Comissão Especial do Senado da República” — HUGO RAMOS FILHO.
- “O mandato dos atuais Vereadores cariccas” — MOZART LAGO.

*
* *

Parecer do Procurador Regional Eleitoral

DR. CÂNDIDO DE OLIVEIRA NETO

PARECERES

PONTES DE MIRANDA

— I —

OS FATOS E A CONSULTA

O atual Distrito Federal tem Prefeito nomeado e Câmara dos Vereadores. Fixou-se, antes das eleições de 3 de outubro de 1958, a data de 21 de abril de 1960 para a mudança da Capital da União.

Mudada a Capital da União, pergunta-se:

- a) Qual o poder que há de fazer a Constituição estadual para o Estado da Guanabara?
- b) Quais as consequências jurídicas da transformação do Distrito Federal em Estado da Guanabara?
- c) Terá poderes constituintes, à data da transformação do atual Distrito Federal, a Câmara dos Vereadores transformada em Assembléia Legislativa?

— II —

OS PRINCÍPIOS

1. No sistema jurídico brasileiro, o poder estatal, o poder de construir o Estado, está com o povo. Com êsse poder, o povo elege os que possam organizar, em suas bases, o Estado, e determinar, nas três dimensões e nas dimensões política, econômica e jurídica, os poderes constitucionais. A divisão em Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, ou em Estados-Membros, Distrito Federal, Municípios e Territórios é tridimensional, mas atende a outros critérios para a distribuição de poderes. A União tem a sua tridimensionalidade coexistente com a tridimensionalidade do todo (— de tôdas as outras entidades intra-estatais), porque a discriminação de poder político, econômico e jurídico independe, para a União, divisão tridimensional.

A técnica legislativa constitucional que, a despeito de senões, de fácil correção se confiada a técnicos de verdade, foi o mais alto grau que já se atin-

NOTA: Êste parecer foi o único proferido anteriormente à consulta formulada pelo advogado da Câmara do Distrito Federal aos demais juristas cujos pareceres vão publicados nas páginas seguintes.

giu na história das Constituições. Qualquer dos artigos da Constituição de 1946 revela a experiência secular, pelo menos no intuito de resolução do problema de técnica legislativa.

2. As entidades intra-estatais oferecem a figura da União, do Estado-Membro, do Distrito Federal, do Município e do Território. O Distrito Federal tem estrutura mista, híbrida, é *menos* do que Estado-Membro e *mais* do que Município, com a particularidade — no tocante ao Poder Executivo — de ser de nomeação o Chefe, tal como acontece a alguns Municípios e, de regra, aos Territórios.

3. Não foi sem significação jurídica que se operou, historicamente, a mudança de designação do Distrito Federal: Município Neutro, Distrito Federal.

a) Desde 1891 o Distrito Federal é muito mais do que Município. Passou a ser entidade estatal *transformável* (Constituição de 1891, art. 3.º: “Fica pertencendo à União, no Planalto Central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada, para nela estabelecer-se a futura Capital Federal”; parágrafo único: “Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado”).

b) A *transitoriedade* do atual Distrito Federal foi acentuada pela Constituição de 1934, art. 4.º e parágrafo único, das Disposições Transitórias. Na Constituição de 1934, art. 15, portanto, dentro da Constituição mesma, — só se falou do Distrito Federal *futuro*: “O Distrito Federal será administrado por um Prefeito de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal e demissível *ad nutum*, cabendo as funções deliberativas a uma Câmara Municipal eletiva. As fontes de receita do Distrito Federal são as mesmas que competem aos Estados e Municípios, cabendo-lhe tôdas as despesas de caráter local”. A propósito do *atual* Distrito Federal, estatuiu o art. 4.º das Disposições Transitórias: “O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara Municipal, ambos eleitos por sufrágio direto, sem prejuízo da representação profissional, na forma que fôr estabelecida pelo poder legislativo federal na Lei Orgânica. Estendem-se-lhe, no que lhe forem aplicáveis, as disposições do art. 12. A primeira eleição para Prefeito será feita pela Câmara Municipal em escrutínio secreto”.

c) A própria Constituição de 1937, art. 7.º, frisava a transitoriedade do atual Distrito Federal.

d) Na Constituição de 1946, art. 26, o Prefeito do *atual* Distrito Federal, como o do *futuro* Distrito Federal, é nomeado pelo Presidente da República, com assentimento prévio do Senado à nomeação (art. 26: “O Distrito Federal será administrado por Prefeito de nomeação do Presidente da República, e terá Câmara, eleita pelo povo, com funções legislativas”; § 1.º: “Far-se-á a nomeação depois que o Senado Federal houver dado assentimento ao nome proposto pelo Presidente da República”; § 2.º: “O Prefeito será demissível *ad nutum*”; § 4.º: “Ao Distrito Federal cabem os mesmos impostos atribuídos por esta Constituição aos Estados e aos Municípios”).

No art. 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi dito “que a Capital da União será transferida para o Planalto Central do País”;

e no § 4.º: “Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara”.

4. A respeito do *conteúdo* da Lei Orgânica do Distrito Federal, escrevemos nos *Comentários à Constituição de 1946* (II, 189 s.): “Quanto ao conteúdo da *Lei Orgânica do Distrito Federal*, a competência do Poder Legislativo central tem de conter-se nos mesmos limites que se impõem aos legisladores constituintes estaduais. O fato de ser o mesmo corpo que legisla para todo o Brasil e para o Distrito Federal não permite que se insiram nas leis orgânicas regras que somente tocam à competência do Poder Legislativo como legislador para todo o Brasil, nem que se dê caráter geral ao que somente cabia ser editado, pelo Poder Legislativo central, para o Distrito Federal, ou para os Territórios. Noutros termos, a unicidade do foco legislativo não homogeniza as duas competências: não autoriza a que se faça de incidência *geral* o que só lhe toca estabelecer como de incidência *local*, nem a que se torne de incidência *local* o que, sob pena de infração do art. 141, § 1.º, da Constituição, teria de conceber-se para todo o Brasil. Se, numa Lei Orgânica, há regra de caráter geral, não pode ser obedecida no Distrito Federal, nos Territórios e nos Estados-Membros; no Distrito Federal e nos Territórios, porque seria tornar *local* o que a Constituição quer que seja *geral* e se violaria o art. 141 § 1.º; nos Estados-Membros, porque, *ex-hypothesi*, o legislador não fêz lei para eles, e sim, tão-só, para o Distrito Federal, ou para os territórios ou para o Distrito Federal e para os Territórios. Se, numa lei de caráter geral, se insere regra de caráter local, a apreciação da constitucionalidade tem de atender a que o legislador fêz a regra para todo o Brasil, e só tinha poderes para o Distrito Federal e para os Territórios. Então, duas opiniões poderiam surgir: a inconstitucionalidade teria a consequência de apañhar tôda a extensão da incidência da regra, quer no que ela se refere aos Estados-Membros, quer no que ela se refere ao Distrito Federal e aos Territórios; a inconstitucionalidade teria a consequência de só excluir a incidência nos Estados-Membros. A última solução é a única verdadeira, porque a inconstitucionalidade não está na regra, isto é, *intrinsecamente*, mas, tão só, na incidência até onde não podem ter incidência regras de caráter local. Se regra de caráter geral, inserta em lei local, portanto com finalidade de regra local, não pode ser aplicada como regra geral, porque falta a regra geral, não ocorre o mesmo com regra local inserta em lei geral, porque essa incidiria em todo o território e só se pode excluir a incidência onde apenas a regra geral seria dado incidir. Fica, por isso mesmo, o que se conteria na incidência da regra local e cabia nos amplos poderes do corpo legislativo central. Se a regra de caráter local ou a regra de caráter geral peca por infração de algum preceito da Constituição que não seja daqueles que discriminam a competência para a legislação local e a competência para a legislação geral, então não tem incidência, quer de caráter geral, quer de caráter local”.

5. A competência do Congresso Nacional para a edição da *Lei Orgânica do Distrito Federal* cessa, automaticamente, no momento em que a Transferência da Capital da República se dê, *juridicamente*. Não importa se alguns serviços federais ficam: a situação deles, após a transferência, é a de quais-

quer serviços federais existentes nos Estados-Membros. Desde o momento em que a sede do Governo Federal passe a ser no Planalto Central do Brasil, nenhuma competência tem mais, com base no art. 25 da Constituição de 1946, em relação ao Estado da Guanabara, o Congresso Nacional, ou o Presidente da República.

a) A mudança da Capital, juridicamente, é ato administrativo, *punctual*. No momento em que o Presidente da República assina o decreto em que diz: “por este ato fica mudada a Capital”, nenhum ato mais pode assinar para o qual só teria competência como Presidente da República em relação ao Distrito Federal que se transformou em Estado da Guanabara.

b) Os Senadores e Deputados do atual Distrito Federal passarão a dizer-se Senadores e Deputados do Estado da Guanabara, automaticamente, desde o momento em que se muda a Capital da União.

c) A Câmara dos Vereadores é algo de híbrido. É Câmara Municipal e é Assembléia Legislativa. Com a mudança da Capital da União, não perderá, desde logo, as funções de Câmara Municipal; será Assembléia Legislativa, com funções provisórias de Câmara Municipal. O art. 6.º da Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948, foi expressivo, quando disse: “O Poder Legislativo será exercido pela Câmara dos Vereadores, composta de cinquenta representantes, escolhidos pelo sufrágio direto dos eleitores do Distrito Federal, na forma da lei”.

d) A divisão do Estado da Guanabara em Municípios somente pode ser feita pela Constituição estadual, que a legislatura local edite. Nenhuma competência tem, a esse respeito, o Congresso Nacional.

e) No instante mesmo em que se muda a Capital, a Câmara dos Vereadores é Assembléia Legislativa e, *transitoriamente*, Câmara Municipal. Somente após a divisão do território do Estado da Guanabara em Municípios, pode a regra jurídica constitucional estadual transferir (e tem de transferir) às Câmaras Municipais, que forem criadas, as atribuições peculiares a elas que estarão com a Assembléia Legislativa.

f) A Assembléia Legislativa tem de legislar sobre o Poder Executivo do Estado da Guanabara imediatamente à mudança. As funções do Prefeito do Distrito Federal cessam, automaticamente, no momento da mudança da Capital. Não se trata de demissão, mas sim de cessação, *ipso iure*, das funções por extinção constitucional do cargo. O art. 24, § 3.º, da Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948 (Lei Orgânica do Distrito Federal), cessa de incidir. Se a Assembléia Legislativa, em que se transforma a Câmara dos Vereadores, não elege, desde logo, o Governador, assume o Governo do Estado da Guanabara o Presidente da Assembléia Legislativa; na sua falta, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara.

g) O Congresso Nacional não pode fazer qualquer lei para o atual Distrito Federal depois de se transformar em Estado-Membro. Qualquer regra jurídica sobre governo provisório ou organização provisória, após a mudança da Capital da União, somente pode ser feita pela Assembléia Legislativa, em que se transforma, automaticamente, a Câmara dos Vereadores.

h) Na Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948 (Lei Orgânica do Distrito Federal), art. 1.º, § 2.º, diz-se: “Efetuada a transferência da Capital da

União, o atual Distrito Federal, que passará a constituir o Estado da Guanabara, reger-se-á pela Constituição que a sua Assembléia Legislativa decretar”. É hábito dos legisladores, às vezes com intuito de obter unidade lógica dos estatutos legais, inserir o que as leis de grau superior contêm a respeito da matéria. Regimentos internos de tribunais copiam textos constitucionais, regulamentos reproduzem textos constitucionais e legais. O art. 1.º, § 2.º, da Lei n.º 217 apenas reproduz, na 1.ª parte, o art. 4.º, § 4.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e, na 2.ª parte, *explicita* o direito constitucional. Assim, o Congresso Nacional não poderia redigir, na 2.ª parte, regra jurídica explicitante que fôsse diferente daquela que ele redigiu. A regra jurídica, ele não a fez; está implícita na Constituição de 1946, que previu a mudança e a transformação automática do atual Distrito Federal em Estado da Guanabara.

i) Nenhuma nomeação de Desembargador ou de juiz do Distrito Federal pode ser feita pelo Presidente da República, desde o momento em que se muda a Capital.

— III —

RESPOSTAS

— A função de Capital da União que se atribui a alguma unidade intra-estatal determina diminuições nas proposições relativas à competência dos seus poderes, tais como feitura de *lei orgânica*, em vez de Constituição estadual, por algum corpo federal (na tradição do Brasil, o Congresso Nacional) e nomeação do Prefeito pelo Presidente da República (salvo sob a Constituição de 1934). Mas a que é que se *subtraem* o poder de autoconstituir-se e a eletividade do Chefe do Poder Executivo? Ao Estado-Membro. O atual Distrito Federal é Estado-Membro a que se retiraram a auto-constituibilidade e a eletividade do Chefe do Poder Executivo. Por isso, é *menos* do que o Estado-Membro. Porém, e *mais* do que Município.

Basta que se lembrem os textos:

a) Constituição de 1946, art. 26: “O Distrito Federal será administrado por Prefeito, de nomeação do Presidente da República, e terá Câmara, eleita pelo povo, com funções legislativas”; art. 26, § 4.º: “Ao Distrito Federal cabem os mesmos impostos atribuídos por esta Constituição aos Estados e aos Municípios”.

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 4.º, § 4.º: “Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara”.

b) Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948, art. 1.º, § 2.º: “Efetuada a transferência da Capital da União, o atual Distrito Federal, que passará a constituir o Estado da Guanabara, reger-se-á pela Constituição que a sua Assembléia Legislativa decretar”.

O Congresso Nacional nenhum poder tem para editar Constituições estaduais; se a mudança da Capital da União se opera, instantaneamente lhe cessa

tôda função legislativa que só se referiu ao Distrito Federal. Te-la-á em relação ao novo Distrito Federal.

Se o Congresso Nacional elaborasse agora a futura Constituição estadual do futuro Estado da Guanabara, seria *nula*, por violar a Constituição de 1946 a lei que fizesse. Se, mudada a Capital da União, o Congresso Nacional elaborar a Constituição do Estado da Guanabara, também será *nula*, por violar a Constituição de 1946, a pretendida Constituição estadual.

Para que o Congresso Nacional se pudesse atribuir função de regular a competência para a elaboração da Constituição do Estado da Guanabara, ou de elaborá-la êle mesmo, seria preciso que se alterasse a própria Constituição de 1946, que não lhe dá qualquer competência para legislar sôbre competência, ou fazer a Constituição de qualquer Estado-Membro.

(b)

— Das conseqüências jurídicas, em geral, da mudança da Capital, já tratamos ao referir-nos aos princípios. Nenhum poder, que se achava com a União, por se tratar de Distrito Federal, persiste. Tudo se passa como se não tivesse sido Distrito Federal o Estado da Guanabara.

(c)

— À data da mudança da Capital da União, o atual Distrito Federal torna-se Estado da Guanabara. A Câmara dos Vereadores deixa de existir; o seu nome, no mesmo dia, é Assembléia Legislativa, como acontece em todos os Estados-Membros. Tal Assembléia Legislativa exerce poderes constituintes, o que se haveria de inferir do ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 4.º, § 4.º, e da própria Constituição de 1946, art. 26, 2.ª parte (“Câmara, eleita pelo povo, com funções legislativas”), e § 4.º, e art. 18 (“Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição”).

O Poder Legislativo do atual Distrito Federal é a Câmara dos Vereadores, que tem as atribuições das Assembléias Legislativas, *menos* a de editar Constituição local, e se transformará, automaticamente, à mudança da Capital da União, em Assembléia Legislativa íntegra, portanto com *podêres constituintes*, correspondentes aos que ao Congresso Nacional se atribuíam, sob o nome de *podêres de fazer lei orgânica*.

A Assembléia Legislativa, que só se terá com a mudança da Capital da União, pode: *a)* adotar, imediatamente, a Constituição de algum Estado-Membro; *b)* elaborar a Constituição estadual, regendo-se, durante o intervalo, por leis de governo transitório, ou por simples assunção do Poder Executivo pelo Presidente da Assembléia Legislativa ou pelo Presidente do Tribunal de Justiça, ou por outra pessoa que a lei indicar.

Poder-se-ia alegar, a favor do que acima se respondeu, que o povo sabia, ao votar, que a mudança da Capital da União ocorreria a 21 de abril de 1960 e que a Câmara dos Vereadores se transformaria em Assembléia Legislativa. Mas o argumento seria *supérfluo*: em tôdas as ocasiões, desde a Constitui-

ção de 1891, em que o eleitor do atual Distrito Federal votou, em quem *seria* vereador e, mudada a Capital da União, se *transformaria* em deputado à Assembléia Legislativa. Os Vereadores receberam os podêres como Vereadores e, sob condição suspensiva da mudança da Capital da União, os de deputados à Assembléia Legislativa, como *constituintes* e como legisladores ordinários.

Êste é o meu parecer.

Rio de Janeiro, 10 de março de 1959. — PONTES DE MIRANDA.

EXPOSIÇÃO E CONSULTA

EXPOSIÇÃO

— I —

A Lei n.º 3.273, de 1.º de outubro de 1957, diz em seu artigo 1.º:

“Em cumprimento do § 3.º do art. 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, será transferida, no dia 21 de abril de 1960, a Capital da União, para o novo Distrito Federal já delimitado no Planalto Central do País”.

Acontece, porém, que a mudança da Capital, *ex vi* do § 4.º do art. 4.º das mesmas Disposições Transitórias, importa em que, na data da mudança, se constitua, automaticamente, o atual Distrito Federal em Estado da Guanabara.

A atual Lei Orgânica do Distrito Federal — a Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948, declara em seu artigo 1.º que:

“O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Presidente da República, e terá Câmara eleita pelo povo, com funções legislativas”.

acrescentando no art. 5.º, Capítulo II que:

“O Governo do Distrito Federal será exercido pelo Prefeito e pela Câmara dos Vereadores, com a cooperação e assistência dos demais órgãos de que trata a presente lei”.

e no art. 6.º:

“O Poder Legislativo será exercido pela Câmara dos Vereadores, composta de cinquenta representantes, escolhidos pelo sufrágio direto dos eleitores do Distrito Federal”.

Por sua vez, o § 2.º do art. 1.º dêsse diploma legal prescreve:

“Efetuada a transferência da Capital da União, o atual Distrito Federal, que passará a constituir o Estado da Guanabara, *reger-se-á pela Constituição que a sua Assembléia Legislativa decretar*”.

Por outro lado, tendo a Câmara dos Vereadores sido eleita após a referida Lei n.º 3.273, isto é, em 3 de outubro de 1958, considera-se que o povo que a elegeu, o fez, com conhecimento e consciência de que, efetuada a mudança da Capital, a Câmara dos Vereadores se transformaria, desde logo, em Assembléia Legislativa do novo Estado, em virtude de imperativo do § 4.º do art. 4.º das Disposições Transitórias da Constituição.

— II —

Dentro do princípio constitucional de que as funções eletivas locais devem ter duração limitada à das funções federais, o primeiro mandato dos Vereadores da Câmara Legislativa do Distrito Federal, após o advento do Estatuto de 1946 ficou equiparado, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ao dos Deputados e Senadores federais (art. 2.º, § 3.º, combinado com o § 1.º). E assim o dispositivo do § 2.º foi reproduzido no art. 51 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a citada Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948. O art. 13 dessa lei estatui:

“Cada legislatura durará quatro anos, contados a partir de 1.º de fevereiro, devendo a Câmara instalar-se, em sessão legislativa ordinária, independente de convocação, a 15 de março de cada ano, e funcionar até 15 de dezembro”.

“Cada legislatura durará quatro anos” — é a regra que a Constituição Federal, em seu art. 57, estabelece para as câmaras eleitas pelo sistema proporcional.

E também a Emenda Constitucional n.º 2, de 3 de julho de 1956, ainda não revogada, determina no art. 1.º que:

“O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara de Vereadores, eleitos, êstes e aquêles, por sufrágio direto, simultaneamente *pelo período de quatro anos*”.

Ainda nessa mesma Emenda, no art. 3.º, que autoriza a intervenção Federal no Distrito, nos casos de inobservância dos princípios basilares previstos no inciso VII do art. 7.º da Constituição Federal, está prescrita, no inciso “c”, a regra que *“limita a duração das funções eletivas locais”*. É a mesma, tal duração, *“das funções federais correspondentes”*.

CONSULTA

Efetuada, em 21 de abril de 1960 a mudança da Capital nos termos da Lei n.º 3.273, de 1.º de outubro de 1957, pergunta-se:

a) A atual Câmara dos Vereadores do Distrito Federal, eleita em 3 de outubro de 1958, se transformará em Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara?

b) Transformada a Câmara dos Vereadores em Assembléia Legislativa, terá ela poderes constituintes para elaborar e promulgar a Constituição do novo Estado?

c) Na hipótese de resposta afirmativa à pergunta b anterior, os atuais Vereadores do Distrito Federal, passando a ser considerados Deputados do Estado da Guanabara, como membros de sua Assembléia Legislativa, terão o respectivo mandato terminado na data em que terminar o prazo da legislatura para que foram eleitos os atuais Vereadores?

Rio de Janeiro, 21 de maio de 1959. — *Mozart Lago*, Advogado consultor, devidamente autorizado pela Mesa da Câmara do Distrito Federal.

SAMPAIO DÓRIA

Na estrutura da Federação que, sob o regime representativo, se instituiu, entre nós, em 1891, nos moldes norte-americanos, o Distrito Federal ficou em posição singular.

É menos e é mais que os Estados. Menos porque não se rege por Constituição que haja promulgado. Pelo artigo 25 da Constituição Federal, a organização administrativa e judiciária do Distrito se regula, não por decisão própria, mas por lei do Congresso Nacional, ainda que disciplinada esta lei pelos princípios consignados nos arts. 95, 79 e 124 da Constituição. Mais que qualquer Estado na competência de arrecadar para si tributos que aos Estados não cabe. Consoante o § 4.º do artigo 26, é da competência do Distrito Federal decretar os tributos distribuídos aos Estados e aos Municípios.

É mais e é menos que os Municípios. Menos porque os Municípios têm autonomia para organizar, como lhe pareça, e não à deriva de lei estadual ou federal, “administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse”, ao passo que a organização administrativa, que, em cada Município, — da alçada dêle, no Distrito Federal é regulada por lei, não promulgada por sua Câmara Legislativa, mas pelo Congresso Nacional. Mais, incomparavelmente, porque carece aos Municípios, e é próprio do Distrito Federal, representação popular na Câmara dos Deputados, e representação de unidade federativa no Senado da União.

Não há quase confrontar o Distrito Federal com os Territórios. Um ou outro ponto de contato, como, excetuando o de Fernando Noronha, a repre-