

5 — PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 101 - 1956

Constitui Comissão Especial com o fim de elaborar Projeto de Lei, na forma do que dispõe o artigo 30, inciso IV do Regimento Interno.

(Do Sr. João Machado)

A Câmara dos Deputados resolve:

Artigo único. Fica constituída uma Comissão Especial de cinco membros, com poderes especiais para elaborar Projeto de Lei complementar à Emenda constitucional n.º 19, no qual seja definida a situação político-administrativa do atual Distrito Federal, quer no caso de eleição de seu Prefeito, inclusive fixando-se a data da primeira eleição do mesmo e fazendo-se na atual Lei Orgânica do Distrito Federal, as alterações necessárias, quer no caso de mudança da Capital para o interior do País.

Salas das Comissões em... dezembro de 1956.

Anteriormente, esse mesmo Projeto havia apresentado, sob a forma de Requerimento, baseado no art. 30, inciso IV, do Regimento Interno, que admite a constituição de Comissão Especial para organizar projeto de lei complementar à Constituição.

Tendo o Congresso promulgado a Emenda Constitucional n.º 2, de 3 de julho de 1956, pela qual "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, simultâneamente pelo período de quatro anos.

Parágrafo único. A primeira eleição para Prefeito realizar-se-á quando se efetuar a do Presidente da República para o próximo período governamental".

O próximo "período governamental" seria o atual, pois o autor da Emenda Constitucional, tendo apresentado ao Senado antes de 1954, considerava viável a sua aprovação a tempo de permitir a eleição do primeiro Prefeito carioca simultâneamente com a do atual Presidente da República, isto é, em 3 de outubro de 1954.

Isto, porém, não aconteceu e, desde logo, foi evidenciada a divergência entre a medida adotada (eleição do Prefeito simultânea com a do Presidente) e a falta de coincidência de mandatos na primeira eleição que se efetuar.

Além disto, enquanto o mandato dos vereadores, do Distrito Federal é de quatro anos (Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1959); para que haja coincidência em 3 de outubro de 1960, o Tribunal Regional Eleitoral acaba de concluir que o próximo mandato dos Vereadores cariocas será apenas de dois anos, ao contrário do que a Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948 (Lei Orgânica do Distrito Federal), determina:

"Art. 13. Cada Legislatura durará quatro anos..."

Para aumentar a confusão, a Câmara dos Deputados acaba de aprovar o Projeto de Lei n.º 1.778, de 1956, pelo qual será fixada a data da mudança da Capital em 23 de abril de 1960, para Brasília.

Efetuada essa mudança, o atual Distrito Federal passaria a Estado da Guanabara, por força da própria Constituição; assim sendo, em 3 de outubro de 1961, haveria, não a eleição do Governador do novo Estado, nem da Assembléia Legislativa, mas de um Prefeito e sua Câmara de Vereadores, o que não me parece razoável nem jurídico".

Se a Mesa tivesse submetido à apreciação da Câmara o Projeto de Resolução n.º 101, de 1956, por certo a Comissão Especial teria podido elaborar projeto mais técnico, sob o ponto de vista jurídico constitucional para apreciação da Câmara.

Nada tendo sido feito até agora, porém, julguei ser de meu dever tomar a iniciativa da apresentação do Projeto de Lei que poderá servir de partida para uma solução rápida e adequada.

Aproveito ainda a ocasião para pleitear a concessão de auxílio indispensável à realização de obras fundamentais para a Capital que o Governo Federal abandona e cujas condições são as mais precárias.

Sala das Sessões, em setembro de 1957.

6 — SUBSTITUTIVO GERAL AOS PROJETOS EXISTENTES NO CONGRESSO NACIONAL, PROPOSTO E RELATADO PELO DEPUTADO SAN TIAGO DANTAS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Parecer do Relator

1. A requerimento do relator designado para o Projeto 622-59, foram anexados por tratarem de matéria análoga, êsse e os Projetos 1.828-56 e 3.273-57.

O que nêles se procura regular é a transformação do Distrito Federal em Estado da Guanabara, em cumprimento ao disposto no art. 4.º, § 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *verbis*:

Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara.

2. O projeto 1.828-56, de autoria do Deputado Emival Caiado, depois de prever, no art. 1.º, a criação do Estado referido, manda, no art. 2.º, proceder à eleição, em 3 de outubro de 1960, do Governador e dos Deputados à Assembléia Legislativa, e atribui a esta, no §,

"inicialmente funções constituintes".

No art. 5.º fixa o prazo de quatro meses para conclusão da tarefa de constitucionalização do novo Estado, sob pena de ser adotada pelo Congresso Nacional uma das Constituições Estaduais.

No art. 6.º determina que, até a instalação da Assembléia Legislativa Constituinte, o Estado da Guanabara

... continuará a ser administrado de conformidade com a legislação do Distrito Federal vigente à data da mudança da Capital.

Outros artigos completam estas providências.

3. O Projeto n.º 3.273-57, de autoria do deputado João Machado, dá à matéria tratamento radicalmente diverso. No art. 1.º determina que, a partir da mudança da Capital, a Câmara de Vereadores passará a funcionar como Assembléia Constituinte, sem prejuízo de suas funções legislativas.

Outro artigo, o 4.º, manda que os serviços públicos municipais e estaduais mantidos pela União no Distrito Federal, sejam transferidos para o Estado da Guanabara mediante acôrdo referendado pela Assembléia Legislativa do mesmo Estado.

O art. 5.º institui "um socorro" de Cr\$ 3.000.000.000,00, da União ao atual Distrito Federal, sob a forma de empréstimo resgatável em dez anos. As demais disposições são complementares.

4. O Projeto 622-59, de autoria do deputado Eloi Dutra, consta principalmente de normas para a eleição, em janeiro de 1960 (o Projeto é de 10-7-59), dos deputados à Assembléia Constituinte, do Governador e do Vice-Governador do Estado da Guanabara.

O art. 3.º marca o prazo de 120 dias para a conclusão da tarefa da Assembléia, sob pena de ser automaticamente adotada a Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

O art. 9.º prevê a incorporação transitória ao novo Estado dos órgãos da Justiça do Distrito Federal, bem como dos funcionários desses órgãos e de várias repartições administrativas sediadas na Capital, até que a Assembléia Constituinte delibere sobre a incorporação definitiva.

5. A comparação dos três projetos mostra que eles divergem fundamentalmente em torno do problema, de fato primordial, da constitucionalização do novo Estado, querendo o Projeto Caiado a eleição de uma Assembléia Legislativa com funções inicialmente constituintes, o Projeto Eloi Dutra a eleição de uma Assembléia Constituinte, e o Projeto Machado a simples outorga de poderes constituintes à atual Câmara de Vereadores.

Nos demais pontos os Projetos diferem, mas não se contradizem, podendo ser feita uma combinação vantajosa de vários dos seus dispositivos.

6. Antes, porém, é de toda conveniência afastar certas dúvidas e dificuldades de que se vem lançando nesta matéria, sobretudo em virtude das discussões ensejadas pela Emenda Constitucional 6-A-50 ao art. 4.º, § 4.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

7. A primeira dessas dúvidas diz respeito à possibilidade de regular-se mediante lei federal ordinária a instalação do poder constituinte e o govêrno provisório, possibilidade que alguns recusam, por entenderem que cabe ao povo do próprio território hoje organizado como Distrito Federal, deliberar sobre a sua forma de govêrno dentro dos princípios da Constituição Federal.

A dúvida é infundada. O território e o povo do atual Distrito Federal estão debaixo da soberania da Nação, integrados na sua ordem jurídica interna, e tudo que não caia sob a jurisdição de um poder local autônomo, está sob a jurisdição mais ampla e abrangente do poder federal.

Se por fôrça de um dispositivo constitucional, o art. 4., § 4.º do Ato das Disposições Transitórias, deixa de existir nessa parcela do território nacional um poder local autônomo — o Distrito — e ainda não se constituiu outro — o do Estado que o mesmo dispositivo constitucional criou *in potentia* — o que impera no interregno é o poder legislativo da União.

Engana-se quem supõe a existência de vácuos na ordem jurídica. Os que se parecem formar quando desaparece um poder local são instantaneamente preenchidos por essa matéria onipresente, que é o poder federal.

Um exemplo da aplicação desta doutrina pode ser encontrado no art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Como é sabido, promulgada a Constituição de 1946, os Estados, a que ela reservava autonomia e, portanto, a faculdade de decretarem suas próprias Constituições, não as tinham, e dependiam ainda, para elaborá-las da convocação e eleição de Constituintes. A situação era até certo ponto análoga à do futuro Estado da Guanabara. Lá como cá, então como hoje, existiam partes do território nacional a que a Constituição Federal reservava o benefício da autonomia, mas que não podiam entrar no seu gozo sem a prática de atos para os quais algum Poder havia de ditar normas reguladoras e disposições transitórias.

Quem ditou tais normas e disposições foi, como não podia deixar de ser, o Poder Federal. É verdade que o fez através de um texto constitucional transitório, o do art. 11, mas o que cumpre ressaltar é que foi a vontade do povo brasileiro no seu todo — a vontade federal — e não a do povo de cada Estado, o que estabeleceu as normas de transição para o estabelecimento da autonomia.

Outro ponto a salientar é que em matéria desta natureza, o legislador tem de exercer a sua função tendo em vista não só a coerência jurídica das soluções adotadas, mas também, e sobretudo, a sua adequação política.

O que entendemos por adequação política é a eficácia da solução para resolver o problema social que a provoca, conquistando a adesão, impondo-se à observância dos que vão ser por ela regulados.

Estas considerações são oportunas a propósito da intervenção federal, a que muitos fazem apêlo, por entenderem que, se não há govêrno legalmente constituído no território da Guanabara após o dia em que êle deixa de ser Distrito Federal, a solução correta é a intervenção, por fôrça do art. 7.º da Carta.

Ainda que essa solução se pudesse defender e aceitar com bom fundamento, é indispensável examiná-la à luz do critério da conveniência política, tal como ficou acima entendido, principalmente se levarmos em conta que a *intervenção* não é prescrita para o caso, especificamente, pela Constituinte.

O que será preciso ver, com cuidado, é o efeito da intervenção — medida de amparo (art. 7.º, I, II, III) de repressão (art. 7.º, IV, V, VII) — ou de correção da desordem (art. 7.º VI) — sobre a população da cidade do Rio de Janeiro, na hora em que esta perde a condição que lhe tocou durante dois séculos, de capital do país, em que se afirmou como o primeiro dos nossos centros de cultura, de civismo e de civilização.

9. Outro ponto que devemos abordar antes de qualquer discussão dos Projetos é o engano, em que muitos estão incidindo, de supor que o Estado

da Guanabara ainda depende de lei que o crie, e que, uma vez criado, receberá por cessão, transferência ou sucessão, os bens, direitos, obrigações e encargos do atual Distrito Federal.

Na verdade, a criação do Estado da Guanabara é obra da Assembléia Constituinte de 1946, acha-se materializada no art. 4.º do Ato das Disposições Transitórias, e apenas depende para produzir seus efeitos, ainda suspensos, de verificar-se a condição suspensiva, que é a mudança da capital.

O Estado da Guanabara foi criado pela Constituição *in potentia*. Verificada a mudança da capital, o novo Estado surge sem que o povo brasileiro, através de quaisquer representantes ou diretamente, precise fazer novo pronunciamento.

Esse Estado não é, a rigor, uma entidade nova, distinta do antigo Distrito Federal, que se comporte em relação a éste como um sucesor a título universal ou particular. É a mesma entidade, é o mesmo Distrito Federal, que sem descontinuidade, passa a uma nova forma, assume nova denominação e condição jurídica, guardando sua personalidade.

Se puder ser útil, na espécie, uma comparação didática, é o caso de dizer-se que a transformação é semelhante à de uma sociedade por quotas em sociedade por ações, ou vice-versa. Como diz a lei, não há no caso sucessão, mas transformação, o sujeito é o mesmo, os direitos e obrigações não mudam de titular, embora mude o nome, a forma social, a condição do titular.

Do mesmo modo, o Estado da Guanabara não será o sucessor do Distrito Federal, no sentido próprio chamado com certa liberdade de expressão. Será, isto sim, o próprio Distrito Federal, com outra denominação e outra condição jurídica, mantendo, sem solução de continuidade, a mesma personalidade de direito público interno e a titularidade dos mesmos direitos e responsabilidades.

10. Observadas essas premissas — a da competência do poder federal para legislar no interregno da constituição dos poderes do Distrito Federal e o Estado da Guanabara — não parece difícil formar com a contribuição dos deputados Eloi Dutra, João Machado e Emival Caiado um Substitutivo, capaz de dar pronta solução aos problemas de transição a serem enfrentados por essa unidade federativa.

II

11. O Substitutivo que ora submetemos à douta apreciação desta Comissão começa pela repetição, no art. 1.º, da norma contida no art. 4.º, § 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em virtude da qual se opera a transformação do Distrito Federal em Estado, uma vez efetivada a mudança da Capital. Diz o artigo 1.º:

Na data em que se efetivar a mudança da Capital Federal, prevista no art. 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o atual Distrito Federal passará, em cumprimento do que dispõe o § 4.º do mesmo artigo, a constituir o Estado da Guanabara, com os mesmos limites geográficos, tendo por capital e sede do governo a cidade do Rio de Janeiro.

É esse o ponto de onde arranca todo o Projeto, tornando claro que o Estado da Guanabara não vai ser criado por fôrça de uma lei ordinária, mas que, a exemplo do que sucede num ato sob condição suspensiva, já está criado por uma norma constitucional cujos efeitos dependem, não de uma nova manifestação da vontade do povo, mas do implemento de um fato: a mudança da Capital. Ao mesmo tempo, o artigo explicita que o território do novo Estado é o já demarcado, e que o Rio de Janeiro será a sede do seu governo.

12. Transformado o Distrito Federal em Estado, os bens, direitos, obrigações e serviços não se transferem de um para outro, como se houvesse cessão ou sucessão. A personalidade não sofre solução de continuidade, o ente de direito público interno muda apenas de forma e denominação, sem que se altere sequer subjetivamente, as relações jurídicas de que era e continua sendo titular.

Seria incorreto dizer, nessas condições, que os bens, direitos, obrigações e serviços acima aludidos se transferem para o Estado da Guanabara, mas cumpre tornar claro que eles passam a ser imputados a esta nova unidade e por ela exercidos. É o que diz o art. 29:

São atribuídos ao Estado da Guanabara, a partir da data de sua constituição, os bens móveis e imóveis, direitos, encargos e obrigações do atual Distrito Federal, e os serviços públicos por éste prestados ou mantidos.

23. O art. 3.º regula já hipótese diversa, em que se verificará, por disposição da presente lei, verdadeira cessão ou transferência de serviços e bens. Regula o caso dos serviços públicos de natureza local prestados pela União ao Distrito Federal, tais como a Justiça, o Ministério Público, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros, certas seções do Departamento Federal de Segurança Pública, os quais devem tornar-se estaduais, já que desaparece, com a mudança da capital, a razão de serem federais.

Se o Estado da Guanabara já existisse, com poderes públicos autônomos, a transferência de tais serviços teria de ser um ato bilateral. Não existindo ainda tais poderes, como ficou dito linhas acima, o poder federal se exerce em sua plenitude sobre os negócios da nova unidade federativa, e pode, sem eiva de inconstitucionalidade ou ilegalidade, transferir-lhe os serviços existentes e de que o Estado carece para que nêle se observe o ordenamento jurídico do país.

Reza o art. 3.º:

Serão transferidos ao Estado da Guanabara, na data de sua constituição, mediante têrmo de transferência, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, sem qualquer indenização, os serviços públicos de natureza local, prestados ou mantidos pela União, e todos os bens e direitos nêles aplicados e compreendidos.

Incluem-se nesses serviços a Justiça, o Ministério Público, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros e os serviços de âmbito local do Departamento Federal de Segurança Pública.

Este dispositivo fere, como se vê, dois importantes pontos: o primeiro, de natureza processual, é o ato de entrega dos serviços e bens, o qual não se achava previsto nos projetos, e que é, entretanto, indispensável, pois importa numa baixa a ser dada no patrimônio da União, e numa carga a ser feita ao patrimônio do Estado; o segundo, de maior alcance ainda, é a expressa declaração de que o Estado da Guanabara recebe êsses bens e serviços, sem por êles pagar indenização.

Não há quem ignore que a nova unidade federativa surge onerada das despesas que se avolumaram sobretudo em função da sua pretérita condição de capital federal. Um dos projetos — o do deputado João Machado — prevê mesmo uma operação financeira a longo prazo, de Cr\$ 3.000.000.000,00, que êle denominou de "socorro" ao Estado da Guanabara, e é possível que algum com êsse fim tenha realmente de ser estudado e feito pelo Congresso.

O que parece, porém, aceito pela consciência da Nação, é que os serviços locais mantidos pelo Governo Federal no território da Guanabara terão de passar a esta a título gratuito, como verdadeira dotação que a União faz ao seu novo Estado-membro, na hora em que corta a veia por onde vinha auxiliando a sua manutenção.

14. Os §§ 1.º, 2.º e 3.º regulam a situação do pessoal dos serviços federais transferidos ao Estado. Em relação a alguns dêsses serviços — à Justiça e ao Ministério Público, pelo menos — é pensamento já consubstanciado em projetos de lei já enviados ao Congresso pelo Executivo, permitir que o pessoal exerça o direito de opção entre a transferência para o novo Distrito Federal e a integração no Estado da Guanabara.

A opção é de justiça, pois não resta dúvida que os magistrados, procuradores, promotres, e outros, do Distrito Federal, abraçaram uma carreira que tinha duas características: 1.º — ser uma carreira federal; 2.º — desenvolver-se na cidade do Rio de Janeiro. Se estas duas condições vinculadas à sua carreira se separaram, é justo que se lhes dê o direito de escolherem entre uma carreira federal em Brasília, e uma carreira no Rio de Janeiro, mas estadual.

A disciplina desta opção não pertence, porém, à presente lei, e sim àquela em que se regulara a Organização Judiciária do novo Distrito Federal. Nesta lei o que cumpre é regular a situação dos servidores, que, por opção ou determinação de lei, tenham passado a integrar o pessoal dos serviços públicos da Guanabara anteriormente federais. A norma seguida foi deixar que continuem a ser remunerados pela União os que o eram ao tempo da transferência do serviço.

Essa situação se manterá até a entrada do servidor em inatividade e prosseguirá durante esta, não se estendendo apenas às majorações de vencimentos que venham a ser decretadas pelo Estado da Guanabara.

Que situação jurídica fica sendo a dêstes funcionários, que integram um serviço público estadual e são remunerados pela União?

Três poderiam ser as formas reguladoras da hipótese: 1.º — os funcionários poderiam continuar federais, lotados em serviço estadual, tendo vencimentos federais congelados e percebendo do Estado, como remuneração complementar, as majorações que êste viesse a decretar; 2.º — os funcionários

poderiam passar a estaduais, limitando-se a União a pagar-lhes a remuneração por conta do Estado, que lhe reembolsaria anualmente o total despendido; 3.º — os funcionários poderiam passar a estaduais, subvencionando a União ao Estado com importância correspondente ao valor global dos seus vencimentos, segundo as tabelas atuais, a qual lhes seria distribuída através das pagadorias federais.

Dessas três soluções, a menos criticável parece ser a primeira. Uma subvenção da União ao Estado para pagamento dos funcionários estaduais, com a inclusão anual no orçamento da dotação adequada não parece justificável. Um pagamento por conta do Estado para reembolso ulterior, representa encargo financeiro renovável todos os anos, que não seria razoável impor à nova unidade por ato unilateral. A melhor solução pareceria, assim, a primeira, que ainda tem a vantagem de consagrar o direito adquirido, que os funcionários federais não deixariam de invocar. Há, além disso, precedentes, em serviços que se têm transferido da União para os Estados, de funcionários federais conservarem essa condição e ficarem recebendo da União, embora sirvam, de modo permanente, em repartições estaduais.

Daí os §§ 1.º, 2.º e 3.º do art. 3., que soam nestes termos:

§ 1.º A União compete pagar:

a) a remuneração do pessoal federal lotado nos serviços transferidos, correspondente aos cargos atuais e àqueles a que os servidores venham a ser promovidos, com exclusão das majorações decretadas pelo Estado da Guanabara.

Também preferimos a solução Caiado de se fazer inicialmente de Constituinte, não só para evitar em breve prazo tantas eleições na Guanabara, como para seguir o mais de perto possível o figurino do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Os 50 deputados são dos dois projetos.

No § 1.º previu-se a duração de cinco anos para os mandatos em obediência à tendência vitoriosa para a coincidência de mandatos e no § 2.º respeitam-se, para as eleições próximas, as inelegibilidades previstas na Constituição e no Ato das Disposições Transitórias. O § 3.º compete ao Tribunal Regional Eleitoral a direção e a apuração do pleito, e a diplomação dos eleitos.

O art. 5.º e seu parágrafo único seguem de perto o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e acolhem uma feliz sugestão do Projeto Elói Dutra. A Assembléia deve concluir em quatro meses a Constituição. Se o não fizer, caberia ao Congresso determinar a que Constituição de Estado deveria submeter-se a Guanabara, mas, tratando-se de um Estado já determinado, parece preferível que o Congresso consuma a escolha desde logo, como propõe o deputado Elói Dutra, que apontou a Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

É a seguinte a redação do artigo:

A Assembléia Legislativa, constituída de cinqüenta deputados, terá o prazo de quatro meses, a contar de sua instalação, para elaborar e promulgar a Constituição.

Parágrafo único. Se, esgotado esse prazo, não estiver promulgada a Constituição, o Estado da Guanabara passará a reger-se pela do Estado do Rio de Janeiro, a qual poderá ser reformada pelos processos nela estabelecidos.

O art. 6.º já cuida da instalação da Assembléa e o 7.º da posse do Governador. São os seguintes os dispositivos:

Art. 6.º A Assembléa Legislativa se instalará por convocação e sob a presidência do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral, em local previamente designado, nos dez dias que se seguirem à data da diplomação, e procederá à eleição da Mesa.

Art. 7.º O governador eleito assumirá o cargo perante a Assembléa Legislativa.

O art. 8.º e 9.º tratam do governo provisório da Guanabara, no período que medeia entre a sua ereção a Estado e a instalação da Assembléa Legislativa e Constituinte.

É este o período carente da autonomia, por que terá de passar inevitavelmente uma região do país a que a Constituição confere, mas que ainda não se habilitou ao auto-governo, elegendo seus poderes constituintes.

Como temos dito e repetido, a função de governo, nesta fase, se concentra nas mãos do Governo Federal, depositário da soberania. A êle compete preencher o vácuo, dotando o novo membro da Federação dos órgãos indispensáveis ao exercício das funções legislativa, executiva e judiciária no âmbito local.

A função judiciária não dá origem a maiores dificuldades. Nos limites do Distrito Federal, que são os do Estado da Guanabara, já a jurisdição compete a órgãos constituídos pelo Governo Federal, que a lei transfere doravante ao Estado, e que prosseguem no desempenho de suas atribuições sem solução de continuidade.

A função legislativa está também, no momento da transformação do Distrito Federal em Estado investida num órgão escolhido pelo povo, mediante sufrágio universal — a Câmara de Vereadores — e embora não pareça legítimo, em que põe à autoridade do nobre Deputado João Machado, modificar, por lei federal a extensão e o conteúdo do mandato popular, nada impede — pelo contrário, tudo indica, que se lhe reconheça o direito e o dever de continuar exercendo suas funções até que outros mandatários do povo venham assumi-la, juntamente com a função constituinte.

O ponto sem dúvida mais delicado é o que se refere à função executiva. A Constituição Federal prevê que, nos Estados, o poder executivo seja exercido por um governador e no Distrito Federal por um prefeito, nomeado pelo Presidente da República. O caso em que o chefe do Executivo estadual é nomeado pelo Presidente é o de intervenção federal, como prevê o art. 12.

Só se admite intervenção nos casos do art. 7.º, dos quais apenas em torno de um — o n.º IV — é admissível alguma especulação interpretativa.

De fato, os ns. I, II e III pressupõem um estado de guerra, comoção intestina, ou ameaça à integridade nacional; o n.º V, a recusa de execução de ordem judiciária; o n.º VI, a desorganização financeira: o n.º VII a prévia decretação judicial de uma inconstitucionalidade. Somente o IV, ao falar em garantir o livre exercício de qualquer dos poderes estaduais, deixa entrever uma relação com a hipótese, mas esta impressão se dissipa quando observamos que na criação de novo Estado não há ameaça ao exercício de um dos poderes, e sim inexistência temporária do órgão de um deles, pelo decurso do tempo inevitável à sua escolha.

Falar-se em intervenção seria, pois, forçar a letra da Constituição e introduzir uma interpretação ampliativa em matéria que a repele pelos próprios termos em que está vasado o art. 7.º (*caput*).

Se é, porém, certo que a intervenção seria forçada do ponto de vista jurídico, mais chocante seria sob o aspecto político. A comunidade carioca, no momento em que se vê privada da condição de centro decisório do país, seria de certo modo oprimida, e oprimida gratuitamente, se o Governo Federal lhe viesse impor uma intervenção com o sentido inseparável desse procedimento constitucional.

Por outro lado, não é lícito supor que existam situações insolúveis em face do direito constitucional. A única resposta inadmissível para a dificuldade que vimos analisando seria a de que o Estado da Guanabara devesse ficar sem governo até que se realizasse a eleição do seu governador. Também não é lícito supor que a solução esteja numa Emenda Constitucional. Tal Emenda pode vir facilitar, melhorar, modificar a solução presente, mas dentro do direito positivo, de *lex lata*, é sempre possível solucionar dificuldades como a que, neste caso, se nos depara.

Para encontrarmos essa solução positiva, temos de retomar uma vez mais a idéia de que o Poder Federal, em relação a uma parte do território nacional onde não há no momento condições de autonomia, retoma o exercício pleno da soberania, dentro dos limites e proibições traçadas na própria Constituição. Se há uma Justiça e uma Câmara, esta última eleita pelo povo, seus poderes, criados para o Distrito Federal, devem prostrar-se ao novo Estado. Se não há um Governador, que possa subsistir, a lei deve criar um Governador provisório.

O nobre Deputado Nelson Carneiro, que versou o assunto com maestria, e a quem agradeço preciosa contribuição para o Substitutivo, entende preferível a entrega do governo provisório ao Presidente do Tribunal de Justiça. A idéia tem o mérito de servir de escudo à ameaça de intervenção, mas não se vê por que ir buscar para investidura executiva o chefe do judiciário local. Tão boa é a lei que atribui ao Presidente do Tribunal função administrativa temporária, até aqui não compreendida em suas atribuições, quanto a que autoriza o Presidente da República a nomear um Governador Provisório, com as condições de investidura mais semelhantes possíveis às do Prefeito do Distrito Federal.

O Substitutivo foi por isso buscar subsídio no art. 6.º do Projeto Caiado, redigindo-se deste modo os arts. 8.º e 9.º:

Art. 8.º Até a instalação da Assembléa Legislativa, o poder legislativo no Estado da Guanabara continuará a ser exercido pela Câmara de Vereadores, eleita pelo povo em 2 de outubro de 1958, à qual competirá, além dos poderes reconhecidos na Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948, o de aprovar ou rejeitar os vetos impostos pelo Governo Provisório às suas decisões.

Art. 9.º Até a posse do governador eleito em 3 de outubro de 1960, o poder executivo será exercido por um Governador Provisório, nomeado pelo Presidente da República, com a prévia aprovação da escolha pelo Senado Federal.

19. Os arts. 10 e 11 provêm, respectivamente, do art. 8.º do Projeto Elói Dutra e de uma sugestão do Deputado Néelson Carneiro. Rezam assim:

Art. 10. Continuarão vigentes no Estado da Guanabara, até que os poderes competentes os revoguem ou modifiquem, as leis, regulamentos, decretos, portarias e quaisquer normas que se acharem em vigor no atual Distrito Federal no momento em que este passar a constituir aquela unidade federativa.

Art. 11. Os senadores federais e os deputados que representam, nas duas Casas do Congresso Nacional, o Distrito Federal e o seu povo, nelas representarão, até o fim dos respectivos mandatos, o Estado e o povo da Guanabara.

20. Com esse Substitutivo, entendemos que o Congresso estabelece melhores condições de transição para o Estado da Guanabara, atendendo aos aspectos jurídicos e políticos do caso, sem ferir os preceitos da Constituição.

A obra é imperfeita, mas tem o mérito de haver procurado fundar-se nas sugestões de parlamentares capazes, que trouxeram ao assunto o subsídio de sua cultura e também de sua sensibilidade.

Outras soluções, ainda que superiores do ponto de vista lógico e sistemático, não parecem capazes de se avantajarem a esta na prudência, no realismo e na simplicidade.

Sala Afrânio de Melo Franco, 22 de fevereiro de 1960 — *San Tiago Dantas*, Relator.

SUBSTITUTIVO SAN TIAGO DANTAS

Apresentado pelo Deputado San Tiago Dantas aos Projetos ns. 1.828-56, 3.273-57 e 622-59.

Art. 1.º Na data em que se efetivar a mudança da Capital Federal, prevista no art. 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o atual Dis-

trito Federal passará, em cumprimento do que dispõe o § 4.º do mesmo artigo, a constituir o Estado da Guanabara, com os mesmos limites geográficos, tendo por capital e sede do governo a cidade do Rio de Janeiro.

Art. 2.º São atribuídos ao Estado da Guanabara, a partir da data de sua constituição, os bens móveis e imóveis, direitos, encargos e obrigações do atual Distrito Federal, e os serviços públicos por este prestados ou mantidos.

Art. 3.º Serão transferidos ao Estado da Guanabara, na data de sua constituição, mediante termo de transferência, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, sem qualquer indenização, os serviços públicos de natureza local prestados ou mantidos pela União, e todos os bens e direitos nêles aplicados e compreendidos.

Incluem-se nesses serviços a Justiça, o Ministério Público, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros e os serviços de âmbito local do Departamento Federal de Segurança Pública.

§ 1.º A União compete pagar:

a) a remuneração do pessoal federal lotado nos serviços transferidos, correspondente aos cargos atuais e àqueles a que os servidores venham a ser promovidos, com exclusão das majorações decretadas pelo Estado da Guanabara;

b) os proventos da inatividade, que vier a conceder aos mesmos servidores.

§ 2.º É assegurado aos servidores federais lotados nos serviços transferidos o direito de contribuírem para o montepio e para as instituições federais de previdência.

§ 3.º Ao Estado da Guanabara compete pagar:

a) a remuneração correspondente aos cargos isolados e de carreira dos serviços transferidos, cujo provimento seja posterior à transferência, com exceção das promoções a que se refere o § 1.º, alínea (a);

b) os proventos da inatividade que vier a conceder aos servidores por ele nomeados;

c) as diferenças devidas ao pessoal remunerado pela União, inclusive o inativo, correspondentes às majorações de vencimentos, proventos e vantagens decretadas pelo Estado.

Art. 4.º No dia 3 de outubro de 1960 serão eleitos o governador e vice-governador do Estado da Guanabara e os deputados à Assembléa Legislativa, a qual terá inicialmente função constituinte.

§ 1.º Os mandatos do governador, do vice-governador e dos deputados terão a duração de cinco anos.

§ 2.º Para as eleições a que se refere este artigo, prevalecerão as inelegibilidades previstas nos art. 138, 139, II, III, IV e VI, e 140 da Constituição

e no art. 11, § 7.º, I, III e IV do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 3.º Caberá ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Guanabara, em que se terá transformado o Distrito Federal, presidir e apurar as eleições referidas neste artigo e expedir diplomas aos eleitos.

Art. 5.º A Assembléa Legislativa, constituída de cinqüenta deputados, terá o prazo de quatro meses, a contar de sua instalação, para elaborar e promulgar a Constituição.

Parágrafo único. Se, esgotado esse prazo, não estiver promulgada a Constituição, o Estado da Guanabara passará a reger-se pela do Estado do Rio de Janeiro, a qual poderá ser reformada pelos processos nela estabelecidos.

Art. 6.º A Assembléa Legislativa se instalará por convocação e sob a presidência do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral, em local previamente designado, nos dez dias que se seguirem à data da diplomação, e procederá à eleição da Mesa.

Art. 7.º O governador eleito assumirá o cargo perante a Assembléa Legislativa.

Art. 8.º Até a instalação da Assembléa Legislativa, o poder legislativo no Estado da Guanabara continuará a ser exercido pela Câmara de Vereadores, eleita pelo povo em 2 de outubro de 1958, à qual competirá, além dos poderes reconhecidos na Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948, o de aprovar ou rejeitar os vetos impostos pelo Governo Provisório as suas decisões.

Art. 9.º Até a posse do governador eleito em 3 de outubro de 1960, o poder executivo será exercido por um Governador Provisório, nomeado pelo Presidente da República, com a prévia aprovação da escolha pelo Senado Federal.

Art. 10. Continuarão vigentes no Estado da Guanabara, até que os poderes competentes os revoguem ou modifiquem, as leis, regulamentos, decretos, portarias e quaisquer normas que se acharem em vigor no atual Distrito Federal, no momento em que este passar a constituir aquela unidade federativa.

Art. 11. Os senadores federais e os deputados, que representam, nas duas Casas do Congresso Nacional, o Distrito Federal e o seu povo, nelas representarão, até o fim dos respectivos mandatos, o Estado e o povo da Guanabara. — *San Tiago Dantas.*

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião de sua Turma "B", realizada em 22-2-60, opinou, unânimemente, pela aprovação do substitutivo apresentado ao Projeto n.º 622, de 1959, ao qual se acham anexados os de ns. 1.828-56 e 3.273-57, na forma do parecer do Relator.

Estiveram presentes os Srs. Deputados Arruda Câmara — no exercício da Presidência, San Tiago Dantas — Relator, Joaquim Duval, Carlos Gomes, Raimundo Brito, Néelson Carneiro, Barbosa Lima, Artur Virgílio, Pedro Alei-

xo, Silva Prado, Bias Fortes, Andrade Lima Filho e Bilac Pinto. Os Srs. Pedro Aleixo e Bilac Pinto apresentaram declaração de voto.

Sala Afrânio de Melo Franco, 22 de fevereiro de 1960. — *Arruda Câmara*, no exercício da Presidência. — *San Tiago Dantas*, Relator.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Dando nosso voto pela aprovação do substitutivo que o Sr. Deputado San Tiago Dantas ofereceu, ressaltamos que o fizemos com restrição e especialmente quanto ao seu aspecto constitucional, que será melhor apreciado por ocasião da votação de emendas que serão apresentadas em Plenário.

Sala Afrânio de Melo Franco, 22 de fevereiro de 1960. — *Pedro Aleixo* e *Bilac Pinto*.

7 — COLABORAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DA PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL AO CONGRESSO

A — *Criação de um Grupo de Trabalho na Prefeitura do Antigo Distrito Federal para o estudo da Organização Jurídico-Administrativa do Estado da Guanabara.*

Em 11 de fevereiro de 1960.

Ofício n.º 38/PG
(Processo 200.081/60)

Senhor Prefeito:

Aproximando-se a mudança da Capital da República para Brasília, e a transformação do atual Distrito Federal em Estado da Guanabara, por força de disposição constitucional, venho à presença de V. Ex.^a solicitar autorização para constituir um grupo de trabalho, na Procuradoria Geral, tendo por escopo o exame de todos os aspectos jurídico-administrativos que interessem a essa transformação iminente.

Este órgão tem a seu favor enorme acervo de estudos jurídicos e conhecimento amplo dos problemas do atual Distrito Federal, obtido no trato das mais variadas e intrincadas questões administrativas e judiciais, ao patrocinar os interesses da Fazenda, salvaguardando-a das investidas, as mais sutis, dos que se contrapõem ao interesse público. A defesa dos direitos assegurados ao Distrito Federal pela Constituição e leis vigentes; a luta contra os obstáculos judiciais e extrajudiciais, à realização de empreendimentos públicos; a guarda e utilização dos bens dominicais do Estado; a vigilância em torno dos contratos de concessão; a observância de leis e regulamentos con-

Despacho do Prefeito (*Diário Oficial* de 20 de fevereiro de 1960): "Aprovado. Constitua o Procurador-Geral o Grupo de Trabalho proposto, da maior oportunidade".