

CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA MUDANÇA DA CAPITAL (*)

1.º PARECER

Transferência de serviços e de pessoal para o Estado da Guanabara. Data dessa transferência. Custeio provisório dos serviços. Situação do pessoal. Processamento de aposentadoria.

1. Solicita o Senhor Ministro da Justiça e Negócios Interiores, por sugestão do ilustre Consultor Jurídico do seu Ministério, o pronunciamento desta Consultoria Geral sobre o problema da competência para decretar a aposentadoria do pessoal transferido da União para o Estado da Guanabara em consequência da mudança da Capital Federal para Brasília. Consiste a questão específica em saber se essa competência pertence ao Governador do Estado ou ao Presidente da República. Todavia diversos problemas terão de ser considerados em conexão com este.

2. Duas são as leis que tratam da situação do referido pessoal: a Lei n.º 3.752, de 14-4-1960, que dispõe sobre a organização provisória do Estado da Guanabara e sobre a convocação de sua assembléia constituinte, e a de n.º 3.754, da mesma data, que trata da organização judiciária de Brasília e contém dispositivos sobre a Justiça da Guanabara. A disciplina do assunto, em ambas as leis, votadas quase simultaneamente pelo Congresso, obedece a um mesmo pensamento diretivo, expresso em palavras de conteúdo por vezes idêntico.

3. A Lei n.º 3.752, depois de declarar que passam ao Estado da Guanabara, a partir da data de sua constituição, “os direitos, encargos e obrigações do atual Distrito Federal, o domínio e posse dos bens móveis ou imóveis a êle pertencentes, e os serviços públicos por êle prestados ou

(*) Os três pareceres aqui transcritos, do hoje Ministro VÍCTOR NUNES LEAL, então Consultor Geral da República, versam temas de relevante interesse para o Estado da Guanabara e completam a matéria publicada no volume 10 desta *Revista*, acerca da transformação por que passou o antigo Distrito Federal, com a mudança da Capital para Brasília, e dos problemas jurídicos correlatos.

mantidos” (art. 2.º), acrescenta que lhe serão *transferidos*, “sem qualquer indenização, os serviços públicos de natureza local prestados ou mantidos pela União, os *servidores nêles lotados* e todos os bens e direitos nêles aplicados e compreendidos” (art. 3.º). Não satisfeito ainda com êsse anunciado de ordem geral, redundou o legislador, no § 1.º do mesmo art. 3.º:

“Os serviços ora transferidos e o pessoal nêles lotado, civil e militar, passam à jurisdição do Estado da Guanabara, e ficam sujeitos à autoridade estadual, tanto no que se refere à organização dêsses serviços, como no que respeita às leis que regulam as relações entre êsse Estado e seus servidores.

Incluem-se nesses serviços a Justiça, o Ministério Público, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros, os estabelecimentos penais e os órgãos e serviços do Departamento Federal de Segurança Pública, encarregados do policiamento do atual Distrito Federal”.

Foi ainda mais explícito o legislador, quando dispôs no § 5.º do mesmo artigo:

“Os serviços transferidos continuarão regidos pela legislação vigente, enquanto não modificada pelos Podêres competentes do nôvo Estado, ao qual incumbe sobre êles legislar, *inclusive sobre o pessoal transferido, bem como administrá-los, provendo-lhes e movimentando-lhes os quadros*”.

Neste mesmo sentido dispõe a Lei n.º 3.754, quanto ao pessoal da Justiça (magistrados, ministério público, serventuários e demais servidores):

“Compete ao Estado da Guanabara legislar sobre os serviços e o pessoal referidos neste artigo e seus parágrafos, bem assim administrá-los, provendo-lhes e movimentando-lhes os quadros” (art. 97, § 6.º).

4. No tocante ao pagamento do pessoal transferido, assim foi o assunto regulado:

“§ 2.º À União compete pagar:

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

b) os proventos da inatividade, que vieram a ser concedidos aos mesmos servidores”.

“§ 4.º Ao Estado da Guanabara compete pagar:

a) a remuneração correspondente aos cargos isolados e de carreira dos serviços transferidos, cujo provimento seja poste-

rior 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 êle nomeados;

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

5. Esses mesmos princípios, relativos ao custeio dos serviços, foram incorporados à Lei n.º 1.754 (organização judiciária):

“Art. 97. Na data da mudança da Capital da União para Brasília e sem prejuízo do disposto no art. 94, a Justiça e o Ministério Público do antigo Distrito Federal, bem como os respectivos serviços auxiliares, ressalvados os direitos e vantagens de seus servidores, inclusive o de continuarem como contribuintes de montepio e instituições de previdência social a que estiverem filiados na data da aludida transferência, passarão a integrar os serviços correspondentes do Estado da Guanabara.

§ 1.º Os servidores da Justiça, dos seus serviços auxiliares, bem como do Ministério Público do antigo Distrito Federal, inclusive os inativos que passarem a integrar os serviços correspondentes no Estado da Guanabara, continuarão a ser remunerados pela União, na base dos vencimentos, proventos, gratificações e demais vantagens previstas na legislação própria.

§ 2.º Os direitos conferidos neste artigo e seu § 1.º são de caráter pessoal, restringindo-se aos respectivos titulares dos cargos e funções ora existentes, mas os acompanhando até o final das carreiras que ocupam, inclusive na parte referente a promoções.

§ 3.º A União não pagará ao pessoal da Justiça, de seus serviços auxiliares e do Ministério Público do antigo Distrito Federal, que passar a integrar serviços correspondentes ao Estado da Guanabara:

a) as diferenças devidas ao citado pessoal remunerado pela União, inclusive o inativo, correspondentes às majorações de vencimentos, de proventos e vantagens concedidas pelo Estado da Guanabara;

b) a remuneração devida aos novos titulares que o Estado da Guanabara vier a admitir nos referidos serviços da Justiça e do Ministério Público;

c) os proventos de inatividade que o Estado da Guanabara conceder aos servidores a que se refere o item anterior”

6. Em suma, o critério adotado foi o seguinte: atendendo à deficiência de recursos do nôvo Estado para suportar todos os ônus da trans-

ferência dos serviços referidos, resolveu a União, por lei, conceder-lhe um auxílio ou subvenção consistente no pagamento do pessoal transferido, incluindo as despesas acrescidas resultantes de promoções e aposentadorias; entretanto, os servidores admitidos posteriormente à transferência ficarão somente a cargo do Estado, do mesmo modo que os aumentos de vencimentos e melhoria de vantagens que vierem a ser concedidos pelo Estado.

7. Dêsse regime dual resulta que um mesmo servidor, em atividade, ou inativo, poderá receber seus vencimentos ou proventos de duas fontes, a saber, parte da União, parte do Estado.

Tendo em vista essa particularidade, assim dispôs o art. 97, § 7.º, da lei de organização judiciária, acima citada, sôbre o processo da aposentadoria:

“A aposentadoria dos servidores remunerados pela União, a que se refere êste artigo, será decretada pelo Governo do Estado da Guanabara, mas julgada pelo Tribunal de Contas da União”.

O dispositivo aqui reproduzido suscita alguns problemas que devem ser considerados separadamente.

8. O primeiro é um problema básico e diz respeito à própria situação jurídica dos mencionados servidores, o que envolve a situação jurídica dos serviços correspondentes. Argumenta-se que a lei federal não poderia transferir servidores federais para o Estado, à revelia dêste, sobretudo antes que a sua Assembléa Constituinte, ainda não instalada, se tenha manifestado a respeito. Esse ponto de vista é partilhado pelo ilustre jurista Dr. CÂNDIDO ÁLVARO DE GOUVÊA, Corregedor do Departamento Estadual de Segurança Pública (*Correio da Manhã* de 26-6-1960, pág. 7).

Data venia de tão abalizada opinião, entendemos que essa transferência de serviços e pessoal se opera, não em virtude da lei federal, mas por força do art. 4.º, § 4.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Efetuada a transferência” (da Capital), “o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara”.

Por força do preceito constitucional expresso, a unidade político-administrativa que era até então o Distrito Federal, transformou-se em Estado. Essa transformação é um fenômeno jurídico global, que compreende todos os serviços de natureza estadual e municipal em funcionamento no território do antigo Distrito Federal. Como bem ponderou o presidente da Comissão de Justiça da Câmara, o ilustre Deputado OLIVEIRA BRITO, essa mutação, a rigor, não é uma transferência, devendo ser conceituada como uma transformação. Assim é, em verdade, mas não se pode abstrair tam-

bém do fato material da transferência, que resulta da transformação, uma vez que serviços e servidores, concretamente considerados, em dado momento, passam da União para o Estado, e essa passagem, constituindo em essência a execução ou realização do princípio constitucional da transformação, acima aludido, gera conseqüências jurídicas que lhe são peculiares e sôbre as quais se deve acuradamente refletir.

9. Ocorre, desde logo, considerar que é a natureza intrínseca do serviço que o qualifica ou identifica para o efeito de estar ou não compreendido na transformação jurídica por que passou o antigo Distrito Federal. Do fato de ser mantido pela União determinado serviço em funcionamento naquela unidade da Federação não se poderia, obviamente, concluir pela natureza federal do serviço. Desde a Constituição de 1891, serviços caracterizadamente locais do Distrito Federal vêm sendo criados e mantidos pela União, e a critério exclusivo do legislador federal, a quem compete legislar sôbre a organização administrativa e judiciária do antigo Município Neutro. É o caso, para citarmos um só exemplo, da Justiça local do Distrito Federal, regida pelos princípios constitucionais pertinentes à *Justiça dos Estados* (Const., art. 25, que expressamente remete ao art. 124). Mantida embora pela União, era êsse serviço, por sua própria natureza, um serviço local, que indiscutivelmente haveria de seguir a sorte da unidade federada respectiva, transformando-se em serviço estadual — mais que isso: em *poder* estadual — como corolário da transformação do Distrito Federal em Estado.

10. Pode ocorrer, contudo, que haja incerteza sôbre o caráter local ou federal de determinado serviço, pois é apenas exemplificativa a lista constante da Lei n.º 3.752 (*supra*, § 3.º). Essa incerteza manifestar-se-á com maior probabilidade ou freqüência quanto às atividades que recaem no campo de competência comum ou concorrente da União e dos Estados, como é, por exemplo, a saúde pública, o fomento à agricultura, etc. Em tais hipóteses, a dúvida sôbre a “transferência” de tais serviços para o Estado não resultará de falta de firmeza do princípio da transformação de todos os serviços de natureza local em serviços estaduais (princípio sólido, indiscutível, que deriva de norma constitucional expressa). A dúvida resultará da possível dificuldade na *qualificação* dos serviços questionados, os quais terão de continuar a cargo da União, se forem de natureza federal, e não local.

Não é, pois, a lei federal que opera a transferência, já que esta é conseqüência da transformação determinada pela Constituição. A lei federal apenas provê os meios e processos de execução do preceito constitucional, do qual, fonte primária, deriva a mudança de *status* jurídico dos serviços transferidos e do respectivo pessoal. É assim evidente que, nos casos de qualificação duvidosa do serviço, deverá haver concordância entre a União e o Estado, ou, na falta dêsse entendimento, decisão do Supremo Tribunal Federal, através de processo apropriado (Const., art. 101, I, e).

II. Provavelmente pela razão indicada é que a Lei n.º 3.752 dispõe no art. 3.º, § 6.º:

“A transferência dos serviços e dos bens e direitos nêles aplicados é compreendidos far-se-á mediante termo assinado nos Ministérios competentes”.

O que aí se diz acêrca de bens e serviços também se aplica a servidores. É assim é, em primeiro lugar, porque o vocábulo *serviço*, naquela acepção, compreende não sômente o material como também o pessoal, sobretudo quando se trata, como no caso presente, de serviço já em funcionamento, que pressupõe a atividade dos servidores que o integram. Em segundo lugar, se houver dúvida sôbre a qualificação (federal ou estadual) do serviço, essa dúvida também alcançará os respectivos servidores, de onde se conclui que não poderiam êstes ser transferidos independente do termo, enquanto que a transferência do serviço ainda estivesse a depender da solução de controvérsias. A exigência do termo de transferência alcança, portanto, o serviço no seu conjunto, isto é, abrangendo material e pessoal, pois a sua assinatura faz presumir já tenha sido dirimida qualquer dúvida sôbre a natureza do serviço e do pessoal respectivo. Por último, não se poderia supor que o texto acima transcrito traduzisse a intenção de excluir o pessoal, quando usou uma fórmula ampla e abrangente: serviços, bens e direitos, nêles aplicados e *compreendidos*.

Corroborá essa interpretação o disposto no Decreto n.º 48.145, de 28-4-1960, que instituiu uma comissão (COTRAN), “incumbida de prover à transferência de serviços e bens da União para o Estado da Guanabara, na forma prevista” nas leis já mencionadas neste parecer. Essa Comissão não deverá sômente relacionar serviços e inventariar bens, mas ainda elaborar os “têrmos de entrega” correspondentes e “publicar a relação nominal do pessoal lotado nos serviços transferidos”, com as indicações relativas à situação funcional de cada servidor.

A COTRAN é integrada por delegados do governo federal e do Estado da Guanabara, êstes designados pelo Governador. Uma vez assinados, pelas autoridades federais e estaduais competentes, os têrmos em que se materializará o trabalho da Comissão, estarão resolvidas as dúvidas relativas à qualificação de tal ou qual serviço e as referentes à situação particular de cada servidor. A subscrição do termo assinalará, portanto, o momento em que os serviços, bens e pessoal mencionados passam a pertencer ao Estado da Guanabara, definitivamente, para todos os efeitos jurídicos.

12. Dispõe, contudo, o art. 3.º da Lei n.º 3.752, que os serviços e servidores mencionados “serão transferidos ao Estado da Guanabara, na data de sua constituição”, a saber, como esclarece o art. 1.º, “na data em que se efetivar a mudança da Capital Federal”. Igualmente se lê no art. 97 da Lei n.º 3.754, que os serviços judiciários naquela mesma data “passarão a integrar os serviços correspondentes do Estado da Guanabara”.

As leis referidas aludem, portanto, à transferência de bens, serviços e servidores em dois momentos diversos: na data do surgimento do Estado (a mesma da mudança da Capital) e na data da assinatura dos têrmos

de transferência. Como harmonizar as duas referências, para se não concluir simplesmente por uma aberta contradição entre elas?

Parece-nos que o legislador, ao mencionar a "transferência" na data em que se constitui o Estado, isto é, na data em que o antigo Distrito Federal se transforma em Estado, por força de mandamento constitucional expresso, quis assinalar que essa transferência resulta ou deriva da Constituição Federal, e não da lei ordinária, sendo, assim, um fato que se impõe igualmente à União e ao Estado; às suas conseqüências jurídicas nem uma nem outro se poderão eximir, já que a norma constitucional com a mesma eficácia a todos obriga. A lei federal regula apenas a execução de tal preceito constitucional. No caso presente era, além disso, imprescindível a lei por um outro motivo: é que, não dispondo o novo Estado de recursos bastantes, somente a lei federal poderia criar para a União o encargo de continuar a pagar, mesmo depois da transferência definitiva, os vencimentos e os proventos de aposentadoria de pessoal atualmente em serviço.

Não se segue, entretanto, do dispositivo analisado que a transferência se tornou efetiva no exato momento da instituição do novo Estado.

Este ato executório ficou subordinado à assinatura de termo, e a sua lavratura pressupõe mais do que um levantamento dos serviços, bens e servidores transferidos, pressupõe também que tenham sido resolvidas, de comum acordo, pela União e pelo Estado, as possíveis dúvidas sobre quais os serviços a transferir, isto é, sobre quais sejam os serviços de natureza local, porque só estes passam ao Estado por efeito do fenômeno da transformação político-jurídica sofrida pelo antigo Distrito Federal.

13. A circunstância de ficar a transferência definitiva de tais serviços e servidores na dependência do termo referido não impede, contudo, que fiquem eles imediatamente sob a autoridade e jurisdição do novo Estado, desde a data da sua instituição, como dispõe a lei (de resto, lei federal), já que isso poderia ocorrer mediante simples acordo, nos termos do art. 18, § 3.º, da Constituição federal. Certamente, se houver disputa entre a União e o Estado sobre a transferência de tal ou qual serviço, os respectivos servidores não passam desde logo à jurisdição estadual, devendo, antes, ser dirimida a controvérsia pelos meios próprios.

Parece-nos, aliás, que é de todo aconselhável seja firmado acordo pela União e pelo Estado, com fundamento no art. 18, § 3.º, da Constituição, não só para pôr termo a qualquer inquietação acerca do exercício de jurisdição estadual sobre servidores ainda não definitivamente transferidos, como também para atender a outras circunstâncias que mais adiante mencionaremos.

14. O segundo problema a considerar é uma resultante do primeiro. Referimo-nos ao custeio dos serviços transferidos ao Estado. Tem-se entendido que somente as despesas com pessoal continuam a cargo da União, porque só a eles fizeram expressa referência as Leis ns. 3.752 e 3.754. Parece-nos, entretanto, que a questão não se apresenta com tal simplicidade.

Se a transferência definitiva de tais serviços e bens só se opera, ao que pensamos, com a assinatura do termo de transferência, este é o mo-

mento que há de marcar a transferência dos encargos de custeio para o Estado da Guanabara. Até então, relativamente a alguns serviços, pode pairar dúvida sobre a sua natureza de serviço local, isto é, sobre a sua transferibilidade para o Estado. Como poderia o Tesouro estadual ficar desde logo responsável pelo seu custeio, se eventualmente tais serviços poderão continuar a cargo da União, como serviços federais e não locais? Por outro lado, dando-se a hipótese de que seja algum deles considerado pela União como serviço local, transferível, e pelo Estado como serviço federal, intransferível, enquanto durar a controvérsia, deverá o serviço entrar em colapso por não haver quem responda pela sua manutenção?

Estas e outras perguntas semelhantes, que darão lugar a respostas absurdas, se o problema for considerado de maneira simplista, convencem-nos de que a União é responsável pelo custeio dos serviços mencionados, até que se dê a sua transferência definitiva, até que seja assinado o termo de transferência previsto em lei. Esta é, aliás, a solução mais conforme à realidade presente e ao princípio de continuidade dos serviços públicos, porque existem no orçamento federal, para todo o corrente exercício, as correspondentes verbas de custeio de tais serviços, enquanto que o orçamento do antigo Distrito Federal, por motivos óbvios, não consigna qualquer dotação para aquele fim. O natural, portanto, é que os recursos já autorizados pelo legislador federal sejam empregados com a finalidade a que estavam destinados.

15. Esse raciocínio não fica prejudicado pela circunstância de haverem as Leis ns. 3.752 e 3.754 mencionado apenas as despesas de pessoal, uma vez que o disposto nessas leis sobre pagamento de pessoal continuará a vigorar mesmo depois da transferência definitiva do pessoal, isto é, mesmo depois da assinatura do termo de transferência. Por esse motivo é que foi necessário constar, expressamente, da lei federal esse encargo, que representa um auxílio indireto da União ao novo Estado, até que suas rendas, presumivelmente, lhe permitam o custeio total dos novos serviços assumidos. Esse auxílio indireto ao Estado, o qual se traduz na outorga de um direito conferido diretamente aos servidores contra a União, que ficou responsável pelos seus vencimentos, mesmo depois da sua definitiva transferência, teria forçosamente de constar da lei federal, único meio legítimo de impor tais obrigações à União.

Nenhuma disposição expressa seria necessária, se o pagamento do pessoal devesse correr por conta dos cofres federais apenas até o dia da transferência definitiva de tais serviços, mesmo porque o servidor está para o serviço como a parte está para o todo. Nesse interregno, a obrigação da União é conseqüência lógica e necessária do fato de se não haver realizado ainda a transferência definitiva, nem dos serviços, nem do pessoal. Pela mesma razão, não tinha a lei de mencionar a responsabilidade da União pelo custeio dos serviços nesse período intermediário e de breve duração. Não a mencionou, porque não era necessário. Só a mencionaria — e então imprescindivelmente, como procedeu em relação ao pessoal —, se o encargo do custeio devesse prolongar-se além da tra-

rência definitiva, isto é, além da data em que fôr firmado o termo de transferência dos serviços.

16. Não vemos, pois, com a devida vênia, que haja razão para ser negado, pelo Tribunal de Contas da União, o registro das despesas de custeio daqueles serviços na presente situação transitória, quando ainda não se deu a sua transferência definitiva para o Estado. De qualquer modo, em caso de recurso, cabe o registro sob reserva, a critério do Presidente da República, com recurso *ex-officio* para o Congresso, nos termos do art. 77, § 3.º, da Constituição Federal. O remédio encontraria plena justificativa, não somente nas razões de ordem jurídica acima deduzidas, como ainda em considerações de necessidade pública, para evitar o iminente colapso de serviços indispensáveis, cuja desorganização lançaria o Estado da Guanabara num verdadeiro caos administrativo.

17. O terceiro problema a ser examinado, e que é também uma resultante do primeiro, diz respeito à situação dos servidores transferidos em face do plano de classificação de cargos objeto da Lei federal n.º 3.780, de 12-7-1960. Como essa lei entrou em vigor antes dos termos da transferência, que ainda não foram firmados, parece-nos que ela alcança aqueles servidores. Essa conclusão não é apenas uma decorrência lógica, mas corresponde também à manifesta intenção do legislador, que em dispositivos específicos se referiu à situação de servidores que deverão integrar, em caráter definitivo, os quadros do Estado da Guanabara.

Aliás, a situação de tais funcionários ainda é regulada inteiramente por leis federais (Lei n.º 3.752, art. 3.º, § 5.º), porque o Estado ainda não fez uso da faculdade de alterar essa legislação. Parece compreensível, portanto, que as modificações resultantes de lei federal, sem reflexo sobre a remuneração desse pessoal, que continua a cargo da União, parece compreensível que essas modificações também lhe sejam aplicáveis, com a condição única de serem promulgadas antes do termo de transferência definitiva do pessoal para o Estado. Esse argumento é um mero corolário da observação do ilustre Procurador Geral da República, Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA, no sentido de que a própria organização político-administrativa provisória do Estado da Guanabara, concretizada na Lei n.º 3.752, pode ser alterada pelo Congresso Nacional, de onde emanou, até que se instale a Assembléia Constituinte estadual (*Jornal do Comércio* de 6-5-1960, pág. 5). Se a lei federal pode atingir a própria organização provisória do Estado, porque não poderia produzir efeito relativamente à situação funcional dos servidores que passam da União para o Estado?

Esse ponto de vista conta já com o apoio de um valioso precedente do Congresso Nacional. Já depois de transferida a Capital, depois, portanto, de transformado o Distrito Federal em Estado, foi votada a Lei n.º 3.783, de 30-7-1960, que dispõe sobre os vencimentos dos militares, e cujo art. 5.º estipula:

“Esta lei é extensiva aos oficiais e forças da ativa e inativos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros de que trata

a Lei n.º 2.710, de 1.º de janeiro de 1956” (corporações que hoje pertencem ao Estado da Guanabara).

18. O quarto problema, que nos ocorre ponderar, é especificamente o da aposentadoria dos servidores mencionados, problema que suscitou o pedido de pronunciamento desta Consultoria. Manda a lei, quanto ao pessoal do serviço judiciário, que a aposentadoria seja “decretada pelo Governô do Estado da Guanabara, mas julgada pelo Tribunal de Contas da União”.

19. Há quatro questões envolvidas neste problema. A primeira consiste na intervenção do Tribunal de Contas da União. Ela é realmente imprescindível. Os proventos da aposentadoria do pessoal referido (exceto as majorações correspondentes a melhorias que forem decretadas pelo Estado) serão pagos pela União (supra, § 4). E “qualquer ato de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste” depende de registro no Tribunal de Contas da União. A êste também compete, além disso, “julgar da legalidade (...) das aposentadorias, reformas e pensões” (Const., art. 77).

20. A segunda questão consiste em que, devendo qualquer parcela dos proventos da aposentadoria correr por conta do Tesouro estadual, em consequência de majoração ou vantagem concedida pelo Estado, também deverá ser a aposentadoria julgada e a respectiva despesa registrada pelo Tribunal de Contas do Estado, salvo se a Constituição estadual vier a abolir êsse órgão, hipótese em que determinará como será feita a fiscalização da administração financeira e da execução orçamentária do Estado (Const. Federal, art. 22).

21. A terceira questão refere-se à competência para baixar o ato da aposentadoria. Diz a lei, em forma expressa, que essa competência é do governô estadual. Se pode, ou não, ser assim, eis uma questão que não é de ordem legal, porque *legem habemus*. É uma questão constitucional: será êsse preceito infringente da Constituição? Em outras palavras, pode o Tribunal de Contas da União julgar da legalidade de um ato do Governô estadual?

A Constituição, evidentemente, não o proíbe, bastando que dêse ato resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste. O preceito constitucional que sujeita os atos dessa natureza a registro no Tribunal de Contas não exige que se trate de ato do Governô federal. Refere-se, genêricamente, a “qualquer ato de administração pública”. Analisando êsse texto, observa PONTES DE MIRANDA que a Constituição “não discriminou, a respeito, os atos jurídicos do Estado. Deixou-o à legislação ordinária” (*Comentários*, vol. II, pág. 366). A pergunta, portanto, que se deve fazer é esta outra: — pode resultar de um ato da administração estadual obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional? Se a resposta fôr afirmativa, a conclusão necessária é que tal ato, embora estadual, não apenas poderá como deverá, obrigatoriamente, por expresse imperativo constitucional, ser submetido ao Tribunal de Contas da União.

A resposta àquela pergunta não pode ser senão afirmativa. Basta considerar, em tese, que, mediante acôrdo, pode a União, em matéria da

sua competência, cometer a funcionários estaduais a execução de leis e serviços federais ou de atos e decisões das suas autoridades, provendo às necessárias despesas (Const. Federal, art. 18, § 3.º).

Eis aí uma situação em que, inequivocamente, poderá resultar de atos de funcionários estaduais obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional. Se tal pode ocorrer em virtude de simples acôrdo entre a União e os Estados, não há impedimento a que a lei federal, ao criar um encargo financeiro para a União, subordine a efetivação dêsse ônus a um ato de governo estadual. Tendo assim procedido o legislador federal no tocante à aposentadoria do pessoal do serviço judiciário que passa ao Estado da Guanabara, não pode essa lei ser inquinada de inconstitucional, única hipótese em que poderia deixar de ser aplicada pelo Tribunal de Contas.

22. A quarta questão consiste em que foi expressa a lei de organização judiciária quanto à competência estadual para decretar a aposentadoria do pessoal do serviço judiciário, mas a lei de organização política e administrativa guardou silêncio em relação ao pessoal dos outros serviços que, como o judiciário, também passam para o Estado.

Parece-nos, entretanto, que é êste um caso típico de interpretação analógica (Lei de Intr. ao Cód. Civil, art. 4.º), porque as situações são absolutamente idênticas, não havendo qualquer motivo para tratamento diverso: *ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio*. As duas leis foram votadas quase simultaneamente, promulgadas na mesma data e referem-se ambas aos problemas resultantes da transformação do antigo Distrito Federal em Estado. Além disso, como observamos no início dêste parecer, a situação do pessoal que se transfere da União para o Estado foi regulada, em ambas as leis, em termos idênticos, acrescentando ainda que a de organização administrativa também se refere, expressamente, à transferência do serviço judiciário (supra, § 3.º). Tudo isso evidencia que as duas leis, embora autônomas, formam na verdade um todo sistemático, dentro do qual o recurso à analogia deve ser uma operação elementar, de intuitiva necessidade.

23. Finalmente, parece-nos que desaparecerá qualquer possível objeção, se a União e o Estado firmarem acôrdo, com fundamento no art. 18, § 3.º, da Constituição Federal, para os fins que vão indicados na parte conclusiva dêste parecer, a qual assim ficará reforçada com um nôvo título — o acôrdo — além das razões jurídicas que emanam da interpretação das Leis ns. 3.752 e 3.754.

24. Com base nas considerações precedentes, resumimos nossas conclusões pela forma seguinte:

I — A transferência dos serviços e servidores que devem passar da União para o Estado da Guanabara, funda-se em preceito constitucional, vinculada como se acha à transformação do antigo Distrito Federal em Estado.

II — Por isso mesmo, trata-se de transferência compulsória para a União e para o Estado, independentemente de lei federal. Esta regula a execução da norma constitucional e dispõe sobre problemas emergentes, de caráter transitório.

III — Essa transferência, que se funda diretamente em preceito constitucional, compreende serviços de natureza local, isto é, estadual e municipal, que vinham sendo executados pela União.

IV — Tendo em vista que a conceituação de alguns serviços como sendo de natureza local pode ser passível de controvérsia, é necessária a concordância da União e do Estado a respeito dos serviços que tenham de ser transferidos e dos respectivos servidores. Se houver impasse, ao Poder Judiciário compete decidir.

V — Os termos de transferência, previstos na Lei n.º 3.752 e no Decreto n.º 48.145, são instrumentos apropriados à manifestação da mencionada concordância.

VI — Os serviços, bens e pessoal que passam da União para o Estado considerar-se-ão transferidos definitivamente na data da assinatura dos termos referidos no item anterior, e após a publicação oficial da relação nominal do pessoal transferido, estando, porém, sob a jurisdição e sujeitos à autoridade dos poderes estaduais desde o dia 21 de abril de 1960.

VII — Até à data da assinatura dos termos de transferência, o custeio dos serviços respectivos correrá por conta da União, através das dotações orçamentárias de que dispõe para tal fim.

VIII — O plano de classificação de cargos constantes da Lei n.º 3.780 é também aplicável ao pessoal civil da União, que passa ao Estado da Guanabara.

IX — É de tôda conveniência, para eliminar possíveis dúvidas, que a União e o Estado firmem acôrdo (Const. Fed., art. 18, § 3.º), no qual se estipule o que acima está enunciado sob os ns. VI, VII e VIII, e ainda:

a) que as aposentadorias serão decretadas pelo Governo do Estado e encaminhadas ao Tribunal de Contas da União por intermédio da administração federal, que aporá no processo a sua concordância, se fôr o caso, ou as dúvidas que tiver, para reexame do governo estadual;

b) que êsse processo será observado, não somente em relação ao pessoal do serviço judiciário, mas também ao pessoal dos demais serviços que tiverem sido ou vierem a ser transferidos;

c) que, em caso de recusa de registro pelo Tribunal de Contas, o Presidente da República decidirá da conveniência de ordenar o registro sob reserva;

d) que, se da aposentadoria tiver de resultar qualquer ônus para o tesouro estadual, o processo deverá ser submetido também ao Tribunal de Contas do Estado.

Êste é o nosso parecer. Estamos firmemente convencidos de que êle corresponde ao interesse público e permite a imediata solução de problemas que vêm dificultando a organização do Estado da Guanabara, ameaçando a continuidade da sua administração e afligindo milhares de servidores.

Sub censura.

Brasília, 12 de agosto de 1960.

VICTOR NUNES LEAL
Consultor Geral da República