**DOUTRINA**

# ADMINISTRAÇÃO PROVISÓRIA DO ESTADO DA GUANABARA *

CARLOS MEDEIROS SILVA

Procurador Geral da República

SUMÁRIO: *A transferência da Capital da União. Dispositivos constitucionais e legais. A Câmara de Vereadores. Assembléia Constituinte. A intervenção federal mediante lei. Conclusões.*

## I

1. O art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 1946, repetindo preceitos das Constituições de 1891 e 1934, estabeleceu que a Capital da União seria transferida para o planalto central do país. E que, efetuada a transferência, o antigo Distrito Federal passaria a constituir o Estado da Guanabara.

2. A lei nº 3.273, de 1º de outubro de 1957, fixou o dia 21 de abril de 1960 para a transferência da Capital da União para Brasília, na área descrita na lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956.

3. Entre a lei que marcou a data da transferência e esta, já realizada, decorreram 2 anos, 6 meses e 20 dias. Mas a verdade é que sòmente em meiados de abril, às vésperas do histórico acontecimento, o Congresso Nacional completou a elaboração das leis indispensáveis à organização administrativa e judiciária de Brasília (lei nº 3.751, de 13-4-60 e lei nº 3.754, de 14-4-60).

4. Com relação à Brasília, o legislador ordinário adaptou, ao novo Distrito Federal, os textos vigentes no antigo, com as alterações impostas pelas contingências da própria mudança da Capital, tendo em vista, sobretudo, as normas peculiares estabelecidas na Constituição para o Distrito Federal.

* Palestra realizada no Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio, em 5-5-60.

5. O Estado da Guanabara ficou sob regime de administração provisoria até a organização de seus podêres do Govêrno, nos têrmos do art. 18 da Constituição.

6. A idéia inicial, porém, articulada em projetos submetidos à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal era a de editar — Emendas constitucionais para prover tanto à organização e administração do novo Distrito Federal de Brasília, como do Estado da Guanabara. Mas a tramitação rígida das Emendas constitucionais, com a exigência de maioria qualificada, ou a repetição da votação nas duas Casas do Congresso Nacional, não permitiu o êxito feliz dessas iniciativas.

7. Afinal, premido pelo tempo e julgando inconveniente o adiamento da mudança da Capital, o Congresso Nacional entendeu de solver os relevantes problemas de ordem política, jurídica e administrativa, suscitados pela transferência, com a votação de leis ordinárias.

## II

8. A administração provisória do Estado da Guanabara e não as normas jurídicas votadas para o novo Distrito Federal de Brasília constituem o objeto desta exposição.

9. A lei nº 3.752 de 14-4-60, que ora rege o Estado da Guanabara resultou de substitutivo oferecido pelo Deputado SAN TIAGO DANTAS a outros projetos, apresentados à Comissão da Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e que dela mereceu aprovação unânime, em sessão de 22-2-60. Poucas foram as alterações que o substitutivo sofreu em sua tramitação final.

10. A transformação do antigo Distrito Federal em Estado da Guanabara verificou-se, automàticamente, aos 21 de abril, com a mudança da Capital. Sôbre esta operação não havia controvérsia. Mas a lei em causa, no seu art. 1º, confirmou a transformação, esclarecendo que os limites geográficos do novo Estado seriam os mesmos do antigo Distrito Federal; a cidade do Rio de Janeiro foi indicada para sede do Govêrno e capital do Estado.

11. Em seguida (art. 2º) a lei em exame passou para o Estado da Guanabara direitos, encargos e obrigações, bem como o domínio e a posse sôbre bens móveis e imóveis pertencentes ao antigo Distrito Federal, além dos serviços públicos por êle prestados ou mantidos.

12. Foram também transferidos (art. 3.º) para o novo Estado os serviços públicos de natureza local até então prestados ou mantidos pela União, no antigo Distrito Federal. Entre êsses serviços são de notar os de Justiça, do Ministério Público, da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros e do Departamento Federal de Segurança Pública. Essa transferência se dará sem indenização, ficando ainda, a União, obrigada

a pagar o respectivo pessoal, salvo as modificações que ocorrerem, em sua vida funcional, por fôrça de leis do novo Estado.

13. A fim de dar cumprimento a êsse preceito o Presidente da República, por decreto executivo, acaba de criar, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, uma Comissão de Transferência de Serviços Federais composta de representantes dos órgãos federais e estaduais interessados, com a missão específica de relacionar os serviços, inventariar os bens, entregá-los à administração estadual e publicar a relação dos servidores públicos atingidos pela transferência. (Decreto nº 48.145, de 28-4-60).

III

14. No dia 3 de outubro próximo serão eleitos o Governador do Estado e os Deputados à Assembléia Legislativa "a qual terá inicialmente a função constituinte" (art. 4º). Esta providência visa à organização do novo Estado, atendendo ao disposto no art. 18 da Constituição Federal, segundo o qual cada Estado-membro da federação se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios nela estabelecidos.

15. Com a convocação de uma Assembléia Legislativa, com "função constituinte", a lei nova afastou o propósito da transformação da Câmara de Vereadores, eleita em 3 de outubro de 1958, em Assembléia Constituinte, tese defendida por notáveis jurisconsultos.

16. Em verdade, sob a invocação do art. 1º, § 2º da lei nº 217, de 15-1-48 (Lei Orgânica do Distrito Federal) combinado com o art. 1º da Emenda Constitucional nº 2, de 3-7-56, foi sustentado em pareceres que tiveram ampla divulgação (PONTES DE MIRANDA, SAMPAIO DÓRIA, EDUARDO ESPÍNOLA, THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, VICENTE RAU e FRANCISCO CAMPOS) que a Câmara de Vereadores, eleita antes da transferência da Capital, tinha competência para elaborar a Constituição do novo Estado. Mas a argumentação, contida nos aludidos pareceres, não convenceu ao Tribunal Regional Eleitoral e aos membros do Congresso Nacional que preferiram convocar eleições para a composição de uma Assembléia Constituinte autônoma.

17. A solução que prevaleceu é, sem dúvida, a mais condizente com os pressupostos fundamentais do regime democrático. Em face da controvérsia sôbre os podêres da Câmara a lei recente optou por nova consulta ao eleitorado, fonte de todo o poder, no regime republicano representativo. Seria paradoxal que uma Câmara de Vereadores, incompetente para legislar sôbre a organização administrativa e a judiciária do antigo Distrito Federal (Constituição, art. 25) e de apreciar os vetos de seu Prefeito, (lei nº 217, de 15-1-48, art. 14, § 4º) tivesse podêres constituintes em relação ao Estado da Guanabara. Estas restrições (as primeiras de ordem constitucional) impostas à Câmara de

Vereadores, mostram que ela jamais se poderia equiparar, por fôrça de texto de lei ordinária, às Assembléias Legislativas dos Estados federados, quanto ao pleno exercício de suas funções, inclusive o de elaborar uma Constituição para o novo Estado.

18. Ao Tribunal Regional Eleitoral caberá presidir e apurar as eleições, expedir os diplomas aos eleitos e empossar o Governador.

19. O mandato do Governador será de 5 anos e o dos Deputados terminará em 31 de janeiro de 1963. Esta fixação prévia da duração dos mandatos tem sentido prático e justificação política relevante; mas no plano estritamente jurídico é passível de revisão, pela Assembléia Constituinte.

20. A eleição do Governador e a dos Deputados, em número de 30, será feita mediante cédula *única*. Esta foi instituída, entre nós, pela lei nº 2.582, de 30-8-55, para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, escolhidos pelo voto majoritário. Com relação a eleição do Governador não haverá complicações; mas, em se tratando de deputados, eleitos pelo sistema proporcional, é fácil de prever a confusão e os incômodos para o eleitorado. Havendo 12 partidos políticos registrados no Estado da Guanabara, é quase certo, pelo que tem ocorrido nos últimos pleitos, que todos êles apresentem 30 candidatos e mais 10 suplentes como o permite o art. 52 do Código Eleitoral (Lei nº 1.164, de 24-7-50).

21. Se isto acontecer, a cédula *única* conterá 480 nomes e, em vez de uma fôlha de papel impresso, como acontece na eleição majoritária, será um pequeno caderno... Cada eleitor deverá procurar, na cabina de votação, o nome de seu candidato, entre os 480 registrados, com perda de tempo e possibilidade de engano. A apuração dos votos será também dificultada e retardada, com a adoção da cédula *única*, na eleição proporcional, em um colégio eleitoral tão denso como o da cidade do Rio de Janeiro.

22. A Assembléia Constituinte deverá concluir os seus trabalhos dentro de 4 meses a contar de sua instalação; se não o fizer, o Estado da Guanabara reger-se-á pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro, sujeita às alterações que forem votadas pelo processo nela previsto. Êste preceito se inspirou no art. 11, § 9º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946, que cuidou da reconstitucionalização dos Estados, antes submetidos ao regime de intervenção federal, desde 1937.

## IV

23. No art. 7º a recente lei nº 3.752 dispôs que o Poder Legislativo, no Estado da Guanabara, continuará a ser exercido pela Câmara de Vereadores, eleita em 3 de outubro de 1958, com as atribuições previstas na Lei Orgânica do antigo Distrito Federal (Lei nº 217, de

15-1-48) e mais a de apreciar o veto do Governador Provisório, podendo rejeitá-lo por dois terços de seus membros.

24. Haverá, assim, em funcionamento, dentro em breve, no Estado da Guanabara, duas assembléias; uma já eleita, desde 1958, composta de 50 membros, mantida a sua denominação de Câmara de Vereadores, com os podêres de legislador ordinário, que já possuia, e mais o de apreciar o veto, que não tinha; outra, que a lei nova denomina ora de Assembléia Legislativa, ora de Assembléia Constituinte, com 30 deputados, incumbida de elaborar, dentro de 4 meses, a Constituição de novo Estado. A esta Assembléia Constituinte caberá legislar, outrossim, sôbre a organização administrativa e judiciária do Estado da Guanabara. Tal atribuição jamais coube à Câmara de Vereadores do antigo Distrito Federal; nos têrmos do art. 25 da Constituição era deferida ao Congresso Nacional, mediante lei federal.

25. Assim, a futura Assembléia Constituinte, no uso dessa faculdade de legislar sôbre a organização administrativa e judiciária do Estado da Guanabara, poderá modificar atribuições da Câmara de Vereadores, definidas na antiga lei orgânica do Distrito Federal.

26. Ficou afastada, com essa discriminação de competências, a tese dos eminentes jurisconsultos que sustentaram a transformação da antiga Câmara de Vereadores, em Assembléia Legislativa, com podêres constituintes. A superioridade hierárquica, no plano institucional, da nova Assembléia, sôbre a antiga Câmara de Vereadores, resulta claramente do texto em causa.

27. No artigo seguinte (art. 8º) a lei em exame determina que, promulgada a Constituição e *"na forma que esta estabelecer"*, a Assembléia Constituinte e a Câmara de Vereadores se integrarão para formar a Assembléia Legislativa ordinária do Estado da Guanabara, respeitada a duração dos respectivos mandatos. Esta cláusula final, como é óbvio, poderá sofrer contestação, porque importa no sobrevivência de um órgão eletivo preexistente à elaboração da Constituição estadual.

28. O Poder Executivo, no novo Estado, até a posse do Governador eleito por sufrágio universal e direto, será exercido por um Governador Provisório, nomeado pelo Presidente da República, com aprovação da escolha pelo Senado Federal. Adotou-se fórmula semelhante a que vigora para o Distrito Federal (Constituição, art. 26).

29. Finalmente, a lei em exame (art. 9º) declara vigentes, no Estado da Guanabara, até que os podêres competentes os revoguem ou modifiquem, as leis, regulamentos, decretos, portarias e quaisquer normas que se achavam em vigor, no antigo Distrito Federal, no dia da transferência da Capital da União para Brasília.

30. A Lei nº 3.754, de 14-4-60, que dispôs sôbre a organização judiciária de Brasília contém normas de transferência de serviços ju-

diciários do antigo Distrito Federal para o Estado da Guanabara (arts. 97 e 99) em consonância com a Lei nº 3.752. No mesmo sentido a lei nº 3.751, de 13-4-60 que trata da organização administrativa do Distrito Federal de Brasília, em seu art. 43, com relação a funcionários em geral, inclusive do Tribunal de Contas e da Câmara de Vereadores.

V

31. A administração provisória do Estado da Guanabara, como se vê, está delineada em lei federal, que o Congresso Nacional poderá modificar, se enteder conveniente, enquanto não fôr promulgada a Constituição estadual.

32. Dentro das limitações estabelecidas, a antiga Câmara de Vereadores e a futura Assembléia Constituinte também poderão legislar, alterando as normas vigentes. No momento há, portanto, dois podêres legislativos para o Estado da Guanabara: o Congresso Nacional e a Câmara de Vereadores; dentro em breve, teremos um terceiro : a Assembléia Constituinte, no que toca à organização administrativa e judiciária e a elaboração da nova Constituição.

33. É fácil compreender que os textos emanados do Congresso Nacional, (como a Lei nº 3.752 e as alterações que nela forem introduzidas) prevalecerão sôbre os editados pelos demais órgãos legislativos. Êstes, excluída a função constituinte pròpriamente dita, cuja pauta de limitações se encontra na Constituição Federal, deverão desempenhar as suas atribuições, observadas as normas editadas pela lei federal, até a promulgação da nova Constituição estadual.

34. Esta consideração mostra que o Estado da Guanabara está sob regime de intervenção federal, decretada, não pelo Presidente da República, mas pelo Congresso Nacional, mediante *lei*, como o permite o art. 11 da Constituição.

35. Em verdade, operada, automàticamente a transformação do antigo Distrito Federal em Estado-membro da federação, aos 21 de abril último, surgiu êle sem estar dotado de órgãos próprios de govêrno, instituídos na forma do art. 18 da Constituição. Sòmente a organização judiciária, no antigo Distrito Federal, obedecia aos moldes constitucionais prescritos para a Justiça dos Estados, por fôrça do art. 25 combinado com o art. 124 do texto fundamental.

36. As funções do Executivo e do Legislativo, como já ficou dito, eram regidas por normas peculiares (art. 26 da Constituição) com as restrições impostas pela condição mesma do Distrito Federal, sede da Capital da União.

37. Para prover a organização dos podêres inexistentes e instituí-los pela mesma forma porque o foram nos demais Estados da fe-

deração, a intervenção era o único remédio capaz de evitar o vácuo jurídico e o caos administrativo.

38. A União, responsável pela ordem pública e pelo funcionamento regular das instituições, cabia intervir, e o fêz mediante *lei* do Congresso Nacional.

39. Como membro do Estado federal o da Guanabara não poderia ficar indefinidamente, ou sem têrmo razoável, despido das prerrogativas da autonomia que a sua condição requer. A organização de um Estado federado interessa, também, aos demais componentes da União e sobretudo a ela, que deve intervir quando ocorrem fatos comprometedores de sua existência e soberania.

40. Não se compreende um govêrno federal inerte e indiferente quando uma das parcelas da União se encontra privada daqueles benefícios que a organização política e administrativa, moldada na Constituição, propicia aos seus habitantes.

41. Ao transformar o antigo Distrito Federal em Estado da Guanabara, quis, òbviamente, o legislador, que êle tivesse órgãos próprios de govêrno. Mas, no caso, dada a inexistência de podêres locais e a impossibilidade material e jurídica do novo Estado de auto-organizar-se, a intervenção federal havia de começar, como o fêz, pelas providências adequadas à instituição dêsses mesmos podêres.

42. Não cabe, em tal emergência, uma interpretação gramatical e restritiva do art. 7, n.º IV da Constituição. Ela há de ser fecunda e construtiva, fiel ao princípio de que as Constituições não são repositórios de doutrinas, mas instrumentos de govêrno e de conservação nacional.

43. Se intervenção se afigura indubitável quando qualquer dos podêres estaduais se encontra coato ou impedido, por mais forte razão ela se justifica e se impõe quando tais podêres inexistem.

44. Em ambas as hipóteses é a impossibilidade de vida autônoma, é o funcionamento regular de órgãos essenciais ao Estado federado, que a intervenção visa a corrigir.

45. Assim, quer para amparar o poder estadual periclitante, ou em crise, quer para prover à organização, ou reorganização do inexistente, o objetivo da intervenção é dotar o Estado de instrumentos de sua autonomia.

46. Seria paradoxal que o govêrno federal devesse intervir quando um poder local entrasse em colapso, temporàriamente, para garantir o seu funcionamento normal e não o fizesse quando êle, por motivos insuperáveis ou superiores à vontade das populações interessadas, não existisse, ou fôsse irremediàvelmente destruído. Neste caso impossível a solicitação prevista no art. 9 n.º II da Constituição.

47. O dever da União, em tais casos, é de dotar o Estado dos meios e processos de govêrno, nos moldes constitucionais. Não pode alhear-se porque da vida organizada dos Estados-membros depende o gôzo dos direitos individuais e políticos de seus habitantes e resulta a paz pública e o respeito à soberania da nação.

48. Em obediência ao art. 11 da Constituição a lei de intervenção fixa a sua amplitude, a duração e as condições em que será executada.

49. As funções do Executivo, como já ficou dito, cabem ao Governador Provisório, denominação dada ao Interventor.

50. Em vez de cumular, no delegado da União, a função legislativa ordinária ou de entregá-la, durante o período da intervenção, a novo órgão nela instituído, a lei federal recente preferiu confiá-la à Câmara de Vereadores do antigo Distrito Federal. Não é, portanto, por um direito próprio e preexistente, que dita Câmara continua a funcionar, mas por fôrça de outorga da lei de intervenção e nos limites nela estabelecidos.

51. Mas sôbre a organização administrativa e a judiciária, enquanto não se instalar a Constituinte estadual, ao Congresso Nacional caberá legislar para o Estado da Guanabara, se fôr necessário, de vez sôbre esta matéria ficou expressamente excluída a competência da Câmara de Vereadores e ao Governador não foi outorgado tal poder.