ESTADO DO ACRE — TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO — LEI ESPECIAL — INCORPORAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS — GARANTIAS DA MAGISTRATURA.

— Não se pode, de fato, criar um Estado, com o corpo de um Território, sem se poder modelar ab initio, *tudo, numa lei especial.*

— Interpretação dos arts. 3.º e 18 da Constituição.

— Idem, da Lei n.º 4.070, de 1962

PARECER

(*) 1. O Dr. Francisco Alves Duarte, Juiz de Direito da Comarca de Sena Madureira, provido no cargo ao tempo em que dita comarca fazia parte do Território Federal do Acre, impetra o presente mandado de segurança, a fim de que seja pôsto em disponibilidade, e não transferido compulsòriamente, como diz, à Justiça do nôvo Estado do Acre, como determina a Lei federal nº 4.070, de 15 de junho de 1962 (eleva o Território do Acre à categoria de Estado, e dá outras providências), *ibi*:

"Art. 9º A partir da data da promulgação da Constituição estadual, ficam atribuídos ao Estado do Acre e a êle incorporados:

a) todos os bens, serviços e respectivos pessoal ativo e inativo do Território do Acre;

b) todos os serviços públicos de natureza local, exercidos pela União no Território do Acre e por ela não aproveitados inclusive A JUSTIÇA, o Ministério Público, a Polícia e a Guarda Territorial, com todos os respectivos bens e pessoal ativo".

2. Esclarece o Requerente, em sua petição inicial, que a Constituição do Estado do Acre foi promulgada em 1º de março de 1963 (inicial, nº 1), o que vale dizer que, nessa data, foram automàticamente incorporados ao Estado, os servidores federais, inclusive os magistrados, que no extinto Território integravam o Poder Judiciário, mas que vale considerar que, no que tange à magistratura, o mencionado texto legal viola a Constituição federal, que garante a inamovibilidade dos magistrados, art. 95, nº II, dando-lhes, no art. 124, nº VII, o direito de pedir sua disponibilidade, nos casos de mudança da sede do Juízo, o que efetivamente fêz, não tendo sido sua pretensão — como se verifica, efetivamente, das informações prestadas pelo Exmo. Sr. Presidente da República de fls. 26 a 27 — até hoje atendida ou indeferida.

3. O desenvolvimento indiscutível do Brasil, malgrado tôdas as dificuldades da hora presente, a apropriação do vasto *hinterland*, pelo homem brasileiro, torna previsível, a curto prazo, a criação de novas unidades federadas, através da transformação em Estados, dos Territórios federais já existentes, que, possìvelmente, antes mesmo disso, serão subdivididos em vários.

Por isso, o tema versado nos autos apresenta aspecto de grande novidade e

(*) N. DA RED.: Parecer emitido no Mandado de Segurança n.º 11.978 - D. F.

grande curiosidade, tanto mais que a transformação do antigo Distrito Federal no Estado da Guanabara não propiciou, por circunstâncias especiais nada semelhante ao assunto.

4. Parece, assim, que chegou a hora de o egrégio Supremo Tribunal Federal, através do julgamento do presente processo, com sua autoridade, com o respeito constitucional e social que merecem suas decisões, dar o roteiro certo que será trilhado pelos futuros legisladores, em circunstâncias semelhantes.

5. O Procurador-Geral abaixo assinado teve a honra de, como representante do Conselho da Ordem dos Advogados, Seção da Guanabara, compor a banca examinadora que aprovou o Requerimento, quando fêz concurso para ingresso na magistratura vitalícia dos Territórios Federais. Relembra, ainda, a excelência das provas prestadas. Depois, como Procurador-Geral da Justiça do antigo Distrito Federal, teve numerosos contatos oficiais com o Requerente, a ponto de estabelecer com êle, senão amizade, e, sobretudo amizade íntima, pelo menos muita cordialidade, com que se sente até hoje, muito honrado.

6. Lamenta, entanto, não poder aderir aos pontos de vista sustentados pelo Requerente, pelos motivos que passa a expor.

7. O argumento maior que tem a Procuradoria-Geral para discordar da Requerente está no entendimento que dá ao art. 3º da Constituição federal, o qual reza:

"Art. 3º Os Territórios poderão, MEDIANTE LEI ESPECIAL, constituir-se em Estados, subdividir-se em novos Territórios, ou volver a participar dos Estados, de que tenham sido desmembrados".

Como se vê, na fala o legislador constituinte, como ocorreria normalmente, se não tivesse querido o que efetivamente quis, no nosso entender, em simples lei. Fala em Lei Especial, qualificação que só usa no inciso acima transcrito e no art. 146, *ibi*:

"Art. 146. A União poderá, mediante Lei Especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interêsse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição."

Que se há de entender por Lei Especial, como *nomen iuris*, como nome técnico da Ciência Jurídica, em geral, e como nome de Direito Constitucional Brasileiro, em especial?

Quanto à Ciência Jurídica em geral, parecem satisfatórias estas palavras de Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. I, da 3ª edição, pág. 297:

Lei Especial — A exigência da *ex specialis* é expediente de tecnica legislativa, pelo qual o legislador constituinte, ou o legislador ordinário, que a si mesmo traça ou traça a outro corpo legislativo linhas de competência, subordina a validade das regras jurídicas sôbre determinada matéria à exigência de unidade formal e substancial (de fundo). Determinada matéria, em virtude de tal exigência técnica, tem de ser tratada em tôda sua inteireza e à parte das outras matérias. A *lex speciales* concentra e isola, liga e afasta, consolida e distingue. Tal concentração e tal isolamento implicam (*a*) que tôda regra jurídica, que deveria, para vàlidamente se edictar, constar da *lex speciales*, dessa não sendo parte, não é regra jurídica que se possa considerar feita de acôrdo com as regras jurídicas de competência, (*b*) que a derrogação ou ab-rogação da *lex speciales* tem de ser em *lex specialis*, porque exigir-se a *lex specialis* para a evicção, e não se exigir para a derrogação ou ab-rogação, seria contradição.

Por exemplo, a chamada Lei mental (1.447) era *lex specialis* (c. Melo Freire, *Historiae Iuris Civilis Lusitani Liber singularis*, Conimbricae, 1860, 58-61), Para a derrogar, ou ab-rogar, precisava-se de "especial derrogaçam" (cf. Alvaro Valasco, *Decisionum Consultarionum ac rerum iudicatarum in Regno Lusitanae*

Tomi duo, I, 230): "*Lex mentalis non censetur derogata, nisi de ea fiat specialis derogatio*".

Depois da técnica legislativa da rigidez das Constituições, e expediente de classificação das leis em gerais e especiais passou a ser, combinada com as regras jurídicas de competência dos órgãos legislativos, um dos meios de proteção dos interêsses públicos e dos particulares: uma vez que se exige a *lex specialis*, o projeto, que tem o propósito de regular a matéria, concentra-a e separa-a das outras matérias susceptíveis de legislação geral ou especial. Com isso chamava-se a atenção dos membros do órgão legislativo para o assunto em exame, e ao mesmo tempo se dá publicidade à intenção de se legislar sôbre êle. Os particulares e os outros órgãos de Estado têm, assim, todo o ensejo de acompanhar a elaboração da lei sôbre a *materia specialis*, provocando-se a atenção e a crítica da opinião e dos imediatamente interessados. É por isso que as Constituições lançaram mão do expediente técnico da exigência em certas espécies de interêsses, da lei especial. Às vêzes, a lei especial é para o caso (e. g. Constituição de 1946, arts. 3º e 75); outras vêzes, é para certo grupo de medidas (e. g., Constituição de 1946, art. 146). Às vêzes, fala-se em "lei especial"; outras vêzes, resulta de algum adjetivo, que defina o conteúdo da lei, a exigência da especialidade (e. g., Constituição de 1946, art. 26, quanto à lei orgânica dos Territórios e do Distrito Federal)".

E há que guardar a noção, que é de Pontes, de que a "lei especial" "concentra-se, coliga e afasta, consolida e distingue". É uma lei que vai disciplinar, como um mundo à parte, todo um setor jurídico.

No Direito Constitucional brasileiro, a norma do art. 146, seguindo as premissas da Ciência Jurídica, como que, estabelece e clarifica o entendimento de "lei especial".

Se para intervir no domínio econômico é preciso "lei especial", e se se determinou a seguir que a intervenção, que a "lei especial" vai fazer, terá por base o interêsse público e por limite os direitos fundamentais assegurados na Constituição, o que se há de entender, a respeito da "lei especial" do art. 3º da Constituição — para a qual não foram fixados limites nenhum — é que ela é uma lei que pode criar um mundo à parte dentro do usual da Constituição, e regular completa e exaustivamente, a matéria para a qual deverá ser votada.

Atenderá, porque isso é fundamental, é o querido, a respeito de tôda lei, o "interêsse público", que será, no caso, a criação do nôvo Estado, e determinará, com dinâmica própria, lidando com sistemática própria, "concentrando e isolando, ligando e afastando, consolidando e distinguindo", tudo que atenda ao interêsse público na criação do nôvo Estado.

Concluo daí que a "lei especial" do art. 3º da Constituição federal, a que se não estabeleceram os limites da "lei especial" do art. 146, é uma lei autorizada pela Constituição a afastar inclusive as regras usuais constitucionais, pelo menos aquelas mais usuais, que podem ser objeto de reformas constitucionais (assim, ao cabo de contas, as limitações da "lei especial" aludida serão apenas as do art. 217, § 6º).

Tinha o legislador constituinte de assim proceder.

Não se pode, de fato, criar um Estado, com o corpo de um Território, sem se poder modelar *ab initio* tudo, numa lei especial.

Sem êsse poder de criação *ex novo*, como poderia uma lei federal estar a disciplinar atividades que, pelo art. 18, competem aos Estados?

Sem o poder de passar, por exemplo, por cima do art. 18 referido, como poderia a *lei especial* do art. 3º impor ao Estado criado que êle não pudesse recusar, desde a data da lei, a sua con-

dição de Estado, e não mais de Território?

Como pedira a União impor, ao nôvo Estado, como se há de fatalmente entender, que recebesse êste ou aquêle serviço da União por ela mantido no antigo Território?

A *lei especial* do art. 3º visa, precisamente, a isso, a impedir que o Estado criado se rebele contra o próprio criador, fazendo tabula rasa no curso da vida até então mantida, para criar tudo de nôvo com base nos podêres do art. 18 da Constituição.

Em síntese: — a criação do Estado-membro, no caso do art. 3º da Constituição federal, é uma outorga do Poder Central, e pode ser feita nas condições prefixadas pelo Poder Central, através de *lei especial,* que se impõe ao novel Estado e se impõe ao próprio Poder Central, deixando na sombra, para tanto impor, multas das normas usuais constitucionais.

8. Diante do exposto entendo que *não há falar* — se acaso se pudesse falar, que não nos parece — *em inamovibilidade dos juízes de território transformado em Estado, diante do poder criador da lei especial.*

Não procede a argüida inconstitucionalidade do art. 9º, da Lei federal nº 4.070, no ponto em que adjudicou ao novel Estado do Acre os Juízes do antigo Território Federal.

Diante de normas constitucionais que, aparentemente, colidem — como seria o caso da norma autorizativa da lei especial e a da assecuratória da inamovibilidade dos Juízes, aplica-se aquela mais diretamente incidente, aquela mais especial ao *thema decidendum.*

É o aceito ensinamento de Carlos Maximiliano (*Hermenêutica e Aplicação do Direito,* 2ª edição, nº 141) e de Henry Campbell Black (*Handbook on construction and interpretation of laws,* 2ª edição, 1911, pág. 328).

9. Demais disso, não há, em verdade, como falar em quebrantamento do princípio constitucional da inamovibilidade dos juízes *que é conceito especial e não funcional,* como se verifica do art. 124, nº VII.

Segundo diz o próprio Requerente, vai continuar a servir na Comarca de Sena Madureira, onde já está, sem nenhuma transferência de sede.

Não se pode pensar em deslocação no espaço — o que é *mobilidade* — quando apenas há substituição de empregador.

E acrescente-se que o Requerente, como os demais servidores dos serviços federais adjudicaram ao Estado do Acre, mantém tôdas as garantias outras que tinha, em relação ao Poder Federal.

Pois determinam os parágrafos do art. 9º da Lei federal nº 4.070, que fêz a adjudicação:

§ 1º O pessoal dos serviços mantidos pela União e transferidos ao Estado na forma dêste artigo continuará a ser remunerado pela União, inclusive o que passar à inatividade; mas passarão a ser remunerados pelo nôvo Estado, que os proverá na forma da lei, os novos servidores nomeados para cargos iniciais de carreira ou cargos isolados que se vagarem e para cargos que vierem a ser criados, bem como os acréscimos de vencimentos, proventos e vantagens estabelecidos pelo nôvo Estado.

§ 2º A aposentadoria dos servidores remunerados pela União será por essa decretada, ficando a seu cargo o pagamento dos respectivos proventos e também assegurado sem restrições, o direito dos atuais contribuintes de entidades federais de previdência.

§ 3º Todos os bens móveis e imóveis, encargos e rendimentos, inclusive os de natureza fiscal, direitos e obrigações relativos aos serviços mantidos pela União no Território, passarão ao patrimônio do nôvo Estado, sem indenização na data da promulgação de sua Constituição.

§ 4º Os serviços transferidos na forma dêste artigo continuarão regidos pela legislação vigente, enquanto não modificados pelos Podêres competentes do nôvo Estado, ao qual incumbe sôbre êles legislar, inclusive sôbre o pessoal transferido, bem como administrá-los, provendo-lhes e movimentando-lhes os quadros.

§ 5º Os servidores federais transferidos ao nôvo Estado, serão remunerados pela União de maneira nunca inferior aos de mesmo cargo ou de correspondente categoria nos demais Territórios Federais.

§ 6º Caberá à União auxiliar o Estado a pagar aos desembargadores do Tribunal de Justiça a diferença entre os seus vencimentos e os dos juízes de entrância mais elevada ou única, até ser a mesma absorvida por majorações outorgadas pelos podêres constitucionais do Estado."

10. Diante do exposto, opina esta Procuradoria-Geral no sentido de ser denegado o mandado impetrado.

Distrito Federal, 9 de março de 1964. — *Cândido de Oliveira Neto,* Procurador-Geral da República.