

A SITUAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS PODERES NO ESTADO DA GUANABARA

JOÃO DE OLIVEIRA FILHO
Presidente do Instituto dos Advogados
Brasileiros

1 — As leis sobre os Poderes do Estado da Guanabara feitos pelo Congresso Nacional são leis expositivas do texto constitucional “passará a constituir o Estado da Guanabara”.

2 — As disposições da Lei Federal n.º 3.752, de 14 de abril de 1960, sobre data da Constituinte, sobre Assembléa Constituinte, sobre deputados à Constituinte, são leis que podem ser modificadas pelo Poder Legislativo atual do Estado da Guanabara, no gozo em que este se acha de sua autonomia.

3 — No gozo pleno do seu direito constitucional de se reger pela Constituição e pelas leis que adotar, pode o Estado da Guanabara, pelo seu Poder Legislativo, modificar leis federais ordinárias feitas anteriormente para essa unidade da Federação pelo Congresso Nacional.

4 — O Estado da Guanabara não se acha sob intervenção federal, mas no pleno gozo de sua autonomia constitucional.

5 — O Governador Provisório do Estado da Guanabara não pode ser exonerado ou demitido pelo Presidente da República em virtude de ser Governador de um Estado autônomo e não se achar o Estado da Guanabara sob intervenção federal.

6 — O Poder Legislativo do Estado tem denominação de Assembléa Legislativa e os seus membros a de deputados, não podendo ser denominada Câmara dos Vereadores e seus membros vereadores, só porque o Poder Legislativo dos Municípios é que tem essas denominações.

7 — A legitimidade do mandato do Governador Provisório do Estado da Guanabara se baseia no texto constitucional — “o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara”.

OS ASSUNTOS QUE ESTÃO SUBMETIDOS A DISCUSSÃO E VOTAÇÃO NO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS

Estão submetidos à discussão e votação no Instituto dos Advogados Brasileiros os seguintes assuntos:

a) Se é constitucional a investidura do atual Governador Provisório do Estado da Guanabara, nomeado e em exercício no Distrito Federal antes de se ter constituído em Estado da Guanabara, e se poderá ser substituído pelo Presidente da República;

b) Se é legítimo o Poder Legislativo do Estado da Guanabara exercida pela antiga Câmara dos Vereadores do Distrito Federal e se legítimo, qual o nome que deve ter o seu órgão e os seus membros;

c) se a lei ordinária feita pelo Congresso Nacional com relação à Assembléa Constituinte do Estado da Guanabara antes de ser constituído Estado o antigo Distrito Federal, pode ser revogada pelo atual Poder Legislativo do Estado da Guanabara, no uso pleno de sua autonomia.

O TEXTO CONSTITUCIONAL SOBRE O ESTADO DA GUANABARA

O texto constitucional a respeito do Estado da Guanabara é o do § 4.º do art. 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1946.

Reza que “efetuada a transferência (da Capital da União), o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara”.

Não se tratou da criação de um Estado, na forma ordinária constante da Constituição, isto é, por desdobramento, por fusão, por incorporação, nem da constituição em Estado de um Território, pois o Distrito Federal do Rio de Janeiro jamais foi considerado Território da União.

Já na Constituição de 1891 a linguagem da Magna Lei era a mesma — “efetuada a mudança da capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado”.

O Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890, que publicou a Constituição a vigorar até a promulgação da nova, dizia: “passará o atual Distrito Federal de per si a constituir um Estado”.

Fôra organizado um Projeto de Constituição e este começou a ser discutido pelo Ministério às 8 horas menos 20 minutos da noite de 10 de junho de 1890, conforme nota de Rui Barbosa na primeira página.

No parágrafo único do art. 2.º se diz, quanto à mudança da capital, que “escolhido, para esse fim, o território com o assentimento dos Estados de que houver de ser desmembrado, o referido Distrito será anexado ao Estado do Rio de Janeiro ou formará novo Estado, conforme determinar o Congresso”.

RUI escreveu abaixo: “Proponho e deu a redação do artigo. Quanto ao Distrito Federal, disse “passará esse distrito de per si a constituir um Estado” (*Obras Completas*, vol. XVII, tomo I, pág. 220).

No Projeto redigido por RUI, e que se encontra às fls. 309, com sua própria letra, está escrito “passará o Distrito Federal de per si a constituir (RUI riscou a palavra “formar” um Estado).

Ora, “constituir” significa “dar a si próprio a qualidade de”, diz ADOLFO COELHO, em seu *Dicionário*, “fazer-se”, diz MORAES, “colocar-se em certa situação”, diz AULETE.

Mudada a Capital, *ipso facto*, o Distrito Federal do Rio de Janeiro era um Estado.

Não mudou, pois, desde 1890, o que se queria e o que ficou estabelecido, reproduzido na Constituição de 1946; “efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara”.

A INTERPRETAÇÃO DESSE TEXTO PELA DOUTRINA

É manifesto que a doutrina, ao interpretar esse texto, teria, como diz CARLOS MAXIMILIANO, *Const.*, vol. 1, 4.^a ed., n.º 69, que explicar a matéria, afastar as contradições aparentes, dissipar as obscuridades e faltas de precisão, pôr em relêvo todo o conteúdo do preceito legal, deduzir as das disposições isoladas o princípio que lhes forma a base, e dêsse princípio as conseqüências que do mesmo decorrem.

Em trabalho lido neste Instituto, em janeiro de 1959, mostramos, então, que a expressão “passar a constituir” significa que o território que os bens móveis e imóveis, que os serviços, que as leis, que os Poderes, que os funcionários, que, afinal, tudo quanto era Distrito Federal passava, automaticamente, a ser do Estado da Guanabara, interpretação essa que, posteriormente, tivemos o prazer de ver por outras palavras, mas com o mesmo sentido, exposta por eminentes e conceituados constitucionalistas.

IDENTIDADE DA INTERPRETAÇÃO DOUTRINÁRIA COM OS TEXTOS DAS LEIS FEDERAIS QUE SE REFERIRAM AO ESTADO DA GUANABARA

Foram promulgadas leis federais sobre o Estado da Guanabara. O Congresso podia fazê-las. Ainda a Capital não se mudara. O Estado da Guanabara não estava no gozo de sua autonomia.

Um coisa é ter podido fazê-las, outra, o que significam, e outra, ainda, a sua permanência.

Essas leis são a de n.º 3.752, de 14 de abril de 1960, que dita normas para a convocação da Assembléa Constituinte do Estado da Guanabara e dá outras providências, e a de n.º 3.754, daquela mesma data, que dispõe sobre a Organização Judiciária do Distrito Federal de Brasília e dá outras providências, sendo a que se refere ao Poder Judiciário do Estado da Guanabara constante do art. 97 dessa lei.

Quanto ao território, declarou o art. 1.º da Lei n.º 3.752, que “na data em que se efetivar a mudança da Capital Federal, prevista no art. 4.º 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.”

Quanto aos direitos, encargos, obrigações, domínio e posse dos bens, serviços públicos prestados ou mantidos pelo Distrito Federal, passariam para o Estado da Guanabara independentemente de qualquer ato de transferência, assim como serviços públicos de natureza local mantidos pela União.

O Poder Legislativo do Estado da Guanabara continuaria a ser exercido, até que se promulgue a Constituição, pela Câmara dos Vereadores, eleita pelo povo em 3 de outubro de 1958, a qual competiria, além dos poderes reconhecidos na Lei n.º 217, de 5 de janeiro de 1948, o de aprovar os vetos opostos pelo Governador Provisório, ou rejeitá-los por dois terços dos seus membros.

Quanto ao Poder Executivo “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 aprovação da escolha pelo Senado Federal”.

Com relação ao Poder Judiciário, a Lei n.º 3.754, de 14 de abril de 1960, dispôs no art. 97 que na data da mudança da Capital da União para Brasília, a Justiça e o Ministério Público da Justiça do Distrito Federal, bem como os respectivos serviços auxiliares, passariam a integrar os serviços correspondentes do Estado da Guanabara.

Quanto às leis locais de Distrito Federal, ficou dito na aludida Lei n.º 3.752, de 14 de abril de 1960, que “continuando vigente no Estado da Guanabara, até que os poderes competentes os revoguem ou modifiquem as leis, regulamentos, direitos, portarias e quaisquer normas que se acharem em vigor no atual Distrito Federal, no momento em que êste passar a constituir aquela unidade federativa”.

QUE ESPÉCIE DE LEIS SÃO ESSAS, AS DE N.º 3.752, DE 14 DE ABRIL DE 1960, E A DE N.º 3.754, DA MESMA DATA, QUANTO AO ESTADO DA GUANABARA

Essas leis, pelo que se vê dos seus contextos, são meramente expositivas do que se contém implicitamente no texto constitucional — “o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara”. São leis chamadas interpretativas ou de interpretação autêntica. São leis que não inovam, que não criam direitos, mas que simplesmente esclarecem, como regulamentos, e que, como regulamentos, não podem dispor diferentemente da lei.

É uma lei que facilita a aplicação do texto, que tira as dúvidas para a administração, mas que não o modifica, não a restringe, não o alarga.

À QUESTÃO DAS LEIS INTERPRETATIVAS DA CONSTITUIÇÃO

A doutrina não admite leis interpretativas da Constituição. A interpretação autêntica se baseia no princípio de que a faculdade de interpretar autênticamente deve referir-se a um norma emanada do mesmo poder que interpreta, como dizia DEGNI, citado por CARLOS MAXIMILIANO, *op. cit.*, nota 2 ao n.º 88. Logo, só outro poder constituinte interpretaria autênticamente o texto constitucional. Está assente, diz MARNOCO e SOUZA, *Const. Polit. da Rep. Port.*, págs. 407 e 409, de que os congressos ordinários são incompetentes para interpretar a Constituição, acrescentando que a interpretação de uma lei pelo Poder Legislativo envolve freqüentemente a sua alteração.

Os autores norte-americanos ensinam a mesma doutrina. O Congresso não tem o direito de explicar a lei suprema, diz CH. BEARD, *The Sup. Court and*

the Const., 1912, pág. 32, e acrescenta que quando a linguagem da lei dá margem a dúvidas, deve-se deixá-la seguir o seu curso até que o judiciário seja chamado a lhe declarar o sentido. Por sua vez, COOLEY, *Const. Limit.*, 1903, pág. 77, nota I, diz que a legislatura não pode por meio de lei ordinária, definir para uso dos Tribunais, as palavras da Constituição.

Tem-se entendido, porém, que os atos do Congresso esclarecem e, não raro, fixam, até, o verdadeiro sentido do texto constitucional.

CALDARA, *Interpr. delle leggi*, falando a propósito da interpretação autêntica, observa que a razão prática, mais grave e fundamental que milita contra a interpretação autêntica, é a quase impossibilidade, para o Congresso, de elaborar uma lei que seja verdadeira e unicamente interpretativa, isto é, uma simples declaração daquela que realmente pretendeu o legislador.

Pode ser admitida com uma exposição legislativa da lei.

“Nas democracias, diz PONTES DE MIRANDA, *Trat. de Direito Priv.*, tomo I, prefácio, pág. XIII, como princípio da irretroatividade da lei, a interpretação autêntica ou é nova lei, ou não tem outro prestígio que o de seu valor intrínseco, se o tem; é interpretação como qualquer outra sem qualquer pêso a mais que lhe possa vir da procedência; o corpo legislativo somente pode, hoje, fazer lei para o futuro; não, para trás, a pretexto de interpretar lei feita”.

EXPOSIÇÃO LEGISLATIVA DA LEI

As leis citadas, portanto, não criaram direito, senão que foram simples exposição legislativa, da disposição constitucional e tiveram o intuito manifesto de esclarecerem algumas dúvidas, quais, por exemplo, em que situação agiria a Câmara de Vereadores, ou em que situação ficaria o Prefeito, e em que posição ficaria o Estado da Guanabara para com o Governo Federal, em sua situação de govêrno autônomo, ou se sob intervenção federal, se o Poder Judiciário do Distrito Federal era o Poder Judiciário do Estado da Guanabara, se os bens e direitos do Distrito Federal passavam para êste Estado mediante ou independentemente de qualquer formalidade.

E manifesto que sem o suporte constitucional do § 4.º do art. 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1946, as Leis ordinárias sôbre o Estado da Guanabara não poderiam declarar — por serem disposições que só poderiam se contar na Constituição — que passaria êle a ter as normas limites geográficas do Distrito Federal do Rio de Janeiro, que para êle passariam o domínio e posse dos bens do aludido Distrito para o mencionado Estado, que os serviços públicos de um passariam para o outro, que o Poder Legislativo dêsse Distrito Federal continuaria a ser exercido no Estado da Guanabara pela Câmara de Vereadores dêsse Distrito e que, até a posse do Governador a ser eleito em 3 de outubro de 1960, seria exercido o Poder Executivo por um Governador Provisório nomeado pelo Presidente da República, com a aprovação da escolha pelo Senado Federal, e que a Justiça e o Ministério Público do aludido Distrito passariam a integrar os serviços correspondentes do Estado da Guanabara.

Tôdas essas disposições se baseiam no aludido texto constitucional e são, afinal de contas, simples exposição do que nêle se contém.

TRANSFORMAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL EM ESTADO — ALGUMAS CONSEQUÊNCIAS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA E ORÇAMENTÁRIA

VÍTOR NUNES LEAL
Ministro do Supremo Tribunal
Federal

I — O Problema

1. Súmula da consulta: destino, após 21-4-1960, das leis tributárias e do orçamento do D. Federal.
2. Pressuposto do parecer: impossibilidade da votação, em tempo, de normas constitucionais ou legais, específicas.

II — Generalidades sôbre a vigência das leis

3. Vigência das leis, inclusive de caráter financeiro.
4. Leis de receita: Execução subordinada ao orçamento.
5. Primeiras conclusões sôbre a matéria da consulta.

III — Dúvidas que a transformação institucional poderia suscitar

6. Competência tributária do D. Federal.
7. Derrogação das leis fiscais e do orçamento em 21-4-1960?
8. Formulação do problema em face da Constituição.
9. Problema típico de competência *ratione temporis*.

IV — Discussão do tema da competência.

10. Competência dos poderes do D. Federal para elaboração do orçamento de 1960.

Nota: O Dr. Vítor Nunes Leal, ao tempo em que foi exarado êste parecer, integrava o quadro dos Advogados da Prefeitura do Distrito Federal.