

ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA MUDANÇA DA CAPITAL

CARLOS MEDEIROS SILVA
ex-Procurador Geral da República

A Constituição de 1891. Antecedentes históricos. Razões preponderantes. A opinião dos comentadores. Os textos de 1934 e 1946. Providências administrativas e legais. Conclusão.

I

1. A Constituição de 1891, no art. 3.º, assim dispunha:

“Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada, para nela estabelecer-se a futura Capital Federal.

Parágrafo único. Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado”.

2. O texto resultou de emenda que, em sessão de 20 de dezembro de 1890, foi apresentada à consideração da Assembléia Constituinte por LAURO MÜLLER, deputado por Santa Catarina, mas assinada por 88 deputados e senadores, e cuja publicação foi solicitada juntamente com o ofício que, em 28 de julho de 1887, o Visconde de Pôrto Seguro, dirigira ao então Ministro da Agricultura, a propósito de estudos que procedera sobre a conveniência da colonização do planalto central, onde fôra mandado a serviço do Govêrno.

3. FRANCISCO ADOLFO DE VARNHAGEN aludiu ao problema da mudança da Capital do Império, mas reservou-se para discuti-lo em uma publicação não oficial (*Anais da Câmara Constituinte*, ed. de

1891, vol. I, págs. 290-293). Fêz, entretanto, uma descrição do terreno e exaltou as suas possibilidades. Em outro memorial, como prometera, sustentou vivamente a conveniência da mudança da Capital e cujos tópicos principais JOÃO BARBALHO transcreve em seus comentários ao texto constitucional promulgado em 24 de fevereiro de 1891 (JOÃO BARBALHO, *Comentários*, ed. de 1902, pág. 14).

4. Mas a mudança da Capital para o interior do país, decidida nos primórdios da República, já era uma idéia antiga. Por ela se manifestaram os precursores da nossa independência política, os homens da Inconfidência Mineira, em 1789.

5. Em 1810, o Conselheiro e Chanceler CARDOSO DE OLIVEIRA afirmou: “É preciso que a Côrte não se fixe em algum pôrto marítimo, principalmente se êle fôr grande e em boas proporções para o comércio... A Capital se deve fixar em lugar são, ameno, agradável e isento de confuso tropel de gentes, indistintamente acumuladas” (D. C. N., 22-4-51, pág. 2.851).

6. No *Correio Braziliense* (Tomo X, pág. 374), HIPÓLITO DA COSTA, em 1813, disse, a par de outras considerações: “O Rio de Janeiro não possui nenhuma das qualidades que se requerem na cidade que se destina a ser a capital do Brasil”. E sustentou a conveniência da mudança.

7. JOSÉ BONIFÁCIO, na constituinte de 1823, apresentou um trabalho sobre a necessidade de ser edificada, no interior do Brasil, uma nova capital “para assento da Côrte, da Assembléia e dos Tribunais Superiores”.

8. Os homens da chamada “Confederação do Equador”, em 1824, também tinham o propósito de “fundar”, em local fértil, sadio e abundante d’águas, uma cidade central para capital, que pelo menos distasse quarenta léguas da costa do mar” (JOÃO BARBALHO, ob. cit., pág. 15).

9. Em 1853, o Marquês de Paranaguá pleiteou a mudança da Capital para o interior, nos limites da Bahia com Minas Gerais (D. C. N., 17-7-51, pág. 5.302).

II

10. Os debates travados na Constituinte de 1890-91, em tôrno da mudança da Capital foram eloqüentes.

11. O senador baiano VIRGÍNIO DAMÁSIO propôs que a futura capital tivesse o nome de Tiradentes e se bateu vivamente para

Palestra realizada no Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio, em julho de 1959.

a imediata transferência da sede do Governo Federal para o interior do país. Como membro da Comissão dos Vinte e Um, incumbida de dar parecer sobre o projeto de Constituição, do Governo provisório, apresentara ali uma emenda nesse sentido, que, entretanto, não lograra êxito feliz. Em sessão de 15 de dezembro de 1891 disse êle: “Uma cidade populosa, onde avulta a lia social, constituída por massas nas quais, infelizmente, não penetrou a instrução nem a mínima educação cívica; onde se encontram muitos, falemos a verdade, que, inteiramente fora da comunhão do povo laborioso e honesto, vivem entre a ociosidade e os manejos ou expedientes pouco confessáveis; esta grande massa de homens é uma arma, uma alavanca poderosíssima em mãos de agitadores. . .” E declinou outros motivos, favoráveis à mudança da Capital, para um lugar central (*Anais*, vol. I, págs. 177-178).

12. PEDRO AMÉRICO, deputado pela Paraíba, também sustentou com veemência as vantagens da mudança da Capital: “É absolutamente necessário suprimir-se quanto antes a maléfica influência desta terrível cidade, tão saturada de elementos nocivos à vida moral da Nação, que se acostumou à contínua absorção, à endosmose intelectual do que se expande a antiga Capital do Império. Êsses elementos influem, igualmente, sobre o Governo da União pela pressão constante dos interesses puramente individuais e sobre todo o país pela expressão incessante da corrupção em todos os sentidos” (*Anais*, vol. I, pág. 549).

13. TOMÁS DELFINO, deputado pelo Distrito Federal, sustentou a urgência da mudança porque “o Congresso fica sob a influência dominadora de uma cidade como a nossa, agitada, tumultuária, como grande centro que é” (*Anais*, vol. II, págs. 632-633).

14. O destino do Distrito Federal, após a mudança, provocou vivos debates. Alguns sustentavam que o seu território deveria anexar-se ao Estado do Rio de Janeiro e outros, cuja opinião prevaleceu, pugnaram pela sua transformação em unidade federativa autônoma (AGENOR DE ROURE, *A Constituinte Republicana*, ed. 1920, vol. I, págs. 302-322).

III

15. O texto de 1891 foi aplaudido, sem reservas, por seus mais autorizados comentadores. JOÃO BARBALHO, em obra editada, 1902, louvou a mudança da Capital: “A nova capital, por natural influxo,

desde que achar-se aí estabelecida, não será somente centro do governo, mas via de disseminação de progresso, veículo de prosperidade e engrandecimento das regiões circunvizinhas. As grandes cidades, de muita população e movimento, não convêm para a residência do Governo e lugar de reunião do Congresso, que nelas ficam muito expostos à influência de poderosos interesses coligados e à pressão das grandes massas populares. Noutra meio mais sereno e isento precisam de achar-se os que têm a suprema direção dos negócios públicos” (ob. cit., pág. 15).

16. SORIANO DE SOUSA, depois de recordar as razões que levaram os Estados Unidos, em 1800, a fixar sua capital em Washington, afirmou: “É preciso, pois, que o Governo se ache em um território neutro, longe do tumulto das paixões. O que fica dito explica bastante a intenção do nosso legislador prometendo, no art. 3.º, uma futura capital política no planalto central da República” (*Princípios Gerais de Direito Público e Constitucional*, págs. 126-127).

17. ARISTIDES MILTON (*A Constituição do Brasil — Notícia Histórica, Texto e Comentário*, 2.ª ed., 1898), louvou a mudança, prevista na Constituição. Falou da tendência dos “países adiantados” de criar a sua capital política, independente das metrópoles comerciais. Aludiu ao fato de estar o Rio de Janeiro situado em uma extremidade do país, “inconveniente êste que salta aos olhos de todos quantos meditam sobre o assunto em questão”. Referiu-se também ao perigo das agitações, próprias dos grandes centros (ob. cit., pág. 13).

18. CARLOS MAXIMILIANO, em seus *Comentários*, publicados em 1918 (2.ª edição, em 1923), disse que o exemplo norte-americano influiu mais do que as sugestões do historiador Visconde de Pôrto Seguro para a determinação da mudança da Capital. E deu o seu testemunho: “Também no Brasil a grande cidade que serve de capital do país, faz pressão sobre o Congresso por meio da imprensa, dos *meetings*, dos aplausos das galerias, indo, às vezes, a população até à vaia, à ameaça e ao tumulto. Isto tem feito mal enorme às finanças nacionais: impressiona-se o Congresso com a opinião da Capital, treme diante da imprensa, por sua vez também forçada a agradar às paixões dominantes para ter circulação remuneradora, e decreta, com freqüência deplorável, medidas de favor a operários do Estado, obras adiáveis e dispendiosas, dia a dia, onerando de compromissos o Tesouro” (ob. cit., pág. 129).

19. AURELINO LEAL, em sua conhecida obra, publicada em 1925, apontou as seguintes conclusões de ordem teórica e prática, favoráveis à mudança da Capital para um local central e neutro:

1.º A segurança contra ataques, ficando colocada a suprema autoridade em posição menos acessível ao inimigo;

2.º A diminuição dos perigos das fermentações sectárias de toda a ordem, entretidas e canalizadas por agitadores e facciosos;

3.º A circunstância de ficar o Governo federal em local neutro, inteiramente livre e independente do Governo dos Estados;

4.º A facilidade decorrente da instalação em ponto central das comunicações para o interior do país”.

El acrescentou: “Pelo lado topográfico, a zona do planalto central, tem, para muitos, grande renome de salubridade e está em condições de receber as largas fundações de uma magnífica Capital” (*Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, 1925, páginas 38-39).

IV

20. Para execução do texto constitucional no orçamento para o ano de 1892 foi incluída verba para os estudos preliminares necessários à escolha do local da futura capital. A Lei n.º 191-B, de 30-9-1893, concedeu novos recursos para êsse fim.

21. Uma comissão, chefiada pelo engenheiro LUIZ CRULS, foi constituída por Aviso de 17 de maio de 1892. Procedeu aos estudos da localização da nova Capital e demarcou-se um retângulo de 160 x 90 quilômetros de lado, com 14.400 quilômetros quadrados. Em 7 de setembro de 1922 foi lançada a “pedra fundamental” da futura Capital, em consequência do Decreto n.º 4.494, de 18 de janeiro de 1922.

Projetos anteriores, com o mesmo objetivo, apresentados ao Congresso, não tinham, porém, chegado a bom termo: SÁ FREIRE, em 1899, NOGUEIRA PARANAGUÁ, em 1905, EDUARDO SÓCRATES, em 1911, e JUSTO CHERMONT, em 1919.

22. Os motivos que inspiraram os constituintes, de 1891, foram principalmente de natureza política, social e administrativa. O aspecto militar, de defesa do território, não foi o preponderante como hoje costumam apregoar os opositores da mudança.

23. Com o correr do tempo, as razões invocadas, como justificação do texto constitucional que implantou a República entre nós,

não foram desmentidas. Os males da localização da capital política no principal centro de atividades privadas do país se agravaram e a necessidade da mudança se tornou evidente.

24. Com o advento da nova ordem constitucional, decorrente do triunfo da revolução de 1930, a idéia da transferência da Capital surgiu tocada de mais ênfase.

25. O art. 4.º das Disposições Transitórias da Constituição de 16 de julho de 1934, ficou assim redigido:

“Será transferida a Capital da União para um ponto central do Brasil. O Presidente da República, logo que esta Constituição entrar em vigor, nomeará uma comissão que, sob instruções do Governo, procederá a estudos de várias localidades adequadas à instalação da Capital. Concluídos tais estudos, serão presentes à Câmara dos Deputados, que escolherá o local e tomará, sem perda de tempo, as providências necessárias à mudança. Efetuada esta, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado”.

26. As repercussões que a primeira guerra mundial e a revolução de 1930 tiveram no Brasil não demoveram os autores da Constituição de 1934 do firme propósito de transferir a Capital.

27. Não se designou, porém, como o fizera a de 1891, o local da nova sede do Governo; mas ficou dito que ela seria instalada “num ponto central do Brasil”. Determinou-se que o Presidente da República nomeasse desde logo uma Comissão para os estudos preliminares à deliberação da Câmara dos Deputados que, “sem perda de tempo”, deveria tomar “as providências necessárias à mudança”.

VI

28. Também a segunda guerra mundial e os acontecimentos políticos de 1937 não influíram no ânimo dos constituintes de 1946 quanto ao problema da mudança da Capital. Votou-se a nova Constituição aos 18 de setembro do mesmo ano e, no art. 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficou estabelecido:

“A Capital da União será transferida para o planalto central do país.

§ 1.º Promulgado êste Ato, o Presidente da República, dentro de sessenta dias, nomeará uma comissão de técnicos de reconhecido valor para proceder ao estudo da localização da nova Capital.

§ 2.º O estudo previsto no parágrafo antecedente será encaminhado ao Congresso Nacional, que deliberará a respeito, em lei

especial e estabelecerá o prazo para o início da delimitação da área a ser incorporada ao domínio da União.

§ 3.º Findos os trabalhos demarcatórios, o Congresso Nacional resolverá sobre a data da mudança da Capital.

§ 4.º Efetuada a transferência o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara”.

29. Coube ao ex-Presidente Artur Bernardes, então deputado por Minas Gerais, propor a repetição da norma que vinha dos textos constitucionais anteriores (JOSÉ DUARTE, *A Constituição Brasileira de 1946*, vol. 3.º, págs. 451 e seguintes).

VII

30. Houve o propósito decidido de não deixar o problema sem solução, a despeito do comentário de PONTES DE MIRANDA de que uma “convicção de três gerações” ficasse ainda sujeita a protelações (*Comentários à Constituição de 1946*, 2.ª ed., vol. 5.º, pág. 352).

31. Estabeleceram-se prazos e trâmites para a execução do dispositivo constitucional. E os propósitos constitucionais de 1946 foram, desde logo, seguidos de providências de ordem administrativa e legal.

32. A Comissão prevista no texto, incumbida dos trabalhos, nomeada pelo Presidente da República, composta de doze membros, tomou posse a 19-11-46, sob a direção do General POLI COELHO, antigo Chefe do Serviço Geográfico do Exército.

33. Em 12-8-48 a Comissão apresentou Relatório e o Presidente EURICO DUTRA, em 21 de agosto de 1948, assinou Mensagem, enviada à Câmara dos Deputados, com os trabalhos dos referidos técnicos. Desta Mensagem resultou a Lei n.º 1.803, de 5-1-53.

34. Pelo Decreto n.º 32.976, de 8-6-53 (alterado pelo Decreto n.º 33.769, de 5-9-53) foi criada nova Comissão de sete membros, sob a presidência do general CAIADO DE CASTRO. Esta Comissão, em 25-2-54, assinou contrato com a firma norte-americana — Donald J. Blecher & Associates Inc. — para realizar trabalhos técnicos. Pela referida empresa foram selecionados cinco sítios, no planalto central e o seu Relatório publicado oficialmente consta de um alentado volume de 291 páginas (*O Relatório Técnico sobre a nova Capital da República* — DASP, Serviço de Documentação, 1952).

35. Nos termos do Decreto n.º 36.598, de 1-1-54, a Comissão foi reestruturada e designado seu presidente o Marechal JOSÉ PESSOA, que escolheu definitivamente o sítio e obteve a homologação do Presidente da República em 5-8-55.

36. A nova Comissão foi transformada, pelo Decreto n.º 38.251, de 2-12-55, em Comissão de Planejamento da Construção e Mudança da Capital Federal, e teve, finalmente, como presidente, o Dr. ERNESTO SILVA.

37. Foi elaborada, em seguida, a Lei n.º 2.874, de 19-9-56, estabelecendo a localização definitiva da Capital (art. 1.º). O nome de Brasília, lembrado por JOSÉ BONIFÁCIO, em 1823, foi o escolhido, em virtude de emenda do deputado PEREIRA DA SILVA e passou a constituir o art. 33 da nova lei. Várias outras providências contém o texto de 1956, como a autorização para constituir-se a Companhia Urbanizadora da Nova Capital.

38. Ficou expresso (art. 12, § 6.º) que um terço dos membros do Conselho de Administração, da Diretoria e do Conselho Fiscal da Companhia, seria escolhido em lista tríplice de nomes indicados pelo diretório nacional do maior partido político que integrar a corrente de oposição no Congresso Nacional. Este dispositivo, inédito na administração das sociedades de que os Governos federais ou estaduais participam, visou a possibilitar uma ingerência direta e eficaz, da oposição, na realização da grandiosa obra da construção da nova Capital.

39. Com a organização da NOVACAP extinguiu-se a Comissão de Planejamento da Construção e Mudança da Capital.

40. Finalmente, a Lei n.º 3.723, de 1.º de outubro de 1957, fixou a data de 21 de abril de 1960 para a transferência da Capital para o novo Distrito Federal, já delimitado no planalto central do país.

VIII

41. A fixação da data para a transferência da sede do Governo federal para Brasília despertou o interesse do Congresso Nacional para alguns aspectos jurídicos do problema, ainda não estudados.

42. Foi constituída uma Comissão mista de deputados e senadores que se incumbiu de elaborar os textos julgados indispensáveis à administração da futura Capital e do Estado da Guanabara.

43. Duas Emendas à Constituição foram apresentadas no Senado Federal e vários projetos de lei estão em fase inicial da tramitação. Cuidam êsses textos da denominação do futuro Município Federal e de sua área; da nomeação de seu Prefeito; das eleições que ali serão realizadas e do órgão incumbido de legislar sobre as necessidades locais; da organização dos serviços administrativos e judiciários.

44. A organização do Estado da Guanabara é problema mais complexo e tem suscitado vivas controvérsias. Pretendem alguns que a atual Câmara de Vereadores se transforme em Assembléia Constituinte com a competência de votar e promulgar a Constituição do novo Estado; querem outros que se processem novas eleições; finalmente, sugeriu-se a elaboração de um projeto de Constituição, por um grupo de especialistas, o qual seria submetido a plebiscito.

45. Até que seja votada a Constituição, o Estado da Guanabara deverá ter um governo provisório, com funções legislativas e executivas, sem prejuízo da prorrogação do orçamento e da legislação vigentes.

46. Propôs-se, ainda, que ao Estado da Guanabara caiba a arrecadação do imposto de consumo e que o regime da propriedade, em Brasília, seja regulado em lei especial.

47. É de se esperar que até o fim do ano corrente estejam firmadas as diretrizes e votados os textos em debate, a fim de que na data marcada para a mudança, 21 de abril de 1960, não só os órgãos da administração da futura Capital, como do novo Estado da Guanabara possam atuar livremente, em harmonia com as demais unidades políticas da Federação.

48. Para nós, juristas, a discussão sobre a “conveniência” da mudança da Capital é anacrônica. Ela foi deliberada em três assembleias constituintes, reunidas num período de 55 anos. Quanto à sua “oportunidade” também já se decidiu o Congresso Nacional em três leis ordinárias, votadas em duas legislaturas.

49. Por ocasião da elaboração desses textos é que os opositores da idéia se deveriam manifestar. Hoje a objeção é seródia, visa ao descumprimento de leis vigentes.

50. Não há, pois, como censurar um governo que dá cumprimento a um dispositivo constitucional e que procura executar fielmente as leis do Congresso.

51. Como observa J. O. DE MEIRA PENA, em obra recente: “A mudança da Capital, quer se efetue de uma cidade para outra, quer de uma velha metrópole para novo sítio especialmente escolhido e artificialmente aparelhado, constitui, portanto, uma obra de considerável alcance e um acontecimento momentoso, que marca, permanentemente, o destino de um povo (*Quando mudam as Capitais*, 1958, pág. 9). “A Capital, diz ainda MEIRA PENA, é uma realização urbanística simbólica da concepção do mundo reinante na época de sua fundação. Como símbolo, ela deve ser, necessariamente, uma cidade de beleza, dignidade e magnificência arquitetônica” (ob. cit., página 26). “Brasília vai ser a primeira metrópole construída em função da nova idade da aviação” (ob. cit., pág. 312).

52. Os homens que constróem Brasília são o testemunho de que os brasileiros de hoje confiam em si próprios e nos gloriosos destinos da pátria. Realizam um esforço ciclópico para dar ao Brasil uma nova Capital, modelo de urbanismo e de arquitetura, destinada a influir poderosamente no desenvolvimento econômico e cultural do país.