

nacional estremeceu-se de norte a sul. A emenda, a muito custo, passou apenas por maioria absoluta, e só em 1956 pôde ser promulgada, isto é, depois de 3 de outubro de 1955, depois da eleição do ilustre Presidente Juscelino Kubitschek. Perguntar-se-á: mas por que não se emendou a emenda ou não se lhe apresentou substitutivo? Não se procurou emendar a emenda, nem dar-lhe substitutivo, porque isso equivaleria, em ambas as casas do Congresso, a apresentar emenda nova, que teria de submeter-se, de novo, a tôda tramitação de dois anos já vencida. Foi por isso que a Emenda n.º 2 permaneceu com a redação inicial que recebeu quando apresentada a 7 de abril de 1954. O conflito entre as disposições do art. 1.º da Emenda n.º 2, relativas à duração do mandato dos Vereadores, com as disposições do parágrafo único relativas à simultaneidade das eleições, permaneceu, portanto, mas apenas aparentemente. O Tribunal Regional, na Consulta n.º 4, não o solucionou com sabedoria, nem com verdadeira justiça, nem com obediência aos preceitos que regulam sua competência no Código Eleitoral e na Constituição vigente. Se em 1958 não se tinha de eleger o Prefeito, mas apenas os Vereadores, mais natural seria que o Tribunal, dentro da competência que se arrogou para restabelecer a coincidência prescrita na *regra geral* na regra principal do art. 1.º da Emenda n.º 2, reduzisse, então, a *dois anos*, o mandato do Prefeito que ainda não possuía, como os Vereadores, mandato anterior de *quatro anos*, mandato tradicional confirmado e ratificado pelas urnas, em tôdas as eleições realizadas no Distrito Federal, na vigência da Constituição de 1946.

Ante o exposto fielmente, não há como admitir-se, face do texto da Emenda Constitucional n.º 2, como admite o acórdão do Tribunal sôbre a Consulta n.º 4 — *que os vereadores eleitos em 3 de outubro de 1958, terão apenas o mandato de dois anos, por isso que, em 3 de outubro de 1960, data da eleição do novo Presidente da República, também não de ser eleitos o Prefeito e a Câmara Legislativa do Distrito Federal atual.*

A coincidência, a simultaneidade da eleição dos Vereadores, com a eleição do Presidente da República e com a primeira eleição do Prefeito do Distrito Federal só ocorreria em 3 de outubro de 1955. Não tendo podido ocorrer, por motivos alheios à vontade dos legisladores, não mais poderá ocorrer, em qualquer outra eleição presidencial enquanto a Emenda Constitucional n.º 2 estiver, como está, vigorante. O tempo superou a coincidência, a simultaneidade das três eleições aludidas em uma mesma data. Só nova lei poderá restabelecer tal coincidência, ou tal simultaneidade triplíce, convindo não olvidar que o mandato do Presidente da República é de cinco anos (art. 85 da C.F.) e o dos Vereadores e do Prefeito de apenas quatro anos. Fazer cinco anos de mandato coincidir com quatro, só como aconteceria em 3 de outubro de 1955, se tivesse havido eleição de Prefeito, isto é, *excepcionalmente*. Reduzir, conseqüentemente, por interpretação, duração de mandatos legalmente conquistados nas urnas, para restabelecer dita coincidência ou dita simultaneidade de eleições, é que não é possível, face dos preceitos constitucionais vigentes.

## ESTRUTURA LEGAL DO FUTURO ESTADO DA GUANABARA

CÂNDIDO DE OLIVEIRA NETO

Proposta de Consulta ao Tribunal Superior Eleitoral, sôbre o Estado da Guanabara, formulada pelo Exmo. Sr. Desembargador F. P. DE BULHÕES CARVALHO.

PROCESSO N.º 307-59

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL

I) Questão concreta, e de competência, não pode ser objeto de consulta, atendendo à jurisprudência eleitoral dominante e a norma do Regimento Interno do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal.

II) As questões ventiladas pelo eminente Desembargador Vice-Presidente, em sua proposta, conquanto não devam ser apresentadas ao egrégio Tribunal Superior Eleitoral como consulta, podem ser apreciadas e decididas diretamente pelo egrégio Tribunal Regional, dadas sua relevância e oportunidade e a natureza marcadamente administrativa da jurisdição eleitoral.

III) O Tribunal Regional Eleitoral só deve apreciar e decidir matéria restritamente de Direito Eleitoral.

IV) Os arts. 11 e 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não podem ter aplicação analógica, para questões atuais, por isso que não são textos vigentes, tendo exaurido tôda sua eficácia no tempo.

V) No surgimento do Estado da Guanabara, com a mudança da Capital da República para Brasília, há que distinguir: a) a *criação do Estado da Guanabara*, já determinada em textos claros, constitucionais e de leis complementares, e b) a *operação da transformação do Distrito Federal atual em o aludido Estado da Guanabara*, que não foi disciplinada diretamente pela Constituição Federal, só apresentando a norma solta do art. 1.º, § 2.º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

VI) Cabe, então, para o estabelecimento do elo necessário entre a Lei Orgânica do Distrito Federal e a operação de transformação do atual Distrito Federal em Estado da Guanabara, a aplicação analógica do art. 3.º da Constituição Federal, que disciplina a transformação dos Territórios Federais em Estados, através de *lei especial*.

VII) A lei especial da operação de transformação do atual Distrito Federal em Estado da Guanabara é o art. 1.º, § 2.º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e, de acôrdo com ela, sem necessidade de maiores indagações, por simples aplicação analógica

do art. 3.º da Constituição Federal, a atual Câmara do Distrito Federal transformar-se-á, no dia 21 de abril de 1960, em Assembléia Constituinte do Estado da Guanabara, para elaborar a Constituição que há de reger o mencionado Estado.

VIII) É do Direito Constitucional Brasileiro o princípio da *continuidade de legislação*, diante de Governos Revolucionários e de novas Constituições, e, pois, com maioria de razão, diante de simples transformação do antigo Distrito Federal em Estado da Guanabara.

IX) De acôrdo com êsse princípio, o Tribunal Regional Eleitoral do atual Distrito Federal, bem como os demais serviços e cargos até então disciplinados por lei federal, ou preenchidos por atos federais, no Distrito Federal, continuarão com a mesma estrutura que tinham anteriormente, sem solução de continuidade ou caos ou vazio legal e administrativo.

X) Com o surgimento do Estado da Guanabara, em 21 de abril de 1960, a Emenda Constitucional n.º 2 não será revogada: deixará apenas de incidir, por não mais existir o suporte fático necessário para haver o fenômeno da incidência, isto é, a possibilidade constitucional da eleição de um Prefeito para governar a cidade do Rio de Janeiro, transformada em Estado da Guanabara.

PARECER

1. Com a exposição de fls. 2 a 5, o eminente Vice-Presidente do Tribunal Regional Eleitoral, Desembargador Francisco Pereira de Bulhões Carvalho, propõe que o Egrégio Tribunal consulte ao Tribunal Superior Eleitoral, sobre aquilo que se pode sintetizar na frase — **ESTRUTURA LEGAL DO FUTURO ESTADO DA GUANABARA** — e, analiticamente, consistirá em estabelecer:

a) a estrutura legal do próprio Egrégio Tribunal Regional e de outros serviços, como as da Justiça comum, sediados atualmente no Distrito Federal;

b) a forma de transição entre o atual Distrito Federal e o novo Estado da Guanabara;

c) destacando-se do tema fixado na letra b, a realização de eleições para a Câmara Constituinte do novo Estado.

2. Na fundamentação de sua exposição, o eminente magistrado manifesta-se no sentido de que, **POR APLICAÇÃO ANALÓGICA DOS ARTIGOS 11 E 12 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS**:

a) “efetuada a transferência da Capital para Brasília, no dia 21 de abril de 1960, deverão ser convocadas eleições para terem lugar no primeiro domingo após 120 dias da data da transferência, ou seja a 21 de agosto de 1960”;

b) “enquanto não vier a ser decretada a Constituição do Estado da Guanabara, continuará êste a ser administrado de acôrdo com a legislação vigente na data da transferência da Capital”;

c) “e, ainda, de acôrdo com a Emenda Constitucional n.º 2, o Prefeito deverá ser eleito a 3 de outubro de 1960, juntamente com o Presidente; enquanto não fôr promulgada a nova Constituição, governará o Estado o Prefeito nomeado”.

3. Em sua concreta enunciação, a exposição do eminente Vice-Presidente **NÃO É AINDA, COMO PODERIA PARECER DE INÍCIO, UMA CONSULTA**, mas, sim, como bem se resumiu na autuação, uma simples **PROPOSTA DE CONSULTA DO EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL AO EGRÉGIO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**, e, assim, deve ser apreciada, no presente momento, **COMO SIMPLES REQUERIMENTO**, que, somente no caso de ser **DEFERIDO “IN TOTUM”, SE TRANSFORMARÁ EM CONSULTA**.

4. E como, dada a natureza do assunto ventilado na exposição e da atividade, acentuadamente de *jurisdição voluntária*, do Egrégio Tribunal Regional, não se hão de obedecer às regras tradicionais de “adequação da sentença ao libelo”, pode ser que, não atendendo *in totum* ao pretendido na exposição, o Egrégio Tribunal, ao invés da consulta, tome decisão própria sobre o assunto.

5. Feitas essas observações preliminares, e não podendo haver dúvida de que, membro do Tribunal, o eminente Desembargador Vice-Presidente pode, no desempenho do seu cargo, expor e formular quaisquer propostas, passa esta Procuradoria Regional a apreciar o assunto constante do processo.

I

*Questão concreta e de competência não deve ser objeto de consulta*

6. O Código Eleitoral, no art. 12, letra *f*, determinou caber ao Egrégio Tribunal Superior Eleitoral “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas por *autoridade pública* ou partido político registrado”.

7. Explicitando, pertinentemente, o assunto, em seu Regimento Interno, baixado com a Resolução n.º 4.510, determinou o Egrégio Tribunal Superior:

“Art. 2.º São atribuições do Tribunal:

... *j*) responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem **FEITAS PELOS TRIBUNAIS REGIONAIS**, por autoridade pública ou partido político registrado, êste por seu Diretório Nacional ou delegado credenciado junto ao Tribunal”.

8. Diante do exposto, é indiscutível que, como aliás já se tem feito repetidas vezes, são os Tribunais Regionais legitimados à formulação de consultas ao Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, consultas que, dentro do âmbito dialético de — “Sobre matéria eleitoral”, podem ser as mais variadas.

9. Em todo o caso, devem ser admitidas, construtivamente, limitações *ao poder* e à *pretensão consultacional*.

10. Uma dessas *limitações*, já construída pela jurisprudência dos Tribunais Eleitorais (tanto o Superior, como os Regionais, que, diante do disposto no art. 16, letra *e*, do Código Eleitoral, também respndem a consul-

tas sôbre matéria eleitoral), é a de não caber consultas em “casos concretos”, já estando feita a revelação do Direito sôbre o assunto, na norma do Regimento Interno do Egrégio Tribunal Regional, *ibi*:

“Art. 102, § 3.º O Tribunal não conhecerá de consultas sôbre casos concretos ou que possam vir ao seu conhecimento em processo regular e remeterá ao Tribunal Superior Eleitoral as que incidirem na competência originária daquele”.

(Observe-se, neste dispositivo do Regimento Interno do Tribunal Regional, uma outra *limitação* à competência consultacional atinente ao Tribunal Regional).

A jurisprudência do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral últimamente tem-se orientado decisivamente em tal sentido.

Na Resolução n.º 4.562 (Índice ns. 25 a 36, vb. “Consulta”), ainda se dizia:

“Consulta — Deve ser respondida pelo T.S.E., quando formulada em tese, ainda que possa envolver caso concreto — Consulta n.º 17 - 52”.

Mas, posteriormente, a existência do “caso concreto” passou a ser barreira irremovível contra a apreciação de consultas.

Vejam-se:

— Índice dos ns. 37 a 48:

“Consulta — Sôbre caso concreto: não conhecimento (Resolução n.º 4.705)”.

— Índice dos ns. 61 a 72:

“Consulta — Dela não se conhece se versa sôbre caso concreto (Resolução n.º 5.363)”.

— Índice dos ns. 85 a 96:

“Consulta — Não se conhece da que verse sôbre caso concreto — (Pareceres ns. 652 e 1.016)”.

11. Outra limitação, que sistemáticamente tem de ser afirmada, é a de que — *não cabe consulta, feita por Tribunal ou Juiz eleitoral, a respeito de questão de competência.*

O *pressuposto processual da competência* deve ser sempre apreciado pelo PRÓPRIO JUIZ, COMO É DE TRADIÇÃO INDISCREPANTE EM TODOS OS SISTEMAS PROCESSUAIS, a dispensar quaisquer citações doutrinárias ou jurisprudenciais.

Em tema de *competência*, o Juiz em causa deve ter sempre A PRIMEIRA PALAVRA, não podendo *falar depois*, ou *consultar*. Precisa definir-se, pela competência ou pela incompetência, sem tergiversações.

12. Ora, no caso dos autos, esta Procuradoria Regional entende que a exposição do eminente Vice-Presidente do Tribunal:

a) ventila uma *situação concreta*, embora futura, qual seja a da “estrutura legal do futuro Estado da Guanabara”;

b) gira sôbre *questão* ou *questões* da competência do Egrégio Tribunal Regional, no seu ponto nuclear, qual seja a das eleições de uma Câmara Constituinte para o Estado da Guanabara;

c) gira sôbre *questão* ou *questões* de *competência*, no atinente à decisão sôbre a estrutura do próprio Tribunal Regional, depois do dia 21 de abril de 1960, quando verificado o *térmo certo* previsto na Lei n.º 3.273, de 1 de outubro de 1957, surgirá o Estado da Guanabara;

d) gira, ainda, sôbre *questões* que, *data venia*, não são da competência do Egrégio Tribunal Regional Eleitoral ou da Justiça Eleitoral, em geral, qual seja a da situação dos órgãos da Justiça comum e de outros serviços federais atual sediados no Distrito Federal.

13. Diante do exposto, esta Procuradoria Regional entende que, *data venia* do eminente Vice-Presidente, não se deve formular *consulta* nenhuma ao Egrégio Tribunal Superior Eleitoral.

## II

*O próprio Tribunal Regional Eleitoral é que deve definir-se a respeito das questões que lhe compitam, ventiladas na exposição do Vice-Presidente*

14. Como já se disse acima, entende esta Procuradoria Regional que, dadas as peculiaridades da Justiça Eleitoral (onde é maior do que em outra qualquer a *jurisdição voluntária*), e dado o relêvo e a urgência do assunto, é *legal, conveniente e oportuno*, que o Egrégio Tribunal Regional Eleitoral, ao mesmo tempo em que recuse a “proposta de consulta ao Tribunal Superior”, se defina em tórno de alguns dos pontos ventilados na exposição do eminente Desembargador Vice-Presidente.

A transferência da Capital para Brasília, no dia 21 de abril de 1960, deve ser considerada como um fato inelutável, não só diante do disposto na Lei Federal n.º 3.273, de 1 de outubro de 1957, como, também, diante da significação que tal mudança vai ter para tóda a Civilização Brasileira.

Em discurso que proferiu no dia 8 de dezembro de 1959, do recinto do Egrégio Tribunal de Justiça, então ocupado com as comemorações do Dia da Justiça, o Procurador abaixo assinado já teve a oportunidade de expressar seu pensamento de que o dia 21 de abril de 1960, pela mudança da Capital para Brasília, será uma como que “hégira”, um nascimento de mundo novo.

Por isso, e também pelo comando da lei acima invocada, não pode deixar de ter como certo que em 21 de abril de 1960 surgirá o Estado da Guanabara, fato que impõe ao Egrégio Tribunal Regional, como já sentiu a própria ex-

posição, a necessidade de ventilar alguns dos temas jurídicos decorrentes para a Justiça Eleitoral do atual Distrito Federal.

15. Por isso, esta Procuradoria Regional, ainda mesmo depois de opinar no sentido de rejeição do *requerimento de consulta*, passa a considerar tal requerimento como “representação ao Tribunal, feita por seu Vice-Presidente”, dando seu parecer sobre as questões nêle ventiladas.

### III

*Limitação a ser feita inicialmente: O Tribunal abster-se-á de pronunciar-se sobre questões não atinentes ao Direito Eleitoral*

16. Como se vê da exposição, e do resumo que se lhe fez, julgamos que com fidelidade, nos ns. 1 e 2 supra, está envolvida na exposição, de agora em diante considerada como “representação”, a situação jurídica de órgãos administrativos e jurisdicionais sediados no Rio de Janeiro, a partir de 21 de abril de 1960.

17. Entende esta Procuradoria Regional, liminarmente, que sobre o assunto deve o Egrégio Tribunal Regional Eleitoral declarar, deixando-o bem claro que, seja qual fôr o teor dos debates que venham a ser travados, JAMAIS SUA DECISÃO PODERÁ SER INTERPRETADA COMO UMA DEFINIÇÃO OU DECISÃO A RESPEITO DE TAIS ÓRGÃOS.

É que o assunto, obviamente, foge por inteiro à *competência* do Tribunal, que, assim, liminarmente, deve proclamar sua *incompetência decisória* para dizer de tal situação jurídica.

### IV

*Afastamento inicial de invocada aplicação analógica dos arts. 11 e 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*

18. O Procurador Regional abaixo assinado vota, de longa data, a mais profunda e sincera admiração ao eminente Desembargador Vice-Presidente.

Conhece e admira tôdas as suas obras, de caráter jurídico e de Física, como sejam: *Aplicação e interpretação da lei penal*, 1940, *Incapacidade Civil, e restrições de Direito*, 2 vols., 1957, e *Estrutura do Universo*, 1958, recentemente acrescidas de extensos verbetes, no “Repertório Enciclopédico de Direito Brasileiro”, vols. 25 e 26, sobre Incapacidade, Incapacidade de exercício absoluta e relativa, Incapacidade de direito; e, como advogado e Procurador-Geral da Justiça do Distrito Federal, hauriu, em suas decisões de magistrado, freqüentemente, as mais altas lições de Direito e de aplicação do Direito.

19. Ainda assim, ousa discordar de S. Ex.<sup>a</sup>, quando pretende que os arts. 11 e 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias têm aplicação analógica, a fim de regular a transição do estado de direito do atual Distrito Federal para Estado da Guanabara, quando chegar o termo certo de 21 de abril de 1960.

20. É que só é possível *aplicação analógica* de TEXTOS LEGAIS VIGENTES, E TAL NÃO OCORRE, RELATIVAMENTE AOS ALUDIDOS ARTS. 11 E 12.

Não é só argumento *ad rubricam*, isto é, por estarem tais dispositivos encaixados no “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, mas, sim, por questão de *conteúdo*, pelo significado de sua enunciação, marcadamente na *dimensão de um tempo certo*, isto é, o advento da Constituição de 16 de setembro de 1946, que se deve afirmar que os aludidos arts. 11 e 12 JÁ NÃO VIGEM e, assim, NÃO PODEM SER APLICADOS ANALÓGICAMENTE, com o rigor que a expressão tem em Direito.

A analogia consiste — na síntese de CARLOS MAXIMILIANO, *Hermenêutica e aplicação do Direito*, n.º 238, — em aplicar a uma hipótese não prevista em lei A DISPOSIÇÃO RELATIVA a um caso semelhante.

Tem, portanto, como elemento estrutural a EXISTÊNCIA DE DISPOSIÇÃO RELATIVA A CASO SEMELHANTE.

Mas DISPOSIÇÃO TRANSITÓRIA, que já surtiu seus efeitos transeuntes, transitórios, no tempo, NÃO É MAIS DISPOSIÇÃO EXISTENTE E NÃO PODE SER APLICADA POR ANALOGIA.

Como se verá do que se diz abaixo, pode-se, acaso, chegar ao mesmo resultado do disposto no art. 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (o mesmo, como também se verá, não pode ocorrer em relação ao art. 11). Mas será uma mera solução semelhante, por coincidência fática, e não o produto de aplicação analógica de Direito.

21. Assim, esta Procuradoria Regional entende que a solução do problema de transição JURÍDICA do Distrito Federal para Estado da Guanabara não pode, infelizmente, descansar na aplicação dos arts. 11 e 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O problema, ainda assim, será resolvido por meio de *analogia*, pelo menos em grande parte, mas não a analogia com textos caducos, porque nasceram marcados pelo tempo e esgotaram o tempo de sua vida.

### V

*A aplicação analógica que se deve fazer é a do art. 3.º da Constituição Federal*

22. Depois de, no art. 1.º, § 1.º — com a proclamação de que — “A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios”, fixar, exaustivamente, os *elementos integrantes* da União Brasileira, a Constituição Federal, logo a seguir, nos arts. 2 e 3, lançou as regras fundamentais que hão de DISCIPLINAR O NASCIMENTO DE ESTADOS E TERRITÓRIOS DA UNIÃO NACIONAL, DETERMINANDO:

“Art. 2.º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas assembleias le-

gislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional.

Art. 3.º 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”.

23. Completando o sistema, dispôs o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em norma *temporária*, mas ainda viva, porque não exaurida sua *dimensão temporal*, por isso que não realizado o termo (primitivamente *incerto*, e, a partir da Lei n.º 3.273, de 1 de outubro de 1957, *certo*) nela previsto:

“Art. 4.º A Capital da União será transferida para o Planalto Central do País.

§ 1.º Promulgado êsse 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”.

24. Diante dos textos acima transcritos, temos, por normas constitucionais ou de valor (Disposições Constitucionais Transitórias), a disciplina:

a) *da criação de Estados* com elementos de Estados anteriores. ou com Territórios que passam a Estados, mediante LEI ESPECIAL;

b) *da criação do Estado da Guanabara*, FEITA DE MODO ESPECIAL, INDEPENDENTEMENTE DOS FATOS PREVISTOS NO ART. 2.º da Constituição, PELA SÓ TRANSFERÊNCIA E NO DIA DA TRANSFERÊNCIA DA CAPITAL DO PAÍS PARA BRASÍLIA;

c) *da criação de Territórios*, pela subdivisão dos Territórios existentes (sem possibilidade de criação de Territórios, com desmembramentos de Estados ou partes de Estados).

25. Para todos os fenômenos de Direito Constitucional acima delineados HÁ NORMAS CONSTITUCIONAIS, como se pode ver da leitura dos textos acima transcritos, COM UMA ÚNICA EXCEÇÃO, que é, precisamente, a da OPERAÇÃO DE TRANSFORMAÇÃO DO ATUAL DISTRITO FEDERAL EM ESTADO DA GUANABARA.

Determinou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias SUA TRANSFORMAÇÃO EM ESTADO DA GUANABARA.

MAS NÃO DETERMINOU O *MODUS-PROCEDENDI* DA TAL TRANSFORMAÇÃO, NÃO COGITOU DA OPERAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO.

Nem explícita, nem implicitamente.

Nada há, na Constituição e no Ato das Disposições Constitucionais transitórias, sobre o assunto.

Não há *lei direta*, e, daí, o problema que está pôsto ao Tribunal Regional, como já está pôsto, há muito, à opinião dos juristas.

26. Fixemos bem os fatos:

a) há norma sobre a *transformação* (o art. 4.º das Disposições Constitucionais Transitórias);

b) não há norma sobre a OPERAÇÃO TRANSFORMAÇÃO.

Por outras palavras — NÃO HÁ NORMAS SOBRE O DIREITO TRANSITÓRIO DA TRANSFORMAÇÃO. Chegou-se, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, diretamente AO FIM, sem se cogitar do CAMINHO PARA A CONSECUÇÃO DO FIM.

Como solucionar o problema?

27. Parece a esta Procuradoria Regional que a chave, a solução do problema, ESTÁ NA APLICAÇÃO ANALÓGICA PARA A OPERAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO DO ATUAL DISTRITO FEDERAL EM ESTADO DA GUANABARA, DO DISPOSTO NO ART. 3.º DA CONSTITUIÇÃO.

A única coisa que não está nas normas constitucionais é a OPERAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO.

Mas existe, no art. 3.º, UMA REGRA TÍPICA DE OPERAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS EM ESTADO, E ESTA REGRA PODE SER, ANALÓGICAMENTE, APLICADA PARA A OPERAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO DO ATUAL DISTRITO FEDERAL EM ESTADO.

Cogitaram os arts. 2.º e 3.º da OPERAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO DOS ELEMENTOS DA UNIÃO NACIONAL, COM A ÚNICA EXCEÇÃO DO ATUAL DISTRITO FEDERAL, OU DO DISTRITO FEDERAL FUTURO, QUE, ÊLE TAMBÉM, PODE SER TRANSFORMADO EM ESTADO, FUTURAMENTE.

Como se trata de FUTURO ESTADO, é evidente que não pode ser chamada à aplicação analógica o art. 2.º.

Fica, então, em campo, apenas o art. 3.º, e, facilmente, vê-se que, no silêncio da Constituição e das Disposições Constitucionais Transitórias, A OPERAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO DO ATUAL DISTRITO FEDERAL EM O ESTADO DA GUANABARA HÁ DE SE FAZER, COMO OCORRE PARA OS TERRITÓRIOS FEDERAIS, ATRAVÉS DE LEI ESPECIAL.

28. Ora, essa LEI ESPECIAL já existe:

c) quanto à TRANSFORMAÇÃO EM SI, no art. 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, completada pela Lei n.º 3.273, de 1 de outubro de 1957;

b) quanto à parte importante da OPERAÇÃO DE TRANSFORMAÇÃO, em norma especial, encaixada em *lei especial*, que é a Lei Orgânica do Distrito Federal, Lei Federal n.º 217, de 15 de janeiro de 1948, que determina:

“Art. 1.º, § 2.º Efetuada a transferência da Capital da União, o atual Distrito Federal, que passará a constituir o Estado da Guanabara, reger-se-á pela Constituição que a sua Assembléia Legislativa decretar”.

29. Atendendo a que, pelo disposto no art. 26 da Constituição Federal (sem necessidade, diante dessa regra maior, de invocação do disposto no art. 6.º da Lei Orgânica), a Câmara do Distrito Federal, a Câmara atual, entenda-se bem, TEM FUNÇÕES LEGISLATIVAS; atendendo à longa investigação, constante dos pareceres juntos (COM A ÚNICA FALHA DE NÃO TER SIDO FEITA INVOCAÇÃO DO ART. 3.º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL), que demonstra a coincidência entre a atual Câmara do Distrito Federal e a Câmara a que se refere o art. 1.º, § 2.º, da Lei n.º 217 (Lei Orgânica), esta Procuradoria Regional chega às seguintes conclusões, que requer sejam assentadas pelo Egrégio Tribunal Regional:

*Primeira conclusão* — A criação do Estado da Guanabara é tema já legislado em disposições constitucionais e em leis complementares, devendo operar-se com a mudança da Capital para Brasília, prevista para o termo certo de 21 de abril de 1960.

*Segunda conclusão* — A operação da transformação do atual Distrito Federal há de se dar na forma prevista, analogicamente, pelo art. 3.º da Constituição Federal, por *lei especial*.

*Terceira conclusão* — Esta lei especial é o art. 1.º, § 2.º, da Lei n.º 217.

*Quarta conclusão* — Por esta *lei especial*, a atual Câmara do Distrito Federal assumirá, como um *plus*, PODERES CONSTITUINTES, PARA DETERMINAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DEFINITIVA DO ESTADO DA GUANABARA.

*Quinta conclusão* — Não há, assim, como marcar eleições para a Constituinte que se incumbirá de elaborar a Constituição do Estado da Guanabara.

## VI

*A estrutura do Tribunal Regional, a partir de 21 de abril de 1960*

30. Apesar de ser a Justiça Eleitoral uma Justiça Federal, a organização dos Tribunais Eleitorais, feita no art. 112 da Constituição Federal, tem como suposta a organização do Estado-Membro, por isso que o Tribunal de Justiça Estadual é que há de eleger os seus membros Desembargadores ou indicar os juristas dentre os quais serão escolhidos seus Juizes não-Desembargadores.

31. No interregno entre o surgimento do Estado da Guanabara, no dia 21 de abril de 1960, e a elaboração da Constituição respectiva, isto é, NO PERÍODO DA OPERAÇÃO DE TRANSFORMAÇÃO, DO ATUAL DISTRITO FEDERAL EM ESTADO DA GUANABARA, através do princípio constitucional da CONTINUIDADE DA LEGISLAÇÃO, que sempre teve pleno acolhimento no Brasil, em tôdas as suas vicissitudes constitucionais (a última vez, no art. 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicá-

vel por analogia, mas verdadeiro, como *princípio* constitucional), facilmente se chega à conclusão de que o Egrégio Tribunal Regional, tanto quanto os demais serviços públicos federais, ou cargos preenchidos por atos federais, existentes no Estado da Guanabara, no dia de seu aparecimento como ELEMENTO DA UNIÃO NACIONAL (art. 1.º, § 1.º, da Constituição), ficará mantido, sem alteração.

Sobre o “princípio da continuidade da legislação”, diz, muito bem, PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, 1.ª edição, vol. IV, pág. 10:

“a) O princípio da continuidade da legislação, a despeito da mudança de Constituição, apenas traduz a necessidade de se evitar o “vazio jurídico” (o vácuo): os habitantes contavam com a estabilidade da ordem jurídica, que não dependia dêles; a *anterioridade* não se impõe contra as regras *posteriores* que sejam contrárias às anteriores, MAS ENCHE O QUE, NO TEMPO FUTURO, ESTÁ VAZIO. (Salvo se o Governo novo é radicalmente contrário à *legalidade* ou *constitucionalidade*, como se deu com o Governo congressual do Chile, em relação a Balmaceda, e com o Governo de D. Maria de Portugal, em relação ao Governo miguealista, a 8 de julho de 1832).

No Brasil, o bom senso, que nos vem dos governantes juristas do tempo do Império, tem sempre salvo as nossas revoluções dos desbaratos de grandes golpes, exceto em 1930, que foi de inspiração alienígena. A transição de 1945-1946 mais refletiu a nossa ordem histórica; e daí a confiança subconsciente do legislador constituinte em deixar AOS PRINCÍPIOS o que 1891 e 1934 puseram em regra explícita”.

Se o princípio da continuidade da legislação prevalece, na História do Direito Brasileiro, ainda diante de SUBSTITUIÇÃO DE CONSTITUIÇÕES, com maioria de razão há de subsistir dentro da Constituição, quando se trata da simples OPERAÇÃO DE TRANSFORMAÇÃO DE UM ANTIGO DISTRITO FEDERAL EM ESTADO, em relação a serviços REGULADOS POR LEI FEDERAL, que, em princípio, NÃO PODEM SER ALTERADOS PELO SURGIMENTO, TÃO-SÓ, DO NOVO ESTADO.

Não se destinando a vigência temporária, a lei terá vigor ATÉ que OUTRA A MODIFIQUE OU REVOGUE (Lei de Introdução ao Código Civil, art. 2.º).

Enquanto não surgirem novas leis, no Estado da Guanabara, tudo que é, no momento, disciplinado por leis federais, permanece, sem alterações.

Não se pode pensar que, no dia 21 de abril, o Rio de Janeiro entra no caos jurídico. A contrário, tudo continuará como dantes, até as novas regras constitucionais do Estado da Guanabara.

Situações transitórias, como mudança de Governos, de Constituições e de tipos de elementos da União em outros elementos, NÃO TÊM, SÓ POR SI, PODER AB-ROGANTE DA LEGISLAÇÃO VIGENTE.

O enunciado da lei de Introdução ao Código Civil, que é outra CLARA EXPRESSÃO DO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DA LEGISLAÇÃO VIGENTE, entra em cena, a impedir aquilo que PONTES DE MIRANDA justamente chama de “vazio jurídico”.

Poderão sobrevir, e naturalmente sobrevirão, “leis de adjudicação dos serviços federais do antigo Distrito Federal, ao novo Estado da Guanabara”.

Mas, enquanto isso não ocorrer, TÔDA A SITUAÇÃO JURÍDICA ANTERIOR PERMANECE, até mesmo, segundo pensa esta Procuradoria Regional, e aí contra PONTES DE MIRANDA, no parecer junto ao presente, em relação ao provimento de alguns cargos, como o de Prefeito do Distrito Federal.

Tôda a legislação que incidia no Distrito Federal antigo fica de pé, até ser revogada como de direito. O advento do Estado da Guanabara não é meio de revogação de leis, por si só.

32. Mas estas são considerações à margem, porque o que compete, apenas, ao Tribunal Regional, é, como requer esta Procuradoria, proclamar a seguinte:

*Conclusão* — Ainda depois de 21 de abril de 1960, e até que legislação posterior venha constituir definitivamente o Estado da Guanabara, a Justiça Eleitoral do atual Distrito Federal, transformado em Estado da Guanabara, continuará a ter a organização atual.

## VII

### *A Emenda Constitucional n.º 2 não mais incidirá*

33. Como se verifica do resumo feito nos ns. 1 e 2 supra, a exposição do eminente Vice-Presidente do Tribunal contém assunto também pertinente à eleição do Prefeito do atual Distrito Federal, em 3 de outubro de 1960, tendo em vista o disposto na Emenda Constitucional n.º 2.

34. Parece, entretanto, a esta Procuradoria que, surgindo o Estado da Guanabara, ainda mesmo que, o que não se espera, até 3 de outubro não esteja decretada sua Constituição, pela atual Câmara do Distrito Federal, não se pode dar tal eleição.

É que a Emenda Constitucional n.º 2 JÁ NÃO PODERIA INCIDIR, PORQUE NÃO HAVERÁ O SUPORTE FÁTICO QUE É NECESSÁRIO PARA SUA INCIDÊNCIA E, A SEGUIR, PARA SUA APLICAÇÃO.

Já não haverá, no ESTADO DA GUANABARA, PREFEITO DO DISTRITO FEDERAL DE CUJA ELEIÇÃO SE PUDESSE COGITAR.

Com a transformação do atual Distrito Federal em Estado, no dia 21 de abril de 1960, PODE CONTINUAR O PREFEITO, EM VIRTUDE DO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DA LEGISLAÇÃO.

Mas NÃO PODE HAVER ELEIÇÃO NENHUMA DE PREFEITO DE UM ELEMENTO DA UNIÃO NACIONAL QUE TERÁ, DESDE 21 DE ABRIL, A FIGURA DE ESTADO.

35. Esta Procuradoria Regional, embora não tivesse querido deixar sem reparo o problema, no momento, dado haver muita distância da de 3 de ou-

tubro de 1960, deixa de requerer qualquer declaração do Tribunal Regional sobre a situação do Prefeito do atual Distrito Federal.

Pode-se, quanto ao ponto, aguardar mais tempo, que, como dizia HESÍODO, é o “pai dos prodígios”, e, no seu curso paciente, vai esclarecendo e facilitando as soluções mais difíceis.

Rio de Janeiro, 28 de dezembro de 1959. — *Cândido de Oliveira Neto*,  
Procurador Regional.