

É portanto, dentro da melhor doutrina constitucional, possível a atribuição de poderes constituintes secundários às assembléias que não foram eleitas constituintes, nas esferas de suas competências.

Mesmo assim, como todo o poder emana do povo, não é admissível que seja êle surpreendido com a atribuição de poderes, ignorados à época da eleição. Quando um Deputado ou Senador usa o poder de rever a Constituição, não está surpreendendo o povo, porque êste, ao votar, sabia que a Constituição atribuía ao corpo eleito poderes *constituíntes*, embora expressamente isto não constasse da eleição.

No caso do Distrito Federal, pois, o que resta saber é se o *povo do Distrito Federal* sabia que a atual Câmara de Vereadores iria elaborar a Constituição do Estado da Guanabara.

A 3 de outubro de 1958, quando se feriu o pleito vigente o artigo da Lei Orgânica, que diz caber à Assembléa Legislativa do Distrito Federal a função de elaborar a Constituição do futuro Estado da Guanabara e vigente também o art. 6.º, definindo que o Poder Legislativo era exercido pela sua atual Câmara. Igualmente vigente nessa época era a Lei n.º 3.273, de 1-10-57, que fixa em 21 de abril de 1960 a mudança da Capital. Logo, ao votar, o *povo sabia que a Câmara que estivesse em exercício a 22 de abril de 1960, iria elaborar a Constituição do Estado da Guanabara*. Sabendo isso *escolheu seus candidatos*, com o que legitimou sua representação, nos termos da Lei Orgânica, complementar da Constituição, para que êsse poder elaborasse a Constituição do Estado da Guanabara.

RELATÓRIO LIDO PERANTE A COMISSÃO ESPECIAL DO SENADO DA REPÚBLICA

HUGO RAMOS FILHO

Senhores Senadores.

A repercussão do gesto do eminente Senador Cunha Melo, convidando os Senhores Vereadores para comparecer perante a Comissão de Justiça do Senado da República, a fim de, em conjunto com os ilustres Senadores, examinarem os problemas decorrentes da transformação do atual Distrito Federal no futuro Estado da Guanabara, não pode deixar de ser salientado, como de justiça, pois de seu gesto renasceu no povo carioca a convicção de que os membros da Câmara Alta do País estão vivamente empenhados na obtenção de uma fórmula constitucional capaz de evitar maiores impactos que, por sua natureza, lhe possam carrear graves perspectivas político-administrativas, com sérias repercussões, de resultados imprevisíveis. Buscando, com alto espírito público, um contato mais íntimo com os legisladores locais, está o Senado a evidenciar, através do preclaro Senador Cunha Melo, as suas imensas preocupações e, ao mesmo tempo, dando um testemunho de alto apreço pelo povo carioca.

Vivemos um momento histórico de real significação. Chegamos ao "climax" de uma bela campanha política que remonta ao século passado. Não desejamos salientar as suas passagens épicas nem exaltar nomes de ilustres brasileiros que porfiaram denodadamente, nem destacar agremiações políticas devotadas a tão benemérita jornada, eis que, sem preeminência de valores, o grande galardão cabe, em verdade, ao próprio povo que, ao longo de tanto tempo, soube reverenciar os seus legítimos valores, sobretudo referendando os seus nomes para as várias representações populares na certeza que o facho da luta jamais se apagaria em suas consciências, emolduradas na convicção de impostergável e legítimo direito da terra carioca, qual o de se ombrear às demais unidades da Federação Brasileira, justo anseio de um povo que tanto tem dado em favor da federação e da República Brasileira, quer constituindo-se "magna par" em todos ou quase todos os lances decisivos da história, quer participando preponderantemente para o erário da Nação, em proporções que alcançam, com vantagem, a soma de tôdas as unidades da Federação Brasileira, à exceção do grande Estado de São Paulo.

Não podemos, pois, em hora tão expressiva, deixar de consignar em nome do povo carioca os nossos louvores ao Senado da República, tanto mais de destacar-se quanto alguns juízos apressados formulam sérias acusações à Câmara Alta no pressuposto de que, por força do predomínio consagrado em lei ordinária, jamais acolheriam tão justa reivindicação do povo da atual Capital da República. Aí está a grande resposta, na forma pressurosa e indormida com que o Senado pretende, o quanto antes, entregar a terra carioca ao seu próprio povo.

O aspecto político

Permitimo-nos a liberdade de dirigir a palavra não aos Senhores Senadores, na sua precípua qualidade de representantes dos Estados e do Distrito Federal (art. 60 da Constituição), mas aos membros proeminentes das várias agremiações políticas que também nos abrigam; queremos dar uma palavra aos homens de nossos partidos que têm assento no Senado Federal, pois, em sendo assim, fácil ser-nos-á, pela simples exposição, avivar, no mais íntimo de suas consciências cívicas, as lutas político-partidárias em que se envolveram para obter, afinal, os seus triunfos políticos. Sabemos todos que os processos de catequese da opinião pública são inerentes à condição democrática e, pois, de salutar significação no aprimoramento dos costumes políticos, tão necessários num país como o nosso, de incipiente educação política. E por que a educação política de nosso povo ainda não tenha alcançado, como infelizmente ainda não alcançou, um nível de amadurecimento capaz de libertá-lo das pregações falsas, incorporadas na deformação democrática — a demagogia — os homens públicos, conscientes de suas responsabilidades, desdobram-se de energias, num esforço supremo, procurando através dos sadios postulados de sua pregação cívica os antídotos indispensáveis. A paixão política, por outro lado, constitui um elemento a mais de distorção da verdade democrática. E, assim, sobretudo nos últimos tempos, diante de novos métodos de propaganda dirigida, que já se tornou uma ciência, pela sua complexidade, as energias de

uma campanha política exaurem os seus principais participantes, quando não os seus amigos mais íntimos que dirigem as suas campanhas, os seus escritórios eleitorais. E tal é a messe de atendimentos que, na ausência de um auxílio dos partidos, pobres como Job, e na impossibilidade material de tais atendimentos por conta própria, o que seria demasiado já que a função pública deve de ser exercida como um sacerdócio, são os amigos que se quotizam para a satisfação dos mínimos reclamos materiais. E quanto mais se acende a luta mais se evidenciam as verdades que, sem reboços, acima mencionamos. Poucos são os políticos que podem proclamar outras diretivas de suas respectivas campanhas políticas. São exceções que confirmam a regra.

Ora, eminentes companheiros de partido, vimos de um pleito eleitoral dos mais renhidos registrado em sua história política. Distante estamos apenas de alguns meses. Ainda escutamos o ressoar de seus movimentos. O Distrito Federal, pela pequena extensão de seu território e pelo excessivo de sua população, constitui um dos palcos de maior intensidade política na vida do País. Os mandatos dos Senadores, na sua totalidade, não coincidem com o término do mandato dos membros da Câmara do Distrito Federal, pelo que são os Senadores testemunhas vivas, oculares, do drama democrático que nós, políticos da terra carioca, sofremos de quando em quando. Se outra fôsse a prática do sistema eleitoral, assumindo os partidos as responsabilidades do pleito tanto quanto a sua orientação e certamente aqui não estaríamos proclamando tais conceitos.

Não desejamos somar outros argumentos, convencidos de que os mencionados, só por si, são bastantes para convencer os ilustres Senadores da boa razão que milita em favor da tese que, ao final, esposaremos. Contudo, não será demais ressaltar, por derradeiro, um aspecto que reputamos importante: a par de salientar as disposições programáticas de nossos respectivos partidos, as campanhas políticas são acentuadamente marcadas de cunho pessoal. Tendo em vista ser uma eleição local, os candidatos que se apresentam, embora disputando o voto em tôdas as circunscrições, têm suas bases eleitorais em determinadas regiões. Via de regra, cada candidato é chefe de uma paróquia, a qual, sem desprezo das demais, constitui o ponto nuclear, de base política, em sua campanha. É natural que os candidatos prometam, sobretudo nos seus redutos eleitorais, a realização de obras públicas. No entanto, em face do exíguo tempo decorrido do último pleito, as promessas, por mínimas, não foram cumpridas. A temporariedade dos mandatos eletivos é da essência do regime presidencialista em que vivemos, entre outras razões para que o povo possa, através do voto, praticar o ato de soberania por excelência, que, em si mesmo, envolve um julgamento, reconduzindo os que foram diligentes, operosos e vigilantes na defesa dos direitos do povo e, por outro lado, e pela mesma razão, derrotando os que não porfiaram em sua defesa. Em face do exposto, como poderemos comparecer perante o tribunal da opinião pública?? Com que credenciais? Baseados em que trabalho? Em que realização? Seremos fatalmente alvos da sanha dos que buscarão a preferência popular menos por suas virtudes proclamadas ou reconhecidas, do que estigmatizando os seus adversários pelo descumprimento da palavra empenhada.

O aspecto jurídico

Vários foram os projetos apresentados à Comissão Mista. Cremos, após acurado estudo, que afora a sugestão do Governô e o projeto Jefferson de Aguiar, os demais estão superados pelo que, neste trabalho, nos limitaremos ao exame das duas proposições em tela, convindo, antes, exaltar os méritos do eminente representante do Estado do Espírito Santo que, pelo seu infatigável labor e o brilho de sua inteligência, em pouco tempo já se firmou como uma das expressões altas do Congresso. Vencemos a hesitação inicial na formulação das razões que se seguem face o amparo de ilustres juristas apondo a chancela de suas responsabilidades na defesa do que julgamos ser inquestionável direito nosso. Buscamos, na esteira de tais pronunciamentos, o grande escudo de nossas reivindicações.

Mistér se faz, todavia, expender algumas considerações preliminares ante as quais se possa evidenciar a sintonia cada vez mais presente entre os ditames da política e das normas jurídicas que, afinal, no campo do direito positivo, servem de argamassa à evolução da cultura de um povo. Não seria possível estabelecer um campo divisório, linhas demarcatórias definidas e definitivas na formulação de normas jurídicas para o atendimento de fatos políticos e sociais, tanto mais de destacar-se quando se penetra na órbita ampla e quase ilimitada do direito constitucional, sempre em ebulição, sofrendo mutações constantes, penetradas de acontecimentos e fenômenos que atingem a convivência humana.

“O Direito Constitucional apóia-se no elemento político, essencialmente instável; a esta particularidade atende, com especial e constante cuidado, o exegeta. Naquele departamento da ciência de Papiniano, preponderam os valores jurídico-sociais. Devem as instituições ser entendidas e *postas em funções* de modo que correspondam às necessidades políticas, às tendências gerais da nacionalidade, à coordenação dos anelos elevados e justas aspirações do povo”.

(*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, pág. 131, CARLOS MAXIMILIANO).

E o legislador exerce a nobilitante tarefa de consagrar aquilo que, pretêritamente, sem forma mas de conteúdo nítido, já se encontra armazenado no patrimônio das coletividades, corporificando em lei o que grassa espontâneo na consciência do povo. Por isso mesmo, quando extravasa, para impor normas imprevisíveis à sensibilidade latente das massas, encontra, como resposta, os movimentos de insubmissão. Ademais, como ensina CARNELUTTI, o arbítrio do legislador encontra também as suas limitações, impostas, sobretudo, pelas leis da natureza. O direito constitucional, mais que qualquer outro ramo da ciência jurídica, está prêso, jugulado a tais princípios. E quando na sua codificação obedece a princípios teóricos, desguarnecidos de conteúdo tradicional, tende a uma vida excessivamente efêmera.

Bem avisados, pois, andaram os nossos legisladores ao estabelecer, na feira do tempo, o resguardo às tradições políticas de nosso povo, golpeadas pela Carta de 37, por isso mesmo, foco permanente de agitação política. Este sentimento explende exuberante no conceito lapidar de JOSÉ DUARTE:

“Na vasta e sempre crescente cadeia dos sucessos históricos, no tempo e no espaço, encontram-se, mais à superfície, ao alcance da visada, nítidas nos seus contornos, ou mais profundas, às vêzes, indevassáveis, irredutíveis às observações, simples ou complexas, próximas ou remotas, reunidas ou esparsas, as causas geradoras dos fenômenos, as razões sociológicas ou os propulsores psicológicos, que se seriam e vinculam, por força de leis inevitáveis, aos fatos mesmos, confundindo-se com eles, amalgamando-se nêles, dentro da mesma ou diversa categoria, presos por um fio lógico de solidariedade, de similitude, de coerência, de interdependência”.
A Constituição Brasileira de 1946, Vol. 1.

Desde HIPÓLITO DA COSTA, em 1813, que se levanta no Brasil a necessidade da interiorização da capital do País. Empós tantas idas e vindas, marchas e contramarchas, de que nos dão notícia os anais da história, os Constituintes de 91 consagraram tal anseio na Codificação Máxima. Em paralelo, desde então se consagrou na norma positiva dando guarida a um velho sonho, e como corolário natural, a transformação do atual Distrito Federal num dos Estados da Federação Brasileira, ante a eclosão do evento.

Sabia o povo, de ciência própria, que o atual Distrito Federal seria transformado num Estado, como consequência da mudança da capital do País, para o seu interior. Essa consequência, em si mesma, estabelecia uma condição suspensiva. Aliás, com a mestria de sempre, o doutrinador PONTES DE MIRANDA, em seu notável estudo, deixa evidente o caráter de *transitoriedade* decorrente dos dispositivos constitucionais insertos nas Constituições de 91, 34 e 46, de forma iniludível.

Sabíamos todos, desde há 70 anos, que o atual Distrito Federal seria transformado em Estado, dando-lhe a Constituição de 46, no § 4.º, do art. 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o nome de *Estado da Guanabara*.

Fôrça é convir que os Constituintes de 91, 93 e 46, entenderam a prescindibilidade de uma norma constitucional necessária à efetivação da medida preconizada. Não é crível que ao longo de tanto tempo e de maneira uniforme assim o tenham entendido, por cêrca de 70 anos, os legisladores pátrios e tal critério se assente na ignorância de tantos, ou para não sermos muito causticantes, no “cochilo” de todos os Constituintes, de tôdas as Assembléias no período republicano. É que, *data venia*, e para tanto, bastaria, segundo assim o entenderam, uma norma ordinária, consagrando e legitimando concretamente a disposição Constitucional. Por isso mesmo, até o evento da condição suspensiva mencionada, o Congresso, cumprindo o Estatuto Magno, outorgou ao atual Distrito Federal, a sua Lei Orgânica, vale dizer, a sua Cons-

tituição, paridade jurídica que deflui, imperativa, com a só leitura do art. 12 do A.D.C.T.

As Leis Orgânicas do atual Distrito Federal foram 3, ao longo dêsses 70 anos: as de ns. 85, 196 e 217 (atual) com suas modificações conseqüentes, para *embender deficiências originárias ou oriundas de fatos novos, políticos ou sociais*.

Para que não fuja a seqüência de nosso raciocínio, convém ressaltar que nos termos da Constituição de 91, face o disposto no art. 34, n.º 30, e do art. 67, incumbia à lei ordinária a fixação da ossatura político-administrativa do Distrito Federal, sem que houvesse qualquer norma constitucional limitando os poderes do Congresso Nacional. Ao revés, os dispositivos citados e adiante transcritos, *verbum ad verbum*, revelam o poder de limitar, *ai sim*, e ao talante do Congresso, a minguada autonomia carioca. Art. 34 — Compete, privativamente, ao Congresso Nacional: “... n.º 30 — Legislar sôbre a organização *municipal* do Distrito Federal, bem como sôbre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União”. “Artigo 67. *Salvo as restrições especificadas na Constituição e nas leis federais*, o Distrito Federal é administrado pelas autoridades municipais”. “Parágrafo único — As despesas de caráter local, na Capital da República, incumbem exclusivamente à autoridade *municipal*”. Deixou-se ao alvêdrio do legislador ordinário, inteiramente e sem limitações, salvo as acima, a composição política e administrativa do Distrito Federal. Daí o pronunciamento de BARBALHO: “Aos Estados a Constituição formalmente impôs o respeito à autonomia municipal; mas ao tratar do Distrito Federal não fez o mesmo, e colocou-o sem disfarce, sem rebuço, *sob a tutela do governo da União*”. Pela citada constituição poderia deixar de existir até mesmo a própria Câmara Municipal.

Com o advento da Constituição de 34, à luz do seu art. 15, *in verbis*: “O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e demissível *ad natum* cabendo as funções *Deliberativas* a uma *Câmara Municipal* eletiva. As fontes de receita do Distrito Federal são as mesmas que competem aos Estados e Municípios, cabendo-lhes tôdas as despesas de caráter local” — deu-se um passo à frente, forçando o legislador ordinário a consignar, obrigatoriamente, na lei ordinária reguladora da vida política e administrativa do Distrito Federal, uma *Câmara Municipal*, com funções *deliberativas*.

É óbvio que, tendo as Constituições de 91 e 34 se limitado a consignar a transformação do atual Distrito Federal em Estado sem outros preceitos derivantes e mantendo uma *Câmara Municipal*, seria necessário, com o advento da condição suspensiva, criar, por lei ordinária, o *modus-faciendi* de tal empreendimento, determinando, inclusive, a eleição de uma Assembléia Constituinte. *Porém, na vigência da Constituição de 46, data venia*, tal não ocorre, desde que se conjuguem os seus preceitos com os da Lei Orgânica, pequena Constituição decretada, e, pois, imposta.

Em verdade: de logo, nesse passo, convém estampar duas citações. A primeira decorrente de rumorosa ação sôbre cobrança de impostos. A sentença decidiu:

“Mas a distinção que pretende o erudito parecer é que não cabe. Quando o Legislativo carioca legisla, usa de todos os poderes e atribuições que lhe outorga a Lei Orgânica e não, apenas, ora os relativos às prerrogativas municipais, ora os pertinentes às de Estado, como supõe o erudito parecer. Não há, nunca houve e não poderá haver qualquer *Plures sustinet personas* — dentro do Legislativo carioca, para que este ora funcione como simples *Conselho Municipal*, ora como *Câmara Estadual*”. A sentença foi confirmada pelo egrégio Tribunal de Justiça (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 19, pág. 155). A segunda citação: “O projeto de Lei Orgânica do Distrito Federal estrutura o Distrito Federal dentro de um regime de ampla autonomia, salvo quanto à nomeação do Prefeito”.

“A *Câmara Legislativa*, porém, em matéria tributária e de *legislação em geral* acumula a competência dos Estados e Municípios, tal como se acha discriminado no texto constitucional, cujas disposições foram para ali transplantadas” (TEMÍSTOCLES — *Const.*, vol. 1.º, pág. 336).

Assim, nos termos da Constituição de 46, quem considera a Atual Câmara do Distrito Federal como *Câmara Legislativa* é TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, é o Poder Judiciário, através da sentença passada em julgado. E outra não haveria de ser a interpretação exata, eis que não somos Câmara Legislativa, apenas para efeito de legislar sobre tributos mas legislar em geral dentro da ampla autonomia de que nos fala o eminente jurista acima citado.

E por que assim o disseram?

Porque em face de disposição expressa da Constituição, a atual Câmara do Distrito Federal exerce funções legislativas (art. 26). Assim: pela Constituição de 91 os poderes eram ditados pela legislação federal ordinária, sem limitações, salvo aquelas constantes da própria Constituição e onde o silêncio é mortal no que diz respeito à existência de uma Câmara; pela Constituição de 34 deu-se um passo à frente, mencionando-se expressamente a existência de uma *Câmara Municipal*, com funções deliberativas; pela Constituição de 46 deu-se um novo passo à frente marcando-se a Câmara do Distrito Federal com funções legislativas.

Neste itinerário percorrido, na pesquisa efetuada, nota-se, perfunctòriamente, a gradação estabelecida pelas Constituições mencionadas. Verifica-se, de direito, uma gradação, a acumulação de novas prerrogativas face o reforço de norma constitucional, a denunciar posições diversas, ou melhor, iterativas.

A Constituição de 1946, a exemplo das anteriores declarou apenas, e isto no § 4.º do art. 4.º do A.D.C.T. que tão logo se efetuasse a mudança da capital do País o atual Distrito Federal passaria a Estado, já com a designação ali expressa de Estado da Guanabara. Deixou, assim, como as demais, ao legislador ordinário, a incumbência de estabelecer diretivas legais à efetivação do preceituado na Constituição, respeitados, todavia, os demais dispositivos concernentes ao Distrito Federal. Foram os próprios constituintes de 46, como legisladores ordinários (esta circunstância é assaz importante) que elaboraram a Lei Orgânica vigente — Lei Federal n. 217, de 15 de janeiro de 1948. Nela encontramos os seguintes preceitos:

Art. 1.º O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Presidente da República e terá Câmara eleita pelo povo, com *funções legislativas*.

§ 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.

Art. 6.º O Poder Legislativo será exercido pela Câmara de Vereadores, composta de cinquenta representantes, escolhidos pelo sufrágio direto dos eleitores do Distrito Federal, na forma da lei.

O artigo primeiro da Lei Orgânica é a transcrição *ipsis literis* da Constituição Federal, que assim dispõe no seu art. 26:

Art. 26. O Distrito Federal será administrado por Prefeito, de nomeação do Presidente da República, e terá Câmara eleita pelo povo, com funções legislativas.

Não sendo o Distrito Federal um Estado é óbvio que o Constituinte de 46 não poderia denominar a sua Câmara Legislativa de Assembléia Legislativa, eis que tal denominação é privativa das Câmaras estaduais. E' evidente que a Assembléia Legislativa referida no § 2.º é aquela mencionada no seu próprio artigo primeiro. O parágrafo é apêndice do artigo, não se o podendo pinçar para interpretá-lo isoladamente, assim como ter-se-á de analisar todo o diploma legal que se pretende interpretar e, aí, entra em jôgo o art. 6.º também já citado.

A expressão Vereadores, contida nesse artigo, resulta flagrantemente de dificuldades terminológicas.

Ainda que tomássemos isoladamente o § 2.º do art. 1.º da Lei Orgânica, por outro caminho, chegaríamos ao mesmo resultado. Tomemos, por empréstimo, esse trecho lapidar do parecer Erasmo Martins Pedro, já amplamente divulgado: “a exegese” do texto não oferece maiores dificuldades: a expressão “que passará a constituir o Estado da Guanabara” se encontra entre vírgulas e intercalada, e poderia ser eliminada sem que isso importasse em tornar o texto sem sentido, sabido que é ser a consequência da mudança da capital o surgimento do Estado da Guanabara. Logo, o possessivo *sua* somente poderia referir-se ao Distrito Federal, e nunca à expressão secundária, intercalada no texto apenas para lhe dar maior clareza, reafirmando o que diz a Constituição”.

Duas são as restrições à Câmara do Distrito Federal: 1.ª) não pode emendar a lei orgânica; 2.ª) não pode apreciar os vetos do Prefeito. Quanto à segunda há, — com todo o respeito às opiniões contrárias, — uma violação constitucional, claramente mencionada por TEMÍSTOCLES CAVALCANTI: “Admitiu, entretanto, uma *Câmara Legislativa* eleita pelo povo, e cujas funções não encontram limites na Constituição, que declara” ... “terá uma Câmara, eleita pelo povo, com funções legislativas”. “O veto é parte na elaboração legislativa, que não se completa através da sanção, mas o reexame da proposição da Câmara, pela própria Câmara é parte do sistema de elaboração legislativa. Não se justifica, portanto,

a violação da autonomia assegurada na Constituição, pela intervenção Federal, através do Senado”.

Ora, excluído o segundo fato, pois constitui violação constitucional, a primeira, a *única restrição*, desaparece com a eclosão do evento, sob o império suspensivo — a mudança da capital preconizada e determinada pela Constituição.

Sabemos, e o eminente senador capichaba salienta:

“Daí por que o Distrito Federal sempre teve organização singular e peculiar entre as organizações estaduais e municipais, constituindo, como constitui, uma pessoa de direito público interno *sui generis*, na qualificação especial e excepcional que a Constituição Federal lhe atribui de Capital da União Federal”. Esta singularidade ressaltada por JEFFERSON DE AGUIAR também foi notada e anotada pelo preclaro Juiz Alcino Pinto Falcão, *in Da Imunidade Parlamentar*, pág. 106: “Respeito do Distrito Federal, que ocupa posição singular no mecanismo constitucional brasileiro, *gozando de todos os poderes dos Estados*, as imunidades dos seus vereadores estão previstas nos arts. 11 e 12 da respectiva Lei Orgânica (*Lei Federal* n.º 217, de 1948), sendo de realçar que a Câmara dos Vereadores do Distrito Federal, segundo a letra do art. 26 da Constituição Federal, tem funções legislativas”.

Querer-se que a Câmara do Distrito Federal seja apenas uma Câmara Municipal, só porque os seus componentes são chamados vereadores em decorrência nitidamente de uma dificuldade terminológica é, de fato, restringir os seus poderes que se coadunam com os poderes de todas as assembleias legislativas dos Estados da União, exceto, enquanto não mudam a capital, o de rever a sua pequena Constituição, vale dizer, a sua Lei Orgânica. Vem ao propósito e em nosso apêlo a palavra doutoral de CASTRO NUNES:

“Não bastaria a simples alegação de analogia sob o argumento especioso de que as Câmaras Municipais também legislam, nos assuntos da órbita do município. Legislam, é certo, mas nem por isso exercem Poder Legislativo, no sentido constitucional. Para a Constituição o Poder Legislativo compete ao Parlamento. Os Estados exercem-no também, como disse, *porque pressuposta no plano estadual a tríade dos poderes do mecanismo federal*”. Tal não ocorre no Distrito Federal? Não temos os três poderes, o Executivo, o Judiciário e o Legislativo? Somos, de fato e de direito, deputados no mesmo dístico de competência em que se encontram os deputados estaduais. Nem por sermos denominados vereadores se desfigura o real sentido de nossa competência legiferante. Por isso mesmo, somos os únicos vereadores de todo País que possuímos imunidades parlamentares (arts. 11 e 12 da Lei Orgânica).

Ainda CASTRO NUNES: “Também na França e em outros países europeus, inclusive a *Bélgica*, *cujas instituições comunais* são gabras como padrão de vitalidade, não se atribui aos Conselhos Municipais poderes legislativos. Suas determinações de caráter geral denominam-se *délibérations, règlements, ordonnances*, correspondendo esta última locução ao nosso termo ordenanças, em desuso. Não se contesta que toda função deliberante exercida por dispositivo coativo é, por analogia, função de caráter legislativo, admitindo-se, correntemente, e por comodidade de linguagem, a palavra leis para designar o exercício de tais atribuições. Mas não creio possa bastar a analogia da função deliberante municipal com a função legislativa federal e estadual para que se admita a extensão das imunidades parlamentares aos legisladores municipais. Voto vencedor no Supremo Tribunal Federal, *habeas corpus* n.º 20.256.

Cremos dissipadas todas as dúvidas. Dispondo a lei ordinária, imposta ao Distrito Federal como sua Pequena Constituição, elaborada pelos próprios Constituintes de 46 — nunca é demais repetir — que a Assembléia Legislativa, decretará a Constituição do Estado da Guanabara, cabe à atual Câmara Legislativa, eleita por quatro anos, como adiante se demonstrará, a sua elaboração, eis que esta outra não é senão aquela. Ao ferir-se o pleito de 3 de outubro último, sabia o povo, através da Lei n.º 3.273, de 10 de outubro de 1957, que a Capital Federal seria transferida para Brasília em 21 de abril de 1960 e que, portanto, em face do § 2.º do art. 1.º da Lei Orgânica, a atual Câmara Legislativa se transformaria na Assembléia Estadual do Estado da Guanabara.

Do Poder Constituinte

Ante o exposto não mais falece dúvida alguma no considerar que o povo ao comparecer às urnas no último pleito sabia que, se mudada a capital do País, no curso da presente legislatura, os seus representantes, face o disposto no § 2.º do art. 1.º da Lei Orgânica, sua Constituição, teria a tarefa nobilitante e árdua de elaborar a Constituição do Estado da Guanabara.

O Poder consignado na Lei Orgânica não se encontra enfeixado no conceito clássico e primário, de que nos falam os doutos. Surge, ao exame, a diferença doutrinária entre Poder Constituinte e Poderes Constituídos, resultando o primeiro da soberania do povo delegada em mandatários eleitos para o ato constituinte e o segundo resulta de órgão do Poder Constituinte, expresso na Constituição.

O primeiro emana do povo, diretamente, o segundo da lei das leis de um povo que se rege pelos mandamentos democráticos.

“Na fase de crise revolucionária da vida dos povos, êle surge como processo de criação de um novo Estado independente, ou como meio de organização jurídica de novas forças políticas e sociais dominantes. No Brasil, por exemplo, êle se apresentou da pri-

meira forma em 1824, e da segunda em 1891, 1934 e 1946. Outra é a significação do Poder Constituinte, quando êle é exercido, nos períodos normais da existência de um país, como atribuição especial do legislativo ordinário, por via de emendas ou reformas nas Constituições vigentes, a fim de adaptá-las a novas exigências do Estado ou do povo. Quando êle funciona dentro do Legislativo ordinário, como faculdade de emenda à Constituição, observamos que êle é em parte constituinte, visto que lá se encontra instituído no texto constitucional que traça as regras do seu funcionamento. No caso da atual Constituição brasileira são previstas até mais do que regras de funcionamento, havendo, sem dúvida, uma limitação jurídica ao Poder constituinte instituído, visto que são proibidas as emendas constitucionais, que tendam a abolir a Federação ou a República”, dí-lo, de forma límpida, o eminente senador carioca Afonso Arinos, como professor de Direito, catedrático de Direito Constitucional, da Universidade do Brasil, em seu livro *Curso de Direito Constitucional*, pág. 148. Disse mais o notável professor: “Se refletirmos sôbre as considerações acima expendidas, chegaremos a algumas conclusões úteis ao entendimento do Poder Constituinte. Distinguiremos, nêle, duas fontes. Uma, a do Poder constituinte originário, que é a emanção direta da própria soberania, funcionando como poder político do Estado, *na fase anterior a qualquer organização constitucional*. Então, a natureza jurídica dêsse poder se prende mais ao Direito Natural, que ao Direito Constitucional. Diferentemente, a fonte do Poder Constituinte instituído ou derivado é a Constituição do Estado, e, portanto, a sua natureza é tipicamente de Direito Constitucional. *Do ponto de vista do êxito no funcionamento das instituições políticas, é irrecusável que uma democracia funcionará melhor quando o Poder Constituinte derivado, ou instituído, fôr mais capaz de amoldar a estrutura constitucional às transformações históricas sem prejuízo da evolução social. Mais frágil e precária é a democracia nos países em que os ajustamentos constitucionais determinam crises que exigem a aplicação do Poder constituinte originário sociológico ou preconstitucional*”.

Os constituintes de 46, sintonizados com o pensamento de Afonso Arinos compreenderam que não mais seria possível, em face do ritmo acelerado das mutações políticas, e sociais, decorrentes, sobretudo, da instabilidade da vida moderna, bitolar, por processos obsoletos, as reformas constitucionais, porventura exigíveis diante de fatos ou fenômenos sociais evidentes e irremovíveis, dando-lhes, a cada passo, a feição primária e originária do conceito de Poder Constituinte. Assim, enquadrou no conceito de EMENDA, o poder de revisão e de reforma, nos precisos termos do art. 217, § 6.º, da Constituição, com o que implantou no sistema constitucional brasileiro a convicção jurídica de que no bojo amplo da Emenda se encontra o da revisão e da reforma, eis que no poder de emendar a constituição só se proíbe a alteração da forma

federativa e republicana. A prova temo-la nas Constituições estaduais: Paraná, art. 167; Pernambuco, art. 182; Rio Grande do Norte, art. 137; Rio Grande do Sul, art. 249; Estado do Rio de Janeiro, art. 163; Santa Catarina, art. 208; São Paulo, art. 136; Sergipe, art. 208; Alagoas, art. 156; Amazonas, art. 135; Goiás, art. 184; Bahia, art. 26; Mato Grosso, art. 139; Minas Gerais, art. 139; Pará, art. 128; Paraíba, art. 112; Maranhão, art. 136; Ceará, art. 174 e, finalmente, Piauí, art. 172. À exceção dos três últimos citados, que estabelecem distinção entre emenda e revisão, sem, todavia, limitar a esfera da primeira, tôdas estabelecem o sentido amplo da EMENDA, preconizada na Constituição Federal. A orientação é sábia, porque

“A reforma da Constituição é, de certo modo, uma tarefa permanente, que se apresenta em tôdas as épocas e a tôdas as gerações, como decorrência da desadaptação entre as instituições políticas e a realidade social, e com o objetivo de assegurar uma adequação mais perfeita entre estas e aquelas” — NEREU RAMOS, *Revista Forense*, vol. 167, pág. 465.

Ora, o Poder Constituinte que se nos atribuem não é o originário, porém o secundário, por duas razões substanciais: a primeira é que

“O poder constituinte do Estado é, por natureza, limitado: êle já encontra, com efeito, constituído e em pleno vigor um regime jurídico dentro em cujos limites há de conter-se a sua competência. A Constituição Federal é a carta em que os poderes ordinários do Governo Federal e o poder constituinte dos Estados encontram, a um só tempo, o fundamento da sua legitimidade, a fonte de suas atribuições e os limites da sua competência”. FRANCISCO CAMPOS, *Direito Constitucional*, pág. 364. Em segundo lugar porque “A Lei Orgânica empreende, porém, tôda a organização política, inclusive a competência da Câmara Legislativa. *Ê, assim, uma pequena Constituição do Distrito Federal, adequada à sua situação peculiar...*” (TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, *Constituição*, pág. 324).

Logo, o poder constituinte que recebemos, é o poder de emenda, de revisão ou reforma, distinção já inexistente, como vimos. Não há uma situação pré-constitucional, como adverte Afonso Arinos, mas sua transmutação por força de lei, alterando-se, em conseqüência, a *Pequena Constituição* de que nos fala TEMÍSTOCLES, para uma *Grande Constituição* que esteja compatível com os foros do povo e da terra carioca, em paridade absoluta com as demais unidades da Federação Brasileira. Daí, mais uma vez, o § 2.º do seu art. 1.º. Tôdas as assembleias estaduais possuem o poder de emendar, amplamente. De propósito citamos todos os artigos das Constituições Estaduais e, assim, o Estado da Guanabara não poderia fugir à regra.

Emendar-se a Constituição Brasileira para o atendimento ao Estado da Guanabara, é um verdadeiro sacrilégio jurídico. Os projetos que transitam

nas Casas Legislativas do País, emendatórios da Constituição Brasileira só se justificam no que concerne a Brasília.

Com toda a vênia julgo prescindível tal procedimento em relação à fusão até mesmo sob o aspecto plebiscitário. Toda a matéria guanabarina é essencialmente de legislação ordinária. Quando a Constituição mencionou o Distrito Federal na sua parte normativa e permanente não fixou o atual ou o futuro. Na estrutura do sistema existe o Distrito Federal, para quem se destinam as disposições pertinentes. Tanto assim é que, tão só no A.D.C.T. se menciona expressamente o *atual* Distrito Federal.

Quando da Constituição de 1946, Nereu Ramos, então presidente da Grande Comissão, ante dúvidas suscitadas, fixou bem a inteligência do texto, no sentido acima exposto. Se o Governo Federal deseja para Brasília um sistema idêntico ao de Washington, diverso do nosso, terá de alterar a Constituição, do contrário o texto atual prevalecerá para impor a Brasília o sistema de governo a ser adotado.

Quanto à fusão temos a discipliná-la o art. 2.º da Constituição.

Não desejo, porque descabe da natureza deste trabalho, condenar a idéia da fusão já amplamente estigmatizada pelas duas populações interessadas, apenas ainda balançando na marola dos acontecimentos face o interesse econômico de um pequeno grupo, porém, desejo salientar, e o faço bem ao propósito —, o profundo e certo golpe que se pretende dar num dos pontos basilares da Constituição, matéria visceral e atraente como tese jurídica que abordarei o *quantum satis* para matar a questão, com a palavra oracular de RUI BARBOSA.

Sabemos todos que desde a Constituição de 91 o direito Constitucional Brasileiro consagra o salutar princípio da autonomia dos Estados federados que, sobretudo na questão territorial, espaço geográfico, até hoje, juridicamente, ninguém se atreveu a condenar. É claro que partindo das franquias donatárias, o Estado Federado Brasileiro teria de oferecer pontos de inegável vulnerabilidade, de difícil transmutação, como a riqueza e extensão territorial de algumas de suas unidades em confronto com outras, muitas das quais, somadas, não alcançariam a expressão econômica e política daquelas.

Com pequenas variantes que não desfiguram o ponto nuclear da questão, a verdade jurídica é que o Congresso Nacional, nem mesmo por emenda ou reforma constitucional, pode alterar o princípio consagrado no art. 2.º da atual Carta Magna, segundo o qual ao Congresso Nacional compete apenas aprovar as resoluções das Assembléias Legislativas (veja-se o art. 66, n.º VI), depois do Referendum popular à iniciativa das duas Casas Legislativas. O Congresso Nacional não pode ter a iniciativa de tal propositura. Sem mais, leiamos RUI, estudando o art. 4.º da Constituição de 91, que, nesse passo, não foi alterada pela Constituição de 46:

“Volte o acôrdo aos Estados para que os Estados o aprovem, porque ainda o não aprovaram; esse acôrdo ainda não foi aprovado nem pelo Estado do Paraná nem pelo Estado de Santa Catarina, porque o Estado do Paraná e o Estado de Santa Catarina só o podiam aprovar em duas sessões anuais sucessivas, isto é, em duas sessões ordinárias convocadas em 1917 e 1918.

A aprovação não foi dada pelos Estados, logo, é preciso que essa aprovação seja dada, para que se instaure a competência do Congresso. E a competência do Congresso segundo os termos do art. 4.º da Constituição da República, não concede senão do momento em que os dois Estados, mediante duas sessões anuais sucessivas das duas Assembléias Legislativas, tiverem dado a sua aprovação. Nenhum dos dois Estados deu essa aprovação; portanto, a nossa competência ainda não começou. A Câmara não tinha o direito de aprovar este acôrdo; o Senado não tem também o direito de o aprovar. Se levarem a aprovação solicitada e consagrada no projeto até o termo, teremos violado propositadamente a Constituição Republicana, ter-nos-emos pôsto em conflito aberto com ela, ter-lhe-emos dado mais um golpe mortal, teremos semeado mais este vento para futuras tempestades.

(Discurso no Senado Federal, em 23-7-917).

É tão peremptório, tão definitivo o que disse RUI, que se torna necessário transcrever ambos os textos das respectivas Constituições de 91 e 46 a fim de que fique, à saciedade, demonstrado o crime que se pretende perpetrar contra a lei máxima do País.

Constituição de 91:

Art. 4.º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas assembléias legislativas, em duas sessões anuais sucessivas, e aprovação do Congresso Nacional”.

Constituição de 46:

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 Assembléias Legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional”.

Poderão alguns insatisfeitos argüir que o Distrito Federal não é Estado, não sendo, pois, de se lhe aplicar o art. 2.º da Constituição. A cegueira do exêgeta não pode ir a tanto que desconheça o empenho da própria Constituição em equiparar o Distrito Federal a um Estado, salvante a chefia do Executivo.

Não possui o Distrito Federal, qual um Estado, os três poderes executivo, legislativo e judiciário? Não arrecada tributos que só aos Estados compete? Podem os municípios eleger à Câmara Federal, os seus deputados? Veja-se, nesse passo, a similitude com os Estados. E à Câmara Alta, corpo plenário da Nação? Ali só têm assento os representantes dos Estados e do Distrito Federal. Os Municípios têm tribunais de contas? Não, só os Estados e o Distrito Federal.

Aqui tem sede um Tribunal Regional Eleitoral e temos ainda a prerrogativa de indicar um representante para compor o Tribunal Superior Eleitoral. Os *únicos Vereadores* do Brasil que têm imunidades parlamentares são os do Distrito Federal, assim designados por dificuldade terminológica, pois exercem as mesmas atividades legisferantes dos Deputados Estaduais, à exceção do exame e julgamento dos *votos*, usurpação gritante, como já demonstramos, por ser o veto uma fase da elaboração legislativa, matéria de

competência da Câmara do Distrito Federal, nos termos do art. 26 da Constituição Federal.

Porém, admitamos, *para argumentar apenas*, que não se lhe pode aplicar o art. 2.º da Constituição Federal.

E quanto ao Estado do Rio de Janeiro? Há dúvida?

Eis aí, senhores senadores, o esforço do meu trabalho, em nome da Câmara do Distrito Federal.

“Quem quer, pois, que trabalhe, está em oração ao Senhor”, disse o imortal RUI BARBOSA, na sua “oração aos moços”.

O MANDATO DOS ATUAIS VEREADORES

MOZART LAGO

Tudo que existe com aparência de seriedade contra a opinião dos que sustentam, como eu, que o mandato dos atuais *Vereadores do Distrito Federal* é, efetivamente, de *quatro anos e não de dois anos* — é o acórdão proferido pelo *Tribunal Regional Eleitoral* sobre a *Consulta n.º 4, de 1957*, que lhe dirigiu, em 31 de julho daquele ano, o *Partido Social Democrático*, seção carioca.

As consultas aos tribunais eleitorais, no entanto, segundo arestos numerosos do *Tribunal Superior Eleitoral* não firmam jurisprudência. Não têm força de coisa julgada. Suas respostas não envolvem julgamento de litígios eleitorais. Das consultas ninguém pode recorrer, nem delas há recurso algum (*Acórdão n.º 1.288, de 1955*, publicado no “Boletim Eleitoral” n.º 46, de maio de 1955 — *Acórdão n.º 1.112, de 1954*, publicado no “Boletim Eleitoral” n.º 36, de 1954).

Da inanidade jurídica das consultas eleitorais o povo desta Capital possui, aliás, em sua tradição política, exemplo clássico. Aquêle da candidatura do Sr. Ademar de Barros a senador pelo Distrito Federal, quando o Sr. Ademar de Barros era presidente do Estado de São Paulo. Fiz, eu mesmo, uma consulta ao *Tribunal Superior Eleitoral*. Indaguei se o Sr. Ademar de Barros poderia, sem deixar a presidência paulista, candidatar-se a senador pelo Distrito Federal, ou melhor, se êle, presidente em exercício num Estado, poderia ser eleito senador por outro Estado. Respondeu-me o Tribunal afirmativamente, isto é, o Sr. Ademar de Barros, embora exercendo o govêrno de um Estado, poderia candidatar-se e ser eleito senador, ou deputado por outro Estado. Decorridos quatro meses, no entanto, quando levei a registro o nome do Sr. Ademar de Barros, como candidato a senador, o *Tribunal Superior Eleitoral*, não ligando à consulta prévia que lhe fiz, nem à resposta que me dera, negou registro ao nome do Sr. Ademar de Barros, que não pôde, aqui no Distrito Federal, ser candidato.

Ocorreu isso em 1950, e mais recentemente ainda, no ano passado, o mesmo *Tribunal Superior Eleitoral*, modificou novamente o entendimento da consulta referida. Entendeu que o Sr. Jânio Quadros, também presidente do Estado de São Paulo, em pleno exercício, poderia candidatar-se e eleger-se deputado pelo Estado do Paraná. O *Procurador Regional Paranaense* e o *Partido Trabalhista Nacional* haviam impugnado o registro do Sr. Jânio Quadros, invocando a negativa do *Tribunal* ao registro do nome do Sr. Ademar de Barros como candidato a senador. Mas o *Tribunal* não tomou conhecimento da impugnação, mantendo unânimemente, o registro do Sr. Jânio Quadros, que foi eleito e tomou posse.

Eis a demonstração concreta de que as consultas, realmente, não têm força de coisa julgada.

Não obstante, vale apenas esclarecer os espíritos desapaixonados e os cidadãos de boa fé, sobre o equívoco da *Consulta n.º 4, de 1957*, relativamente à duração dos mandatos dos atuais Vereadores do Distrito Federal.

A *Consulta n.º 4, de 1957*, que a seção carioca do *Partido Social Democrático* fez, desnecessariamente, ao *Tribunal Regional* desta Capital, foi formulada, *ipsis literis*, nestes termos:

“— se os novos Vereadores eleitos em 3 de outubro de 1958 terão os mandatos por quatro anos, de acôrdo com a *Lei Orgânica*, ou dois, conforme determina a *emenda constitucional n.º 2*, isto é, de 3 de outubro de 1958 a 1960”.

Dando resposta a essa indagação, o *Tribunal Regional*, através do acórdão publicado no “*Diário da Justiça*” de 12 de setembro de 1957, pág. 11.584, emitiu a seguinte opinião:

“— seja respondida a consulta no sentido de que os novos vereadores, a serem 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 hão de ser eleitos o Prefeito e a Câmara Legislativa do Distrito Federal atual, em obediência ao disposto na *Emenda Constitucional n.º 2*”.

De como se vê da leitura atenta da indagação do *Consultante* e da resposta do *Tribunal*, ambos se firmam, tanto na pergunta, como na resposta, em disposições da *Emenda Constitucional n.º 2*, disposições que não enumeram, nem transcrevem. É indispensável, portanto, ler no texto o que, a respeito, diz a emenda referida. Eis tudo, o que, a respeito, diz a *Emenda*:

“*Art. 1.º* — O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara de Vereadores, eleitos, êstes e aquêle, por sufrágio direto, *simultaneamente, pelo período de quatro anos*”.