

a) É a própria Constituição que confere ao Congresso poderes para decretar a Lei Orgânica do Distrito Federal e foi o Congresso que, no exercício dessa atribuição constitucional, ao aprovar essa lei complementar da mesma Constituição, autorizou a Câmara Legislativa do Distrito a elaborar o Estatuto político do Estado da Guanabara, Câmara, aliás, eleita pelo povo quando dita autorização em vigor já se achava;

b) em rigor, por Poder Constituinte se entende o poder originário de organização política de uma nação, considerada em sua unidade soberana, isto é, não sujeita a qualquer limitação, nem a poder algum superior;

c) ora, o imprópriamente chamado Poder Constituinte dos Estados é um poder derivado e não originário, limitado e não soberano, que os constitucionalistas modernos preferem denominar *Poder Constituinte de segundo grau*, ou *Poder Constituinte secundário* (KELSEN);

d) é derivado e não originário, porque resulta de um Estatuto preexistente e superior, qual seja a Constituição Federal;

e) é poder limitado e não soberano, porque seu exercício está adstrito ao respeito das normas hierarquicamente superiores da Constituição Nacional e os Estados são autônomos e não soberanos (o verdadeiro Poder Constituinte "no puede derivar-se de otro ninguno, sino que tiene que proceder de si mismo y según su propio derecho" (JELLINEK, *Teoria Gen.*, trad. F. de Los Rios, pág. 367);

d) as próprias câmaras nacionais podem, entre nós, exercer poderes constituintes, emendando ou reformando a Constituição, só não lhes sendo permitido abolir a Federação ou a República (Const., art. 217);

e) assim sendo, não fere qualquer princípio ou prescrição constitucional o dispositivo da Lei Orgânica (lei complementar e integrativa da própria Constituição) que, no caso excepcional em apreço, autoriza a Câmara ou Assembléia Legislativa do Distrito a elaborar e promulgar a Constituição do Estado da Guanabara, pois o exercício desta atribuição é limitado pelo respeito, não só da Federação e da República, senão, ainda, dos demais princípios e preceitos constitucionais impostos à observância dos Estados.

20. Uma observação final: não sendo possível reduzir o tempo do mandato dos atuais componentes da Câmara Legislativa, tempo êste fixado por norma constitucional (cit. Emenda número dois), seria absurdo admitir-se a coexistência de duas Câmaras no novo Estado, uma com poderes constituintes e outra com poderes simplesmente legislativos.

21. Com os fundamentos acima expostos e s.m.j., respondemos nos termos que se seguem aos quesitos constantes da consulta em anexo.

Primeiro Quesito (a): "A atual Câmara dos Vereadores do Distrito Federal, eleita a 3 de outubro de 1958, se transformará em Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara?"

Resposta: A denominação de *Vereadores*, dada aos membros da Câmara, não altera a natureza, que acima definimos, dêste corpo legislativo. No mesmo dia em que se verificar a transferência da Capital, dita Câmara pasará a denominar-se *Assembléia Legislativa*, pois a Constituição assim denomina a Câmara Legislativa dos Estados; e nesse mesmo dia o Distrito Federal se

transformará em Estado-Membro da Federação, sem necessidade de qualquer nova prescrição constitucional ou legal.

Segundo Quesito (b): "Transformada a Câmara dos Vereadores em Assembléia, terá ela poderes constituintes para elaborar e promulgar a Constituição do novo Estado?"

Resposta: Sim, de conformidade com as razões de direitos expostas neste parecer.

Terceiro Quesito (c): Na hipótese de resposta afirmativa à pergunta (b) anterior, os atuais Vereadores considerados Deputados do Estado da Guanabara, como membros de sua Assembléia Legislativa, terão o respectivo mandato terminado na data em que terminar o prazo da legislatura para que foram eleitos os atuais Vereadores?"

Resposta: Sim, por força do disposto na Emenda Constitucional n.º 2, de 3 de julho de 1956 e por haverem sido eleitos para constituir a "Câmara com funções legislativas" do Distrito, a 3 de outubro de 1958, quando, isto é, em vigor já se achavam a citada Emenda e a Lei n.º 2.273, de 1.º de outubro de 1957. A natureza legislativa das funções dessa Câmara e suas atribuições decorrem, não só dos preceitos constitucionais citados, como, também, dos arts. 1.º, 5.º e 6.º da Lei Orgânica do Distrito, bem assim do disposto no art. 1.º, § 2.º, da mesma lei, que a ela atribuiu poderes para decretar a Constituição do novo Estado. O período de quatro anos, fixado pela citada Emenda n. 2, também se harmoniza com a regra geral estabelecida pelo art. 57 da mesma Constituição e respeitado pela Lei Orgânica do Distrito (art. 13).

São Paulo, 30 de junho de 1959. — *Vicente Ráo*.

FRANCISCO CAMPOS

O art. 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determina que

"A Capital da União será transferida para o Planalto Central do País".

O § 4.º do citado artigo estipula que

"Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara".

O art. 18 da Constituição Federal prescreve:

"Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos por esta Constituição".

O art. 26 da Constituição dispõe:

“O Distrito Federal será administrado por Prefeito, de nomeação do Presidente da República (a Emenda Constitucional n.º 2 transformou em eletivo o cargo de Prefeito) e terá Câmara, eleita pelo povo, com funções legislativas”.

A Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948 (Lei Orgânica do Distrito Federal) dispõe, § 2.º do art. 1.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 Assembléa Legislativa decretar”.

O art. 1.º da Emenda Constitucional n.º 2, de 3 de julho de 1956, estabelece que

“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”.

A atual Câmara Legislativa do Distrito Federal foi eleita em 3 de outubro de 1958, sob a vigência, portanto, do que dispõe o art. 1.º da Emenda Constitucional n.º 2.

I

Transferida para o Planalto Central a Capital do País, o atual Distrito Federal transforma-se, por força do que dispõe o § 4.º do art. 4.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em Estado da Federação, independentemente de qualquer outro ato ou pronunciamento de caráter constitucional ou legislativo.

Por isso mesmo, porém, que o atual Distrito Federal se transforma em Estado é que passará a regê-lo sob a nova forma por êle adquirida, pelo art. 18 da Constituição:

“Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos por esta Constituição”.

Assim, o Estado da Guanabara se regerá pela Constituição que adotar, ou pela Constituição que êle a si mesmo se outorgar, com a única limitação que observe, ao adotá-la, os princípios estabelecidos na Constituição Federal.

Neste ponto é que surge a questão relativa ao órgão, ao poder ou à vontade a que se imputará a competência de tomar as decisões fundamentais

de que resultarão o modo, a forma e a estrutura de governo do novo Estado, ou a sua Constituição.

No transe decisivo, ou na fase final da metamorfose do Distrito Federal em Estado, ou no ato da sua constituição definitiva, é que reside o centro da dialética jurídico-constitucional ou da tensão polêmica entre correntes de opinião que se organizam em posições extremas de caráter jurídico, constitucional e doutrinário.

Sustentam uns, com efeito, que Constituição pressupõe, necessariamente, Poder Constituinte, e, assim, para que adote a sua própria Constituição, o Estado da Guanabara terá de convocar o Poder Constituinte, que existe, ainda que de modo residual, em toda comunidade política, e que nesta, as decisões fundamentais quanto à forma, ao modo e à escritura do seu Governo só poderão ser tomadas pelo poder originário, de que o poder constituído deriva não só a sua existência, como o seu modo de existir, a forma e a estrutura que lhe definem a organização, não somente no que se refere às relações dos diversos órgãos de Governo entre si, como às relações de Governo com os indivíduos ou os cidadãos.

Outros, ao contrário, consideram que, ao se transformar em Estado, o Distrito Federal conserva um órgão representativo — a Assembléa Legislativa — que poderá, por ser de origem popular ou eletiva, constituir o núcleo que, por atividade própria, ou independentemente de qualquer outra investidura popular, se incumbirá de organizar o novo Estado, adotando a Constituição a que se refere o art. 18 da Constituição Federal, quando dispõe que

“Cada Estado se regerá pela Constituição que adotar”.

II

Pensamos que o Estado da Guanabara, para se constituir ou para adotar a sua Constituição, não terá necessidade de convocar o Poder Constituinte para que êste comunique, mediante delegação, a uma Assembléa especialmente eleita para êste fim, a força que lhe seria própria ou exclusiva de tomar decisões fundamentais, quanto à forma, ao modo e à estrutura do futuro poder constituído, quanto à natureza, à extensão e à competência do Governo a ser organizado na Constituição.

Assim pensamos, com efeito, por força de poderosas razões, não apenas de caráter doutrinário, mas de caráter estritamente jurídico, a mais poderosa e a mais radical de todas, consistindo, precisamente, na inquestionável evidência de que, em face da Constituição de 1946, não há lugar nos Estados para a existência e o exercício do autêntico Poder Constituinte, ou do poder originário, de cuja fonte hão de decorrer os poderes constituídos, que a si mesmos não poderão se organizar, outorgando-se a si próprios, não só do ponto de vista formal como do ponto de vista material, a competência de fixar a sua própria competência (Kompetenz-Kompetenz), ou de demarcar, ao seu arbítrio, a extensão do seu poder, de definir o objeto ou o conteúdo da sua competência, de traçar, com a largueza que lhe aprouver, a esfera

dentro na qual poderá se exercer a sua discreção. Estas são funções ou poderes que ficaram reservados ao Poder Constituinte; somente a ele cabe optar pela forma, pelo modo, pela estrutura e pelas limitações a serem observadas na Constituição do poder constituído.

Não há, não pode haver Poder Constituinte, ou não há, nem pode haver *auténtico Poder Constituinte* quando não lhe caiba tomar as decisões fundamentais quanto à forma do Estado ou do Governo, à estrutura dos seus órgãos representativos, à extensão ou às limitações dos Poderes do Governo, às garantias de independência dos Poderes quando de mais de um se compõe o Governo, e particularmente, ou de modo preferencial e com o privilégio de nelas incidir o acento tônico ou o que dá sentido à Constituição, considerada não como uma totalidade qualquer, passiva ou indiferente, mas dirigida pelo pensamento de integrar uma ordem de direitos e de liberdades individuais, às garantias desses direitos e dessas liberdades, mediante limitações efetivas, que seriam fúteis se a si mesmo as prescrevesse o Governo, ou não fôsse prescritas ao Governo pelo poder que o criou, lhe deu a investidura e lhe definiu a competência e que continuará a existir, embora de modo residual, pronto, porém, a se mobilizar de novo, para voltar a exercer, se necessário, a prerrogativa, que não alienou, de mudar o Governo, de lhe modificar a forma e a estrutura, para lhe restringir ou ampliar a competência, ou para o substituir por um outro Governo que se mantenha dentro nas fronteiras violadas pelo Governo anterior.

Este o quadro, esta a órbita do Poder Constituinte.

III

Que é, em suma, o Poder Constituinte e quais as condições do seu exercício?

O Poder Constituinte se caracteriza pela autonomia, a autarquia, ou a independência de qualquer vinculação jurídica em relação à ordem vigente no momento do seu exercício.

“Eine Verfassung beruht nicht auf einer Norm, deren Richtigkeit der Grund ihrer Geltung wäre. Sie beruht auf einer, aus politischem Sein hervorgegangenen, politischen Entscheidung über die Art und Form des eigenen Seins. Das Wort “Wille” bezeichnet — im Gegensatz zu jeder Abhängigkeit von einer normativen oder abstrakten Richtigkeit — das wesentlich Existenzielle dieses Geltungsgrundes.” (CARL SCHMITT — *Verfassungslehre*, pág. 76).

Ou, em português: “Uma Constituição não funda a sua validade em norma anterior. O fundamento da sua validade é uma decisão política tomada por um ser político sobre o modo e a forma da sua própria existência. A palavra “vontade” denuncia — ou contrasta com a dependência em relação a uma normatividade de caráter abstrato — ou a natureza essencialmente existencial desse fundamento de validade”.

O poder constituinte é, por definição, o poder de tomar livremente as decisões fundamentais sobre a forma e a organização da comunidade política; nesta, por hipótese, ele se contém de maneira originária como a célula mater de que — e somente dela — poderá gerar-se o tecido constitucional que dará forma, consistência e validade ao poder ou aos poderes constituídos. Nenhum poder constituído, nenhuma ordem jurídica preexistente poderá limitar a órbita do Poder Constituinte, ou vincular as suas decisões mediante normas fundamentais, pois estas só por ele poderão ser editadas. O conteúdo das decisões a serem tomadas pelo Poder Constituinte não lhe poderá ser antecipadamente imputado por nenhum poder constituído, pois a força normativa das decisões do poder constituído se justifica e legitima, precisamente, quando e porque lhe é conferida pelo Poder Constituinte,

Aliás, o Poder Constituinte é a manifestação a mais poderosa e a mais fundamental da soberania da Nação. Por força da soberania da Nação, que se traduz de forma articulada mediante o exercício do Poder Constituinte, todos os poderes de Governo se pressupõem imputados originariamente à Nação, que só ela poderá optar pela forma do Estado ou do Governo, pelo modo de exercício da competência governamental, pela natureza da ordem jurídica em que se integrará, cada qual dentro da esfera de liberdade que lhe será demarcada na Constituição, assim os poderes constituídos, como os indivíduos, os grupos ou as corporações que existiam anteriormente à nova ordem jurídica ou que venham a existir no espaço constitucional demarcado pelas decisões fundamentais do Poder Constituinte.

É essencial à autenticidade do Poder Constituinte, à sua existência real, e não à sua forma figurada ou mistificada de existência, ou a qualquer modalidade puramente simbólica, criada mediante meros artifícios de mistificação verbal, que o conteúdo das suas decisões possa ser imputado exclusivamente à sua vontade, e que nenhuma vinculação a qualquer normatividade anterior, nem mesmo a por ele próprio formulada no passado, e muito menos qualquer norma editada pelo poder constituído, possa limitar a sua opção quanto à forma do Estado, ao modo de organização do Governo e, particularmente, quanto às limitações constitucionais do poder constituído.

Como fenômeno de caráter puramente existencial, o Poder Constituinte não é um poder jurídico, isto é, um poder pautado, no exercício substancial da sua soberania, por nenhum preceito de natureza jurídica. É isto porque do Poder Constituinte é que, precipuamente, se origina, em última análise, *como um dos casos mais expressivos da normatividade do fático*, toda normatividade, assim a de índole constitucional, como a de caráter derivado ou secundário, ou a normatividade das decisões do Poder Legislativo.

“Dans le système de la souveraineté nationale, la nation seule, envisagée dans son ensemble organisé, est souveraine: l'un de ses organes, pris séparément, ne peut pas, pour sa part, posséder une puissance illimitée. A cet égard, de principe le souveraineté exclusive de la nation exige que la puissance des organes constitués soit déterminée et limitée par une règle supérieure, qui définira les actes rentrant dans leur compétence, ou, en tout cas, qui im-

posera à leur activité des bornes qu'ils ne pourront pas dépasser. Cette règle limitative sera contenue dans la Constitution, celle-ci étant l'oeuvre d'une autorité supérieure aux organes constitués". (CARRÉ DE MALBERG, *Théorie Générale de l'État*, vol. II, págs. 545-546).

Estes são postulados absolutamente necessários e fundamentais da ordem democrática. Se o não fossem, um grupo ou uma fração minoritária poderia, mediante o exercício simulado do Poder Constituinte, imputar à vontade deste o conteúdo da sua própria vontade, assumindo, assim, mediante o simulacro de exercício de um Poder Constituinte vinculado ou escravizado a decisões que ele não poderia mudar, o lugar que compete à Nação em tudo o que se refere à forma do Estado ou do Governo e à extensão dos poderes a serem atribuídos ao grupo de homens que, mediante a mistificação da vontade nacional, procuraria legitimar os poderes que a si mesmo se haveria subrepticiamente atribuído.

Não há Poder Constituinte onde não há liberdade de opção quanto às decisões que só a ele, a ele com exclusividade, compete tomar. Ou as suas decisões são livres, no sentido jurídico, e estaremos, então, diante do autêntico Poder Constituinte, ou poderá tomar somente as decisões que já se encontram formuladas em normas anteriores, e então de Poder Constituinte só terá o nome, ou será um simulacro, uma contrafação ou uma modalidade mistificado do Poder Constituinte, num falso, fictício e espúrio Poder Constituinte.

Na doutrina jusnaturalista do Poder Constituinte, particularmente a de SIEYÈS, a quem coube formulá-la com maior precisão, sentimo-nos diante de um processo inconfundivelmente aparentado ao processo de natureza a um só tempo mística e racional de construção ou de geração dos mitos de caráter religioso ou de índole política.

A capacidade mitogênica dos movimentos revolucionários, cujo problema consiste em cristalizar em fórmulas mais ou menos inteligíveis os fundamentos da legitimidade dos governos originados da sua vitória, particularmente nas grandes revoluções que encerraram o século XVIII e inauguraram politicamente o século XX, deu nascimento a uma constelação de mitos políticos que passaram, porém, uma vez consolidados em sistema de crenças, a reger de modo efetivo, mediante a força normativa que vieram a adquirir, em virtude da sua demonstrada eficácia sobre o espírito humano, tôdas as instituições políticas, não somente as de natureza democrática, como as ditatoriais, porque estas também sentem a necessidade, para durar, de recorrer à absolvição do Poder Constituinte, ainda que vinculado ou escravo, ou melhor, ainda que sob a sua forma simulada, mistificada, fictícia ou espúria.

A liberdade de opção do Poder Constituinte é, assim, condição necessária e imprescindível ao seu exercício. E tanto assim é, que mesmo na ditadura, os governos ditatoriais, simulam, para se legitimar, o livre exercício do Poder Constituinte, tomando, porém, a cautela de mediante manobras, fraudes ou outros instrumentos de influência, ditar a esse falso Poder Constituinte o conteúdo das suas decisões. É o caso, nesta última hipótese, do

Poder Constituinte apócrifo, ou da simples aparência de Poder Constituinte, ou de sua forma puramente fictícia, mistificada ou espúria.

Em qualquer hipótese, porém, não se concebe, nem se pode conceber Poder Constituinte, a validade de cujas decisões esteja submetida a decisões tomadas por outro poder, que, terá de ser, necessariamente, em relação a ele, derivado, secundário ou subordinado.

A única limitação ao Poder Constituinte, na opção quanto às decisões fundamentais relativamente à forma do Estado, à forma e às limitações do Governo, consiste simples e exclusivamente nas constelações ideológicas e culturais que constituem, no momento do seu exercício, a atmosfera ou o ambiente espiritual do povo ou da Nação de que ele é o principal instrumento de revelação das suas convicções, crenças ou preferências de ordem política. Outras limitações não comporta o Poder Constituinte, particularmente limitações de natureza jurídica, constantes de normas que lhe pretendam imputar o conteúdo das decisões constituintes.

IV

O que deu origem à formulação da doutrina do Poder Constituinte, o que tornou necessário e imprescindível a sua postulação, a sua finalidade prática, o que constitui, em suma a parte substancial do Poder Constituinte, particularmente nos regimes democráticos, de que é alicerce sobre que repousam as instituições liberais, foi a necessidade, para coibir os abusos do poder constituído, de limitá-lo mediante garantias aos direitos individuais, de maneira a tornar imodificáveis e irremovíveis pelo poder constituído as barreiras que se interpõem entre a ação do Governo e o exercício das liberdades individuais. (CARRÉ DE MALBERG — *Théorie Générale de l'État*, vol. II, página 514).

SIEYÈS, sob cuja paternidade tomou corpo e prosperou o mito do Poder Constituinte, cuja formulação embrionária já remontava à Idade Média e, de modo particular, aos seus grandes teólogos, mito que constitui, entretanto, uma aquisição definitiva do espírito humano, e cuja sombra impõe, não importa que sob forma simulada, respeito e reverência ainda aos mais endurecidos autocratas, SIEYÈS declarava, perante o *Comité de la Constitution*, em julho de 1789:

"Toute union sociale et, par conséquent, toute constitution politique ne peut avoir pour objet que de manifester, d'étendre et d'assurer les droits de l'homme et du citoyen".

A função exclusiva do Poder Constituinte é a de limitar, em benefício dos indivíduos e da Nação, o poder constituído. Se não fosse para exercer essa superior função limitativa dos poderes do Governo, seria escusado invocar o Poder Constituinte e escusado seria, por igual, a distinção entre lei ordinária e Constituição. Ao invés de ser esta um instrumento destinado a

cristalizar as decisões políticas da Nação, seria tão-somente um documento de natureza técnica, capaz de ser formulado por qualquer grupo de homens que reunissem a competência necessária para dar forma inteligível a conceito de mera natureza jurídica e a Constituição, neste caso, como é próprio de todos os artificios técnicos, seria indiferente aos demais valores, cuja realização constitui, entretanto, a sua finalidade, e que evoluem em órbitas ou em espaços mais amplos do que os circunscritos pela visão limitada de que se satisfazem não só a Ciência do Direito como a técnica jurídica.

A causa fundamental da separação entre Poder Constituinte e poder constituído resultou de ser tal separação o único meio capaz de criar ao Governo limitações que não poderiam ser por êle próprio alteradas ou removidas. Pode definir-se o Poder Constituinte como o poder que se destina a limitar os poderes do poder constituído.

“Mais, la supériorité qui est ainsi assurée au pouvoir constituant, ne doit pas être rattachée exclusivement à l'idée américaine de souveraineté populaire. Aux États-Unis, l'institution d'un organe constituant, supérieur au législateur ordinaire, répond, en outre, à ce sentiment, fortement enraciné chez le peuple de ce pays, qu'il est nécessaire, dans l'intérêt de la liberté publique et individuelle, de limiter avec précision la puissance des Législatures en particulier, de façon à se prémunir contre l'arbitraire législatif” (CARRÉ DE MALBERG — *Théorie Générale de l'État*, vol. II, pág. 547).

CARL FRIEDRICH, circunscrevendo, por aproximações sucessivas, os conceitos de Poder Constituinte e de Constituição, conclui, nesta síntese lapidária:

“Em conclusão, pode dizer-se que a Constituição, na ciência política moderna, tem o sentido de ser o processo pelo qual o Governo é precisamente limitado.” (CARL FRIEDRICH — *Constitutional Government and Politics*, pág. 111).

Esta concepção já era a dos doutrinadores do Direito Natural:

“Não é simplesmente na qualidade de lei constitucional, mas como limitação do poder do príncipe pelo povo que a lei fundamental se apresenta nos doutrinadores do Direito Natural” (JELLINEK — *Allgemeine Staatslehre*, 4.^a ed., pág. 513).

O Poder Constituinte e, portanto, a Constituição que dêle se origina tem, invariavelmente, por objeto ou finalidade o estabelecimento de efetivas limitações ao Governo, em favor ou em garantia dos governados, que são, em última análise, considerados de modo global, ou como constituindo uma tota-

lidade existencial, os titulares daquele poder, assim como o conteúdo da Constituição só tem valor constitucional pelo fato de ser imputado à sua vontade.

Todo movimento de constitucionalização é, por natureza, um movimento dialético. Nêle reside o contraponto do Governo absoluto e o seu processo consiste, precisamente, na negação do poder ilimitado dos governantes e na afirmação do poder sem limites da Nação e, por conseguinte, do poder, para a Nação, de limitar os poderes do Governo que antes se pretendia absoluto.

Constitucionalizar o Estado significa, precisamente, enquadrar o poder até então absoluto nas coordenadas das limitações constitucionais.

A luta pela Constituição consiste, necessariamente, na tentativa de definir o modo, a forma, a estrutura e os limites do Governo, de maneira a balizar as fronteiras dentro nas quais será lícito ou legítimo o exercício das suas prerrogativas. A atribuição aos governados da titularidade do Poder Constituinte resulta, de modo preciso, da evidência, revelada pela experiência secular, de que só serão efetivas as limitações do Governo quando não a êste, mas àqueles caiba o poder soberano de determinar até que ponto e em que condições consentem em ser governados por indivíduos que dêles somente se distinguem por uma investidura que não se conferiram a si próprios, mas receberam, sem poder ampliá-la à sua discricção, precisamente das mãos dos governados.

LOCKE, no seu *Second Treatise on Civil Government*, foi dos primeiros a identificar a função limitativa do Poder Constituinte, quando escreveu que existe em toda comunidade política um poder de resistência residual e inorganizado que procura limitar ou restringir o Governo.

O único legítimo fundamento da condenação das constituições outorgadas consiste, precisamente, no fato de nelas o Governo se haver limitado a si próprio, e de assim legitimar-se a suspeita de que não se tenha limitado na extensão, na medida e com as garantias que seriam desejáveis, do ponto de vista da liberdade e da segurança dos governados, e que, do mesmo modo por que se limitou, poderá desvincular-se, à sua discricção, de limitação que não lhe foram impostas por um poder superior, que é o criador de todos os poderes e, em consequência, das limitações que êsses serão adstritos a observar.

Mesmo os poderes absolutos e totalitários prestam homenagem, ainda que fingida, à majestade do Poder Constituinte, quando dão pelo menos a aparência de provocar o seu pronunciamento sobre os poderes que a si próprios se outorgaram, reconhecendo que existe, evidentemente, malgrado as suas origens míticas, uma força, mediante cuja aquiescência, embora obtida por constrangimento, se tornará possível consolidar-se, ainda que por curta duração, o poder que a si mesmo se outorgaram.

Esta, a origem e a razão do processo plebiscitário; por êle, os ditadores, ainda que mistificando o Poder Constituinte, reconhecem expressamente que nêle e tão-somente nêle reside o poder ilimitado e que as limitações do Governo só poderão ser por êle decretadas.

De CROMWELL, passando por Napoleão I e Napoleão III, até Mussolini e Hitler, mesmo o poder absoluto se viu constrangido, ainda que de modo puramente formal, a admitir que só o Poder Constituinte é ilimitado e que a

sua função quase exclusiva consiste, precisamente, em prescrever efetivas limitações ao Governo.

Esta a concepção da natureza do Poder Constituinte. Embora originária das doutrinas políticas ou teológicas do Direito Natural, nomeadamente em PUFFENDORF, LOCKE e WOLFF, encontrou a sua efetiva aplicação nos Estados Unidos e na França (JELLINEK — *Allgemeine Staatslehre*, pág. 597) e continua a ser a postulada pelas verdadeiras ou pelas falsas democracias do nosso tempo.

É verdade que a prerrogativa que se tem como conferida ao Poder Legislativo de, ainda que por processos especiais, rever ou emendar a Constituição, de modo ilimitado e sem qualquer reserva quanto aos seus princípios fundamentais, constitui a tódta evidência, uma ilegítima derrogação aos postulados fundamentais do regime constitucional. Para que este não se transforme em uma simples construção verbal, destinada a dissimular, em detrimento do autêntico Poder Constituinte o absolutismo do poder constituído, a prerrogativa conferida pela própria Constituição às Assembléias Legislativas, para revê-la ou emendá-la, há de ser limitada, ou excluída, além dos princípios declaradamente mencionados na Constituição como imunes ao exercício da prerrogativa revisora, outros princípios que constituam a verdadeira ossatura constitucional, ou aquêles que, mutilados, transformarão a fisionomia do regime, os postulados fundamentais, ainda que implícitos, sôbre os quais repousa a fábrica da Constituição, considerada como totalidade dotada de significação ou de sentido, ou cujo sentido e significação resultam de natureza das decisões fundamentais tomadas pelo Poder Constituinte, ao optar por uma configuração global do regime que os governados consentiram em adotar.

V

Examinemos em face da natureza do autêntico Poder Constituinte se haverá lugar para êsse poder no futuro Estado da Guanabara, instituído pela Constituição Federal, uma vez efetuada a transferência para o Planalto Central da Capital do País.

Dois são os característicos, necessários e essenciais à configuração do Poder Constituinte:

a) êle, e sômente êle, pode decidir sôbre a forma do Estado, o modo e a estrutura do Governo;

b) a função precípua do Poder Constituinte, assim como o sentido e a finalidade da Constituição é prescrever limitações ao Governo, de maneira a garantir, contra a flutuação e a versatilidade das Assembléias Legislativas as liberdades dos indivíduos, mediante a integração dessas liberdades no regime ou na ordem constitucional.

Pode-se mesmo assegurar que a função limitativa do Poder Constituinte é a sua verdadeira e única função. A origem da concepção do Poder Constituinte, como poder separado e soberano, se deve, precisamente, ao caráter dialético dos movimentos revolucionários, que tiveram por finalidade enquadrar o poder absoluto do Príncipe mediante a oposição a êsse poder de um

poder de raízes mais profundas concebida com o titular da suprema e originária investidura, mediante cujo exercício se legitimava não apenas a investidura do Príncipe, ou de outra qualquer magistratura política e, portanto, no poder de deferir a investidura implícito o poder de a limitar, circunscrever e vincular.

Ao determinar a forma do Estado, a modalidade de organização do Governo, a estrutura e a recíproca relação dos seus órgãos entre si, já o Poder Constituinte exerce a função de definir e, portanto, de limitar o Governo, pelo fato de lhe impor a forma, impondo-lhe por isto mesmo a esfera dentro na qual há de conter-se, no seu modo de ser e no exercício das suas funções.

Onde, porém, se manifesta, de modo direto, a função limitativa do Poder Constituinte é na declaração dos direitos e liberdades individuais, e nas garantias que assegura, contra as invasões do poder constituído, o exercício daqueles direitos e daquelas liberdades.

Se nisto se resume o Poder Constituinte, se a sua função é de tomar as decisões fundamentais quanto à forma do Estado e à estrutura do Governo, e prescrever a êste limitações destinadas a garantir os direitos e as liberdades individuais, e se, como já se mostrou, para que exista Poder Constituinte é imprescindível que êle possa escolher livremente, ou sem vinculação a qualquer normatividade jurídica, mediante a qual se lhe pretenda impor o conteúdo das suas decisões, a forma do Estado, a estrutura do Governo e as limitações constitucionais que lhe pareçam convenientes ou necessárias, então não há lugar no Estado da Guanabara para o autêntico Poder Constituinte, reduzindo-se, no caso, o fato de invocá-lo a uma simples e vã tentativa de suscitar, mediante o exclusivo poder da palavra, tão carregada de sentido histórico e de prestígios mágicos, a aparência ou o fantasma de um Poder Constituinte sem objeto e sem finalidade, porque ao editar a Constituição de 1946 o Poder Constituinte nacional exerceu em tódta a sua plenitude o Poder Constituinte inerente à Nação brasileira, esgotando-o de modo completo ou total, de maneira a não deixar sobra ou resíduo de qualquer espécie, por mais residual e defectivo, que pudesse ser imputado aos Estados da Federação como Poder Constituinte que lhe fôsse inerente, próprio ou exclusivo e, portanto, distinto do Poder Constituinte nacional.

Na Constituição Federal de 1946 o Poder Constituinte nacional tomou tódta as decisões fundamentais quanto à forma e à estrutura dos Estados e dos seus governos, assim como definiu e limitou a esfera da sua competência nomeando os objetos ou as matérias sôbre as quais poderia se exercer e garantiu, assim contra os abusos do Governo Federal, como contra as invasões dos Governos estaduais, a esfera dos direitos e das liberdades do indivíduo.

Assim, a Constituição Nacional, art. 7.º, VII, prescreve aos Estados, sob pena de intervenção federal, a observância dos seguintes princípios:

- a) forma republicana representativa;
- b) independência e harmonia dos poderes;
- c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes;

- d) proibição da reeleição dos Governadores e Prefeitos para o período imediato;
- e) autonomia municipal;
- f) prestação de contas da administração;
- g) garantias do Poder Judiciário.

Além disto, no mesmo art. 7.º, a Constituição autoriza a intervenção nos Estados para:

- III. pôr termo à guerra civil;
- IV. garantir o livre exercício de qualquer dos poderes estaduais;
- V. assegurar a execução de ordem ou decisão judiciária;
- VI. reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspender por mais de dois anos, o serviço da sua dívida externa fundada".

Segue-se, como de obviedade manifesta, que na Constituição Federal se prescreve forma definida aos Governos dos Estados, ao se lhes impor a tripartição do seu Governo em Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, independentes um do outro e harmônicos entre si.

Quanto à competência do Governo estadual, o art. 19 da Constituição regula, de forma minuciosa, a esfera da sua competência tributária, e depois de haver, no artigo 6.º, conferido aos Estados o poder de legislar supletiva ou complementarmente à legislação federal, sobre as matérias do art. 5.º, n.º XV, letras b, c, d, f, h, j, l, o e r, art. 18, § 1.º, define de modo geral mas preciso, o campo de incidência dos poderes estaduais, ao prescrever que

"Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição".

Ainda quanto ao modo de se distribuir dentro no seu território o poder político de natureza legislativa ou administrativa, reservado pela Constituição Federal aos Estados esta requintou em regular minuciosamente a sua distribuição:

1.º Prescrevendo a descentralização legislativa e administrativa, mediante a instituição do Município;

2.º assegurando a autonomia municipal pela eleição do Prefeito e dos Vereadores, e pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, à decretação dos tributos da sua competência e à aplicação das suas rendas, e à organização dos poderes públicos locais (artigo 28).

Ainda, mais, o art. 23 veda aos Estados a intervenção nos Municípios a não ser para lhes regularizar as finanças, nas duas únicas e precisas hipóteses que logo em seguida são enumeradas.

Entrando mais a fundo na regulamentação da competência do Governo municipal, a Constituição (artigo 29) dota o Município de um poder tributário próprio, ou independente do capricho dos Estados, ao dispor:

"Além da renda que lhes é atribuída por força dos §§ 2.º e 4.º do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte lhes forem transferidos pelos Estados, pertencem aos Municípios os impostos:

- I — predial e urbano;
- II — de licença;
- III — de indústrias e profissões;
- IV — sobre diversões públicas;
- V — sobre atos de sua economia ou assunto de sua competência".

Quanto às limitações ao Governo dos Estados elas estão enunciadas, de modo expresso e por forma implícita, na Constituição Federal, a mais expressiva de todas as limitações sendo, precisamente, as constantes do art. 141, que assegura a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos dos §§ 1.º a 38, e nos arts. 142, 143 e 144.

VI

É, assim, inquestionável, ou de incontrovertível evidência, que os Estados da Federação Brasileira foram organizados, quanto à sua estrutura, competência e limitações de poderes, na própria Constituição Federal.

A Constituição do Estado da Guanabara está, deste modo, formulada, no que é de natureza constitucional, fundamental ou orgânica, não só de modo expresso, como por forma implícita, na Constituição que se originou do exercício do seu Poder Constituinte pela Nação Brasileira, em setembro de 1946.

Sob o regime da Constituição de 1946 não existe Poder Constituinte estadual. Todo o Poder Constituinte, inerente à Nação, foi exercido na sua totalidade, ou integralmente exercido, ou exercido em toda a sua plenitude, sem restos ou resíduos, pela Constituinte Federal, que ao organizar o Estado Federal, organizou também os Estados Federados.

O exercício pela Nação do Poder Constituinte em toda a sua plenitude, não deixou aos Estados, ainda que por forma dormente, difusa ou embrionária, nenhuma força germinativa com aptidão a produzir a configuração arbórea dos seus poderes de Governo, cujo tronco e cujas ramificações foram desenhadas, ainda nas suas minúcias, pela Constituição Federal, ao prescrever a forma, a modalidade, a competência e as limitações do Governo estadual.

Suponhamos, por um instante, que se projete à luz do dia o suposto Poder Constituinte dos Estados. A ele caberia, por definição, tomar as decisões fundamentais quanto à natureza, à forma e à estrutura do Governo estadual, ao objeto e às limitações da sua competência. Teria ele de dispor, em todas essas matérias, da liberdade de opção quanto ao conteúdo das suas decisões, pois o Poder Constituinte se define, precisamente, pelo fato de que não admite qualquer vinculação à outra normatividade exterior, ou estranha à sua, sendo ele mesmo, por força do próprio poder normativo das suas decisões, o único gerador das normas de caráter constitucional, de natureza jurídica e, portanto, dotadas de virtudes jurídicas ou cogentes.

Uma vez, porém, evocado do reino das mães, ou do mundo subterrâneo em que dormem as forças germinativas, imputadas ao inconsciente coletivo, ou ao ZETZGEIST, e de cuja capacidade configurativa resultariam as instituições políticas, sociais ou comunitárias, o hipotético Poder Constituinte dos

Estados defrontaria com a Constituição Federal, em cujas cláusulas, expressas ou implícitas, já estariam formulados todos os conteúdos das decisões que êle fôsse chamado a pronunciar. Tais conteúdos estariam obrigatoriamente imputados às suas decisões. Quanto às decisões fundamentais relativas à organização do Estado, o pretense Poder Constituinte estadual estaria adstrito a repeti-las, ou a reproduzi-las da Constituição Federal, permitindo-se-lhe, quando muito, certa liberdade em relação ao fraseado ou à forma literária; relativamente, porém, ao conteúdo, estaria êle juridicamente vinculado à sua fiel e exata reprodução.

Convenhamos que seria deformar a figura e amesquinhar as dimensões do autêntico Poder Constituinte, admitir a possibilidade de um poder desta natureza, destituído, de modo integral, de grandeza, de amplitude, de liberdade e de força criadora, atributos necessários e essenciais ao verdadeiro Poder Constituinte, ou àquele poder, de cuja irrepresível força germinativa se gera o Governo das Nações, se originam os processos e os métodos destinados a evitar e dirimir os conflitos entre os poderes, e o pequeno nódulo inicial desabrocha na árvore do Governo Constituinte, a cuja sombra se acolhem, como garantia às virtualidades do abuso próprias a todos os Governos que, por serem de homens, têm dos homens assim as virtudes, como os vícios, não só o espírito da equidade, como o instinto da cobiça e da dominação ilimitada, os direitos do homem à liberdade e à segurança.

O futuro das instituições democráticas depende da exata e legítima concepção do Poder Constituinte, de não se admitir a possibilidade de existência de um Poder Constituinte, cuja única função consiste em repetir decisões que já foram objeto de pronunciamentos anteriores, a que êle estaria, necessariamente, vinculado, ou um Poder Constituinte sem conteúdo, sem finalidade e, sobretudo, sem liberdade de opção, que, por ser a condição para o exercício da sua autêntica função constitutiva, é o seu característico fundamental, recaído, como há de recair, de modo necessário, o acento tônico do Poder Constituinte na inexistência de qualquer vinculação mediante a qual se possa imputar às suas decisões um conteúdo que não seja o por êle escolhido como objeto da sua livre preferência.

Disto, e mais ainda, de não se falsificar a natureza do Poder Constituinte mediante a sua indiscriminada investidura nas Assembléias Legislativas, com a faculdade, embora a cautela de dilações, tramitações e *quorums* especiais, de emendar a Constituição onde quiser emendá-la, respeitadas tão-somente as limitações expressas, quando outras não de existir, ainda que implícitas, pois da faculdade ilimitada de emendar resulta, de modo lógico ou necessariamente, a de mudar a Constituição e, por conseguinte, o regime a cujos princípios o povo consentiu em submeter-se.

Não há Poder Constituinte de natureza puramente formal ou que se destine tão-somente a satisfazer exigências meramente formalísticas, como a de apor o selo da sua majestade em papéis ou documentos, cujo conteúdo só lhe tenha sido revelado na solenidade da sua coroação.

Se o poder, denominado constituinte, não tem força constitutiva não é Poder Constituinte, mas a forma bastarda ou espúria, a contrafação, a moda-

lidade mistificada e caricata do autêntico Poder Constituinte, ou simples expressão verbal destituída de conteúdo e de significação.

VII

Em alguns Estados Federais, dada a frouxidão ou a elasticidade dos laços federativos, a Constituição Federal costuma, relativamente à organização política dos Estados, deixar em branco alguns espaços constitucionais, que os Estados poderão preencher, dando-lhes, com certa liberdade, os conteúdos que lhes parecerem mais convenientes ou mais adequados à sua índole, à sua tradição, aos seus costumes ou à sua História.

Em tal hipótese, ainda se pode admitir nos Estados Federados um resíduo de Poder Constituinte ou uma porção ou sobra de Poder Constituinte, uma vez que a Nação não o exerceu de modo integral ou não esgotou, ao exercê-lo, tôdas as virtualidades que lhe são inerentes, por necessariamente contidas na sua aptidão germinativa originária.

Sob o império da Constituição Brasileira de 1946 não é este o caso. Os Estados foram organizados na Constituição Federal. O Poder Constituinte pertence, originariamente, à Nação. Ela, e tão-somente ela é o exclusivo titular do Poder Constituinte. Pode exercê-lo, portanto, ao organizar o Estado Federal, de maneira completa, total ou exaustiva.

Foi o que fêz em 1946: exerceu o Poder Constituinte de modo total ou exaustivo. Organizou no instrumento constitucional, editado naquela data, não só a União dos Estados, mas, por igual, os Estados-Membros ou os Estados Federados.

VIII

O art. 18 da Constituição Federal dispõe:

“Cada Estado se regerá pela Constituição que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição”.

Se assim é, por que processo o Estado da Guanabara adotará a sua Constituição?

Já demonstramos que a Constituição dos Estados se encontra formulada, em parte de modo expresso e em parte por forma implícita, na Constituição Federal. Elaborar a Constituição do Estado consiste, pois, em compendiar em documento à parte o que a Constituição Federal, expressa ou implicitamente, dispõe relativamente à organização constitucional dos Estados.

Para formular a Constituição do Estado da Guanabara, não é necessário recorrer à ficção de um Poder Constituinte próprio ao Estado, ou distinto do Poder Constituinte nacional, pois, como vimos, este teria absorvido a totalidade do Poder Constituinte inerente à Nação, tomada na sua totalidade, ou em cada uma das suas partes, considerada isoladamente.

O que será de natureza constitucional na Constituição do Estado da Guanabara já se encontra definido e regulado na Constituição Federal. Ao formulá-la o poder a que incumbir a sua formulação poderá exercer certa liberdade quanto ao fraseado; quanto ao conteúdo, porém, este terá de ser obrigatoriamente imputado, tal como o enuncia a Constituição Federal, a linguagem a que o autor da Constituição tiver dado a sua preferência na versão que lhe parecer mais adequada à reprodução daquele conteúdo.

Ora, no atual Distrito Federal se encontra funcionando uma Assembléa Legislativa (Constituição, art. 26) eleita pelo povo.

É o único órgão de caráter representativo no Governo do atual Distrito Federal.

Como este não dispõe, como se demonstrou à saciedade, de um Poder Constituinte que lhe seja próprio, o ponto de partida do processo de transformação do Distrito Federal em Estado há de ser, precisamente, o único órgão representativo que figura na composição do seu Governo.

Convocar o povo para eleição de outra Assembléa é praticar um ato inútil ou supérfluo, — porque a nova Assembléa teria a mesma origem, a mesma investidura e a mesma competência que a atual. Teria tanto Poder Constituinte quanto o de que dispõe a Câmara Legislativa que presentemente se encontra em funcionamento. Esdrúxulo seria, e sobre esdrúxulo, injustificável que se elegeisse nova Assembléa Legislativa com o fim precípua de elaborar a Constituição do Estado, quando não haveria, por trás dela, para respaldá-la com a sua autoridade, um autêntico Poder Constituinte.

Seria enganar-se a si mesmo o pensar que o Poder Constituinte possa ser gerado *fiat* legislativo, ou mediante o simples artifício de emenda constitucional, que decretasse a sua aparição onde não lhe é possível existir, por ausência das condições existenciais indispensáveis à autenticidade do Poder Constituinte, quando verdadeiro ou genuíno, e não apenas figurado, imaginário ou fictício.

Do ponto de vista político e jurídico, assim como do ponto de vista de economia dos atos, de modo a não exigí-los senão quando necessários, ou não apenas pela sua forma ou aparência, mas pela sua matéria ou conteúdo, a eleição de nova Câmara Legislativa como condição para se constituir o Estado da Guanabara, ao invés de conferir seriedade ao processo, indicaria, de modo manifesto, que, no caso, se estaria procedendo a um mero cerimonial, destituído de significação, ou a um simulacro de consulta a um poder imaginário, pelo qual já se teria pronunciado, no que toca ao objeto sobre que é chamado a manifestar-se o Poder Constituinte nacional, ou o único, o verdadeiro, o autêntico Poder Constituinte, que esgotou, de maneira integral, as virtualidades constituintes, inerentes à Nação, assim no seu todo, como nas partes ou nos Estados de que se compõe.

IX.

O atual Distrito Federal foi dotado pela Constituição de 1946 da mesma competência por ela delegada aos Estados da Federação. A sua competência legislativa se exerce sobre os mesmos objetos ou matérias imputados à competência legislativa dos Estados. Quanto à sua competência tributária é a mes-

ma que a Constituição deferiu ao Governo estadual. Sômente no fato de ser de nomeação o cargo de Chefe do Poder Executivo local é que o atual Distrito Federal difere dos Estados, cujos Governadores recebem a investidura mediante eleição. Mesmo, porém, neste ponto, a diferença foi apagada pela Emenda Constitucional n.º 2, que estabeleceu a eletividade do Prefeito do Distrito Federal.

Ao criar o Estado da Guanabara, a Constituição Federal não operou uma criação *ex-nilo*. O que se dará, com a transferência da sede do Governo Federal para o Planalto Central do Brasil é antes uma transformação do que uma simples e pura criação.

O atual Distrito Federal já conta com uma organização política, legislativa, administrativa e judiciária, e alguns poderes cujo exercício a Constituição haja reservado ao Governo Federal, enquanto sediado no território daquele Distrito, cairão de si mesmo, ou pelo mero fato da transferência da Capital, na órbita do poder ou do Governo local.

A transformação não implica destruição, mas apenas as mudanças parciais que se tornarem necessárias à adaptação, de acôrdo com o plano preestabelecido, do conjunto arquitetônico a ser transformado.

Ora, se já dispõe o atual Distrito Federal de uma Câmara Legislativa, cuja competência coincide com a das Assembléas Legislativas estaduais, não se justifica a eleição de outra, que viria a exercer as mesmas funções exercidas pela que se encontra em funcionamento e cujo mandato lhe foi conferido por período superior ao que falta para a mudança da Capital Federal.

A eleição de nova Câmara Legislativa para o Estado da Guanabara só se legitimaria nos dois seguintes casos:

- 1.º) Se a competência das Assembléas Legislativas dos Estados fôsse mais ampla do que a competência constitucionalmente deferida à Câmara Legislativa do atual Distrito Federal;
- 2.º) se a presente Câmara do atual Distrito Federal houvesse sido eleita por um período, cujo têrmo devesse coincidir com a transformação daquele Distrito em Estado.

Quanto à primeira hipótese, já mostramos que a competência da Câmara Legislativa do atual Distrito Federal coincide com a competência que terá a Assembléa Legislativa do Estado da Guanabara.

Quanto à segunda hipótese, o artigo 13 da Lei Orgânica do Distrito Federal prescreve que

“Cada legislatura durará quatro anos”.

Nenhum texto constitucional, assim como nenhuma modificação posterior da Lei Orgânica restringiu, diminuiu ou encurtou a duração da legislatura do atual Distrito Federal.

Uma vez que este se transforme em Estado, o que há a fazer é apenas modificar a organização do Governo local de maneira que a sua estrutura

se acomode à estrutura prescrita na Constituição para o Governo dos Estados.

Ora, a única peça do Governo do atual Distrito Federal que pode ser integralmente mantida no Estado da Guanabara ou para êle transferida na sua integridade é, precisamente, a sua Câmara Legislativa.

Seria caprichoso e fútil movimentar a maquinaria da revisão constitucional com o único fim de preencher um vazio constitucional que não existe ou que é apenas imaginário ou de maneira arbitrária pressuposto, ou pressuposto contra as mais frontais, imediatas e irresistíveis evidências do senso comum.

Transformado em Estado, o Distrito Federal, à Câmara Legislativa, que se encontra em funcionamento, cabe, assim, por ser o único órgão de caráter representativo, proceder à constituição da parte restante do Governo, sem que para isto tenha de recorrer a outra fonte que a Constituição Federal que, de modo expresso e por forma implícita, contém todos os elementos, de natureza autenticamente constitucional, ou constitucional pela forma e pela matéria, necessários ou essenciais à estruturação do Governo estadual.

X

Em face das razões anteriormente expostas, passo a responder aos quesitos que me foram apresentados.

Ao 1.º quesito:

Sim. A atual Câmara dos Vereadores do Distrito Federal, eleita em 3 de outubro de 1958, se transformará em Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara.

Ao 2.º quesito:

Sim. Transformado, independentemente de qualquer ato, de natureza constitucional ou meramente legislativa, a atual Câmara Legislativa, cuja denominação passará a ser "Assembléia Legislativa" compendiará em documento autônomo as disposições expressas ou implícitas da Constituição Federal, relativas aos Estados da Federação, editando-o ou promulgando-o com a denominação de "Constituição do Estado da Guanabara".

Ao 3.º quesito:

Sim. Os atuais vereadores do Distrito Federal passarão a se denominar "Deputados do Estado da Guanabara", como membros que são da sua Assembléia Legislativa e o seu mandato terminará ao findar-se o prazo da legislação para que foram eleitos com a denominação de Vereadores.

É o meu parecer, s.m.j. — *Francisco Campos*.

Rio de Janeiro, 28 de julho de 1959.

ESTUDOS

DAS FUNÇÕES CONSTITUINTES DA CAMARA DO DISTRITO FEDERAL

ERASMO MARTINS PEDRO

Cumprido o preceito constitucional estabelecido no artigo 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Distrito Federal, em face do § 4.º do mesmo artigo, transformar-se-á, *ipso jure*, em Estado da Guanabara.

Havendo a Lei n.º 3.273, de 1-10-57, fixado a data de 21 de abril de 1960 para a mudança da Capital da União, fixou-se também termo do nascimento do novo Estado-Membro da Federação que automaticamente surgirá com o cumprimento efetivo da Lei, dependendo porém de medidas legais para sua organicidade jurídico-administrativa. Críticas se têm levantado aos constituintes de 1946, e aos legisladores ordinários posteriores, acusando-os de terem deixado a matéria em omissão legal, uma vez que a norma das disposições transitórias não disciplinou as medidas complementares, limitando-se apenas à criação do novo Estado sob a condição suspensiva da mudança. Parece-nos, no entanto, *data venia*, que um exame mais acurado do problema demonstrará a improcedência dessa crítica.

O mandamento constitucional que cria o Estado da Guanabara traz em si, *implicitamente*, as normas reguladoras necessárias à integração orgânica do novo Estado, e que se poderiam tornar explícitas mediante legislação ordinária complementar, o que realmente ocorreu.

A *magno questio* de cuja solução decorrem tôdas as soluções secundárias, situa-se precisamente na elaboração do estatuto constitucional do novo Estado, pelo que a indagação primeira é de saber-se se a lei ordinária cogitou do assunto, isto é, se já há dispositivo legal disciplinando a espécie.

Diz, o § 2.º da Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948, Lei Orgânica do Distrito Federal:

"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 sua Assembléia Legislativa decretar".

A exegese do texto não oferece maiores dificuldades: — a expressão — "que passará a constituir o Estado da Guanabara" se encontra entre vírgu-