

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 legislatura 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 CÂMARA 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-

las, é 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.

Verifica-se, portanto, que a lei ordinária atribuiu à Assembléa Legislativa do Distrito Federal a função de elaborar a Constituição do Estado da Guanabara.

Mas qual é a Assembléa Legislativa do Distrito Federal? Evidentemente só poderá ser o seu *Poder Legislativo*.

A Constituição declara em seu art. 26:

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

Note-se que o legislador constituinte não se preocupou em qualificar a Câmara (se de vereadores), mas fixou-lhes como competência, *funções legislativas*. O art. 1.º da "Magna Carta" do Distrito Federal, repete-o *ipsis verbis*, o preceito citado, e declara mais em seu 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".

A Câmara do Distrito Federal, dentro da nossa sistemática, embora representando o seu *Poder Legislativo*, não poderia denominar-se de outra forma, pois *ainda persistia a condição suspensiva* que impedia o surgimento do Novo Estado. O que importava não era a simples denominação, mas sim a sua competência, *suas funções*.

A argumentação de que não se pode atribuir funções constituintes a uma simples *Câmara de Vereadores*, no caso, é impropriedade. Também não se pode atribuir *funções legislativas* a uma mera *Câmara de Vereadores*. Realmente, se a Câmara do Distrito Federal fôsse tão-somente uma *Câmara de Vereadores*, não haveria jurisdição na atribuição. Mas não é o que ocorre. A Lei Orgânica foi sábia ao referir-se à "sua *Assembléa Legislativa*", com o que eliminou qualquer dúvida constitucional que daí pudesse surgir.

O exercício das funções legislativas é que define e caracteriza a Câmara do Distrito Federal, denominada de vereadores, até que se cumpra a condição da mudança, quando será denominada *Assembléa Legislativa*, de acôrdo com a sistemática constitucional. A mudança porém será *apenas de denominação, as funções serão as mesmas*.

Demonstrado assim que o Poder Legislativo do Distrito Federal é a sua atual Câmara de Vereadores, pergunta-se se é constitucional o dispositivo do art. 1.º, § 2.º da Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948. A grande indagação está em saber se é possível atribuir-se a um corpo eleito funções cons-

tituintes, sem que para isso o eleitorado se haja manifestado expressamente. O poder *constituente*, segundo os melhores autores, é tripartite. Há o poder primário, o secundário e o de revisão. O *poder primário necessário* quando da elaboração de uma *constituição primeira*, deve emanar direta e *expressamente do povo*. Ele não se alicerça em nenhum outro poder, por isso que é primeiro e somente pode decorrer *diretamente da fonte de onde promana*, o povo. Para a feitura da Carta Magna, da Constituição da República, ele deve ser obtido por *mandato expresso*. No caso dos dois outros poderes, o secundário e o de revisão, de idêntica essência, eles decorrem realmente de mandato do povo, que implicitamente os outorga, por já terem eles sido estabelecidos na Constituição.

Diz o constitucionalista LUIZ ROCASENS SICHES, *apud* PINTO FERREIRA:

"Uma Constituição pode ser modificada ou substituída normalmente, legalmente, quer dizer, seguindo para tanto o processo de reforma previsto explícita ou tácitamente na Constituição anterior, isto é, a que se modifica ou substitui. Então em nada se rompe a continuidade da vida jurídica, pôsto que ao anterior cimento constitucional se superpõe um outro nêlo alicerçado. De sorte que a validade da nova Constituição não representa *algo primário, não é algo radicalmente originário, não é algo de uma essência nova*, mas deriva da *constituição precedente que serve de fundamento à nova*".

Essa é também a lição do eminente KELSEN, — *General Theory of Law and State*, do ilustre professor da Universidade de Yale, WALTER DODD (*Constitucional Convention*) e sustentada desde 1929 por HAURIUO, nos seus *Précis de Droit Constitutionnel*, págs. 253, Edição de Paris.

Para a elaboração de uma Constituição Estadual o poder constituinte necessário é o secundário, porque ela decorre de uma Constituição Geral a que se tem de subordinar, num círculo de soberania restrita à jurisdição do Estado onde será aplicada, porém, sempre sujeita à grande norma que rege a Federação.

Art. 18 da Constituição — "Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotam, *observados os princípios estabelecidos nesta Constituição*".

As Constituições Estaduais já têm fixados os seus princípios pela Constituição da República; não podem extravasá-los. Elas decorrem dêsse diploma maior, se alicerçam nessa Constituição, não podendo os seus elaboradores ultrapassar ou alterar êsses limites. O poder de seus constituintes é, portanto, secundário e pode ser atribuído a um corpo eleito, por força dessa decorrência. O povo quando vota escolhendo o seu Deputado ou Senador não vota nêlo expressamente para constituinte, no entanto êle recebe poderes constituintes secundários ou de revisão, que pode amanhã usá-los para modificar ou substituir a Constituição vigente.

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 ele 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 este, 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 Assembléia 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 esse 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 todas 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