

VII — Cobrar:

- a) contribuições de melhoria quando se verificar valorização do imóvel em consequência de obras públicas;
- b) taxas;
- c) multas de qualquer natureza;
- d) quaisquer outras rendas que possam provir do exercício das suas atribuições e da utilização ou retribuição dos seus bens e serviços”.

A Câmara Legislativa do futuro Estado da Guanabara poderá ser a atual do Distrito Federal, cuja competência se poderá prolongar, sem alteração, até à futura Constituição, porque ela exerce, na realidade, a plena competência das Assembléias Legislativas dos Estados.

Por isso é que consideramos o Estado da Guanabara uma sucessão do atual Distrito Federal, com problemas novos, é verdade, como a organização de seus Municípios, mas sem alteração grave em sua superestrutura.

Assim, o que poderá haver é redução, mutilação da atual competência legislativa da Câmara, pela sua partilha (precisamente em matéria tributária) com os Municípios que forem criados.

Com essas observações atendemos às indagações acima feitas.

É preciso também insistir no fato, já salientado acima por KELSEN que, no caso dos Estados-Membros, no sistema federal, trata-se de um Poder Constituinte *secundário*, destinado a organizar um Estado autônomo, subordinado às normas constitucionais da ordem total, isto é, da soberania.

Contra essa solução, alega-se a nossa tradição em matéria de Assembléia Constituinte e a conveniência da escolha de um corpo de homens preparados particularmente para essa tarefa.

Não parece que esta última exigência tenha predominado nas nossas Constituintes. Poucos constitucionalistas ali figuraram. Não foi uma Assembléia de especialistas, mas de políticos, aliás bem divididos em suas ideologias políticas.

Além do mais, a nossa tradição não pode ser invocada quando se trata de caso muito peculiar — *uma organização constitucional, dentro da normalidade constitucional*.

A Constituinte não sucede nem a uma crise do regime, nem a uma revolução, e, assim, não existe um Poder Constituinte no vigor da expressão política, *mas a simples estruturação de um Estado, em uma Federação em pleno vigor e vitalidade*. Não é um Poder Constituinte de SIEYÉS, não é um Poder Constituinte de HAURIOU, nem nos Estados Unidos seria convocada uma Convenção.

Foi a conclusão a que chegamos na análise do caso concreto, sem uma subordinação a doutrinas ortodoxas e de acôrdo com a melhor hermenêutica.

Respondendo, assim, às questões formuladas:

A primeira — Parece-me que, no prolongamento do seu mandato legislativo, já agora através da existência do Estado da Guanabara, deverá a atual Assembléia Legislativa do Distrito Federal, que deverá ser a Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara, elaborar a futura Constituição.

Devo lembrar o que acima sustentei:

- 1.º — que o Estado da Guanabara deverá suceder ao Distrito Federal;
- 2.º — de que se trata de uma Constituição estadual, isto é, organização autônoma e não soberana, Poder Constituinte em segundo grau.

Respondendo, assim, afirmativamente ao primeiro quesito.

A segunda — Respondendo também, afirmativamente, como consequência lógica do que acima sustentei.

Parece-me, entretanto, necessário, na boa doutrina e na melhor prática democrática, que a Constituição seja submetida ao voto popular, isto é, à aprovação do povo do Estado da Guanabara, de momento que não houve mandato especial para elaborar a Constituição.

Não me parece necessária uma nova Assembléia, que constituiria um luxo dispensável.

Se tal ocorresse, entretanto, teria a atual Câmara poderes legislativos, de acôrdo com a atual Lei Orgânica.

Acho desnecessário tal rigor, em face dos precedentes históricos e doutrinários.

A terceira questão — O que justifica, antes de tudo, a resposta aos itens anteriores é, precisamente, o período do mandato.

A temporariedade das funções eletivas, e, no caso da nova Constituição, a garantia do mandato por um determinado período, constituem princípios básicos do regime republicano. Assim, não pode haver extinção dos mandatos, senão nos casos previstos na Constituição.

Caso excepcional seria a extinção de um Estado, quando o mandato terminaria automaticamente, mas não em caso de sucessão, de transformação de um Estado. Respondendo, assim, afirmativamente ao quesito.

Rio de Janeiro, 5 de junho de 1959. — *Themistocles Brandão Cavalcanti*.

VICENTE RAO

1. A Constituição de 25 de março de 1824, após haver reconhecido e garantido a todo cidadão o direito de intervir nos negócios de sua Província (art. 71), atribuiu o exercício desse direito às Câmaras dos Distritos e aos Conselhos Gerais que se estabelecessem

“em cada Província onde não estiver colocada a Capital do Império” (art. 72).

Mas, o “Ato da autorização para reformar a Constituição do Império” (Lei de 12 de outubro de 1832, artigo único, inciso terceiro) e, subseqüentemente, a lei de 12 de agosto de 1834 (promulgada em cumprimento do mencionado Ato de Autorização), converteram os Conselhos Gerais em Assembléias Legislativas das Províncias e suprimiram a exclusão imposta pelo art. 72 da Constituição reformada, passando o art. 1.º do citado diploma de 1834 a declarar que:

“A autoridade da Assembléa Legislativa da Província em que estiver a Côrte, não compreenderá a mesma Côrte nem o seu Município”.

2. Determinava a Constituição do Império, em seus arts. 167 *usque* 169 se criassem Câmaras eletivas, com funções municipais, “em tôdas as cidades e vilas ora existentes e nas mais que para o futuro se criarem”, devendo suas atribuições ser “decretadas por uma lei regulamentar”, — lei esta, que foi promulgada a 1.º de outubro de 1828 e cujo artigo 89 dispôs o seguinte:

“Em todos os casos em que a lei mandar às Câmaras que se dirijam aos Presidentes (das Províncias), devem elas, na Província onde estiver a Côrte, dirijir-se ao Ministro do Império; nela também se dirijirão à Assembléa Geral” (Poder Legislativo do Império, formado pela reunião da Câmara dos Deputados e do Senado, *ex-vi*, art. 14 da Constituição) nos casos em que as demais Províncias houverem de dirijir-se aos Conselhos Gerais (Províncias); e enquanto estes se não instalarem, farão suas vèzes os das Províncias” (convertidos mais tarde, como ficou dito acima, em Assembléas Legislativas).

3. Embora a Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840, houvesse procurado atender aos anseios do movimento municipalista, interpretando com maior liberalidade os dispositivos da lei de 12 de agosto de 1834 (*Ato Adicional, citado*), nem por isso se alterou, substancialmente, a situação criada pelos diplomas legais anteriores:

Não havia um Agente Executivo pròpriamente no Município, exercia parcialmente essas atribuições o Procurador, que era mero empregado da Câmara, para usar da expressão com que a lei o instituiu (art. 8.º). ... Na organização das municipalidades não havia Prefeito, cargo êsse que só foi criado pela Província de São Paulo, pela Lei n.º 18, de 11 de abril de 1835, com o caráter de Delegado do Executivo e de nomeação do Presidente da Província. A inovação foi tão bem recebida que a Regência a recomendou, pelo decreto de 9 de dezembro do mesmo ano, às demais Províncias, sendo o exemplo logo seguido pelo Ceará, Pernambuco e Alagoas”. (H. LOPES MEIRELLES; *Direito Municipal Brasileiro*, vol. I, pág. 6).

4. Dentro dêsse regime, e subordinado ao Ministro do Império e à Assembléa Geral, vivia o Município Neutro, onde mantinha sede a Capital do País.

5. O Ato Institucional de Proclamação da República, ou seja, o Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, dispôs em seu art. 10 que:

“O território do Município Neutro fica provisoriamente sob a administração do Governo Provisório da República e a Cidade do Rio de Janeiro constituída, também provisoriamente, sede do Poder Federal”.

Conservada, destarte, a mesma localização geográfica, aboliu-se, contudo, o regime legal anterior do Município Neutro, para submetê-lo, até a criação de seu estatuto definitivo, à administração pelo Governo Provisório.

6. Dois novos diplomas legais vieram dispor, em seguida, sôbre a sede da Capital da República, isto é, o Decreto n.º 510, de 22 de junho e o Decreto n.º 914, *a*, de 23 de outubro de 1890, o art. 2.º, parágrafo único dos quais assim prescreveu:

se o Congresso resolver a mudança da Capital, escolhido, para êste fim, o território mediante o consenso do Estado ou Estados de que houver de desmembrar-se, *passará o atual Distrito Federal, de per si, a constituir um Estado*”.

Nesses dois decretos se encontra, pois, a origem ou fonte oficial:

- a) da denominação de *Distrito Federal* atribuída ao antigo *Município Neutro*;
- b) idéia da mudança da Capital;
- c) da conversão, na hipótese de se realizar essa mudança, do Distrito Federal em Estado, merecendo destaque o conceito claramente manifestado pelos dizeres do texto supra-transcrito, de dever a mesma conversão operar-se de modo automático.

7. A Constituição de 1891 determinou que:

cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o *antigo Município Neutro* constituirá o *Distrito Federal*, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte” (art. 2.º).

.....
Fica pertencendo à União, no Planalto Central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital” (art. 3.º) *Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado*” (art. 3.º).

Resulta dêsses preceitos constitucionais: a) haver sido conservada a localização da Capital da República no antigo *Município Neutro*, mas a título provisório, ou seja, até ser cumprido o disposto no art. 3.º; b) haver sido previsto e constitucionalmente determinado que, em consequência da mudança da Capital, o Distrito Federal passaria, *ipso facto*, a ser considerado como Estado.

8. Comentando o art. 2.º de nosso primeiro estatuto político republicano, JOÃO BARBALHO escrevia:

“O Governo Federal precisa estar em sua casa. Os constituintes norte-americanos já por experiência própria o tinham conhecido e daí a disposição que na sua Constituição consagraram, criando um distrito especial para sede do Governo da União (artigo 1.º, sec. 8.ª, n.º 17). Já entre nós o Ato Adicional à Constituição do Império (de 12 de outubro de 1832), desenvolvendo e acentuando o que se dispusera no art. 72 dela, tinha retirado da jurisdição da Assembléia provincial do Rio de Janeiro a sede do Governo Geral, o Município da Côrte (art. 1.º). Pôste assim fora da ação dos Estados, o Distrito Federal, a Constituição teve de prover sôbre a organização dêle e é o objeto dos arts. 34, §§ 30 e 67, segundo os quais o Congresso Nacional ficou incumbido de fazê-la, regulando-a quer quanto à administração, quer quanto à despesa que não fôr de caráter local”.

De fato, o art. 34, n.º 30 da Constituição de 1891, conferia ao Congresso Nacional competência privativa para legislar “sôbre organização municipal do Distrito Federal”.

Bem previram os exegetas do texto as dificuldades que poderiam surgir ao se elaborar semelhante organização. E assim disseram:

o difícil, o impossível mesmo, nessa organização, está em conciliar perfeitamente as duas ordens de interesses, locais e da União, sem algum sacrifício de qualquer dêles. Mas, como existe o Distrito Federal sômente por amor da União, é bem de ver que na colisão devem prevalecer os interesses que ditaram sua criação, subordinando-se-lhes, quanto necessário fôr, todos os outros” (BARBALHO: *com. cit.*, art. 34, n.º 30).

Reportando-se, ainda desta feita, ao regime vigente nos Estados Unidos da América do Norte, o mesmo autor acentua que ali o Presidente da República nomeia três comissários, sob aprovação do Senado, os quais gerem os negócios do Distrito sob a tutela de uma comissão do Parlamento e a êste prestam contas por intermédio dela. E acrescenta:

“nesse governo não tem parte o povo, que também não elege Deputados nem Senadores federais; é uma exceção ao regime representativo, aconselhada pela experiência”.

Mas o próprio BARBALHO reconheceu e declarou (embora sustentasse a necessidade de subsequente reforma), que

“o nosso Distrito Federal foi organizado pela Lei n.º 85, de 20 de setembro de 1892, *quase como um Estado*”.

A diretriz constitucional da organização do Distrito vinha enunciada no seguinte preceito da Constituição de 1891:

“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” (art. 67).

O regime constitucional e legal do Distrito era, então, o decorrente das seguintes regras:

a) constituía um território neutro, no sentido de não se achar subordinado às autoridades (legislativas, executivas, ou judiciárias) de qualquer Estado;

b) sua administração era exercida, *em regra*, por suas próprias autoridades (municipais) e, *excepcionalmente*, pela União, através dos poderes a ela expressamente conferidos pela Constituição, ou pelas leis de natureza complementar;

c) os encargos e proventos financeiros locais eram providos por atos (deliberativos e executivos) dos competentes órgãos do próprio Distrito;

d) ao contrário do que sucedia (e sucede) nos Estados Unidos da América do Norte, os habitantes do Distrito Federal elegiam seus representantes junto à Câmara dos Deputados (Const., art 28) e junto ao Senado (Const., art. 30);

e) em virtude dessas atribuições e das demais que lhe conferiram as respectivas Leis Orgânicas elaboradas pelo Congresso Nacional (e consolidadas pelo Decreto n.º 5.160, de 8 de março de 1904), era desde então, considerado, pelos constitucionalistas, como sendo *quase um Estado*;

f) e desde a Constituição de 1891, adquiriu o direito de ser tido e havido como Estado verdadeiro e próprio, tão logo se mudasse a Capital e em consequência do simples fato dessa mudança.

9. O exemplo norte-americano influirá, poderosamente, na elaboração de nossa primeira Lei Magna republicana, mas não até ao ponto de obstar o atendimento de certas peculiaridades nossas, tais, além de outras, as que se fizerem sentir com referência à organização do Distrito Federal.

Com o correr do tempo, circunstâncias várias ditaram a necessidade de um afastamento progressivo do exemplo norte-americano, até chegarmos a construir um tipo constitucional, peculiarmente nosso, de República Federal e Presidencialista.

Tais circunstâncias resultaram de dois fatores políticos e históricos: a) como assinalaram e continuam a assinalar os nossos constitucionalistas, enquanto, nos Estados Unidos da América do Norte, Estados antes soberanos se uniram em um Estado Federal, entre nós foram as antigas Províncias que, abandonando o regime centralizador do Império, em Estados autônomos

se constituíram; b) ademais (e este segundo fator não tem sido devidamente destacado e considerado), quando se promulgou a Constituição de 1891, de tipo predominantemente embora não exclusivamente norte-americano, um contraste flagrante se estabeleceu entre nosso Direito Público Estatutário moldado na Constituição dos Estados Unidos e nosso Direito Privado de origem romana, vindo até nós através das Ordenações e Leis de Portugal e sistematizado e desenvolvido, a seguir, por nossas próprias fontes costumeiras e legislativas. O Estatuto Norte-Americano constitui, em rigor, um sistema declaratório de princípios fundamentais, aplicados pelos tribunais mediante o exercício dos poderes (mais que de interpretação) de "construção", que se lhes reconhecem; e seu próprio Direito Privado é de formação jurisprudencial. Nosso Direito comum, ao contrário, é *codificado, eminentemente dispositivo, analítico* e disciplinador explícito dos diferentes tipos de relação de fato por ele transformados em relações de direito, — sistema, este, que caracterizava e caracteriza nossa mentalidade jurídica.

Esse contraste não podia deixar de influir, como obviamente influiu, na elaboração das Constituições posteriores à de 24 de fevereiro de 1891, em virtude das quais mais e mais nos distanciamos do modelo norte-americano, para melhor atender aos caracteres próprios de nossa vida política e, ao mesmo tempo, às peculiaridades históricas, substanciais e formais, de nossa vida jurídica. E assim, também, progressivamente, nos afastamos da disciplina estatutária norte-americana do "Distrito Federal" como sede da Capital da República.

10. Foram substanciais e profundas as alterações introduzidas em nossa organização política pelo Estatuto de 1934, alterações que também atingiram o regime jurídico do Distrito Federal, dando um passo avançado no sentido de sua gradual assimilação aos Estados.

Determinando a transferência da Capital da União "para um ponto central do Brasil" (art. 4.º, D. T.), atribuindo ao Presidente da República poderes para, com aprovação do Senado, nomear o Prefeito da Capital futura (art. 15) e determinando, desde logo, a conversão do atual Distrito em Estado no mesmo instante em que essa transferência se efetuasse, — a Constituição de 1934 ao mesmo tempo dispôs:

"O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara Municipal, *ambos eleitos por sufrágio direto sem prejuízo da representação profissional*, na forma que fôr estabelecida pelo Poder Legislativo Federal na Lei Orgânica. *Estendem-se-lhe, no que lhe forem aplicáveis, as disposições do artigo 12.* A primeira eleição para Prefeito será feita pela Câmara Municipal em escrutínio secreto" (Art. 4.º D. T.).

Comentando esse preceito constitucional, PONTES DE MIRANDA escreveu:

"O atual Distrito Federal é inconfundível com aquêle de que se cogita no art. 15: o futuro. Já se aproxima de um Estado-

-Membro, pela elektividade do Prefeito (por que se lhe não chamou "Governador"?), faltando-lhe, porém, uma Constituição" (Com. à Const. da Rep. dos E.E. do Brasil, março de 1937, vol. II, página 574).

Com Câmara própria e Prefeito eleitos por sufrágio direto, com representação na Câmara dos Deputados e no Senado em igualdade de condições dos Estados (art. 23, § 1.º e 89), com Justiça local organizada por lei federal (art. 105), ao atual Distrito o mesmo Estatuto atribuiu

"as mesmas fontes de receitas que competem aos Estados e aos Municípios, cabendo-lhe tôdas as despesas de caráter local" (cit. artigo 15).

É certo que sua organização continuou a constituir matéria de competência do Legislativo Federal (art. 39, n.º 8, c) e alguns serviços locais continuaram a ser prestados pela União; mas menos certo não é que as mesmas vedações constitucionais foram impostas à União, aos Estados, ao *Distrito Federal* e aos Municípios pelo art. 17 e aos Estados, ou ao Distrito Federal aos Municípios (sem referência aos Territórios) pelo art. 19.

E ainda: em situação mais incisivamente assemelhada à dos Estados — ao Distrito Federal se aplicou a disposição do art. 12 que veda à União intervir "em negócios peculiares aos Estados", a não ser nos casos neste mesmo artigo taxativamente discriminados.

Assim se apura que do conceito de *Município Neutro*, inteiramente sujeito, salvo pequenas restrições, aos poderes centrais do Império e do regime de sujeição intensa aos poderes federais instituída pela Constituição de 1891, expressamente e nitidamente se afastou a Constituição de 1934, que ao Distrito Federal (atual) deu uma organização política mais próxima da estabelecida para os Estados, apenas deixando de lhe outorgar poderes para elaborar sua própria Constituição e sua organização judiciária própria, enquanto a Capital do País se não transferisse para o Planalto Central.

11. A carta de 1937 representa um hiato em nossa História constitucional. Não elaborada pelos representantes do povo e pelo povo não aprovada, criou um regime ditatorial e centralizado que havia de alcançar, como alcançou, a organização do Distrito Federal. Seu art. 7.º declarava, pura e simplesmente, que o Distrito seria "administrado pela União", acrescentando em seu art. 30 que essa administração seria exercida por um "Prefeito de nomeação do Presidente da República com aprovação do Conselho Federal e demissível *ad nutum*, "cabendo as funções deliberativas ao Conselho Federal" (que deveria corresponder à Câmara Alta ou Senado, mas não chegou a ser constituído). No fim da ditadura, a emenda n.º 9, de 28 de fevereiro de 1945, alterou os citados arts. 7 e 30 para declarar que a administração do Distrito seria *organizada* pela União, — administração que se executaria por um Prefeito de livre nomeação do Presidente da República "e pelo órgão deliberativo criado pela respectiva Lei Orgânica".

12. Restabelecida a ordem constitucional pelo Estatuto de 18 de setembro de 1946, o Distrito Federal readquiriu a organização política e jurídica que a Constituição de 1934 lhe conferira.

De fato, a nova e ora vigente Constituição:

- a) distinguiu, com precisão, o Distrito Federal dos Territórios e dos Municípios componentes dos Estados (art. 1.º, § 1.º e mais dispositivos);
- b) em seu art. 25 dispôs (*verbis*) que “a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal (...) regular-se-á por lei federal, observado o disposto no art. 124” (concernente à Justiça dos Estados);
- c) determinou fôsse o Distrito administrado por um Prefeito nomeado pelo Presidente da República com aprovação do Senado (art. 26 e seu § 1.º), prescrição esta mais tarde alterada, segundo veremos adiante;
- d) textualmente declarou que “o Distrito Federal terá uma Câmara, eleita pelo povo, com funções legislativas” (inciso principal do cit. art. 26);
- e) manteve seus poderes de fixação e arrecadação dos mesmos impostos atribuídos quer aos Estados, quer aos Municípios (arts. 26, § 4.º e 30);
- f) aplicou-lhe, de modo expresse, as mesmas proibições impostas à União, Estados e Municípios (arts. 27 e 31), ou aos Estados e Municípios (art. 32);
- g) conferiu aos cidadãos habitantes do Distrito Federal poderes de representação junto à Câmara dos Deputados e ao Senado, tanto quanto aos cidadãos habitantes dos Estados (arts. 56 e 60).

13. Reza o art. 4.º das Disposições Transitórias da Constituição Federal vigente:

“a Capital da União será transferida para o Planalto Central do País (...) § 4.º, efetuada a transferência, o atual Distrito passará a constituir o Estado da Guanabara”.

14. Assim sendo, a conversão do Distrito Federal em Estado verificar-se-á, na hipótese indicada, em virtude e por força do simples fato da transferência da Capital, *sem necessidade de nova prescrição constitucional ou legal*.

15. Sob o regime democrático restabelecido pela Constituição de 1946, o Congresso Nacional elaborou e aprovou a Lei Orgânica do Distrito Federal, cujo art. 1.º, § 2.º, assim dispõe:

Efetuada a transferência da Capital da República, o atual Distrito Federal, que passará a constituir o Estado da Guanabara, reger-se-á pela Constituição que a sua Assembléa Legislativa decretar”.

16. A 3 de julho de 1956, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado promulgaram a seguinte Emenda Constitucional (n.º 2):

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

Parágrafo único. A primeira eleição para Prefeito realizar-se-á quando se efetuar a de Presidente da República para o próximo período governamental (...).

Art. 3.º O Governo Federal não intervirá na administração local do Distrito Federal, salvo nos casos do art. 7.º da Constituição, no que lhe fôr aplicável, ou quando (segue-se a indicação de mais dois casos).

17. Reportando-se aos preceitos constitucionais e orgânicos supra-invo-cados e sintetizando, diremos que o Distrito Federal:

- a) possui as atribuições e poderes indicados, definidos e disciplinados pelos arts. 25, 26, 30, 32, 52 e 60 da Constituição;
- b) tem uma Câmara com funções legislativas (cit. art. 26), cujos membros foram eleitos com mandato de quatro anos (Emenda n.º 2, art. 1.º);
- c) seu Prefeito, ou Chefe do Executivo, atualmente nomeado, passará a ser eleito, com igual duração de mandato, quando se efetuar a próxima eleição de Presidente da República (parágrafo único, art. 1.º da cit. Emenda n.º 2), se antes não se verificar a transferência da Capital;
- d) competindo, embora, ao Congresso Nacional legislar, dentro dos limites resultantes das normas constitucionais citadas, sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito, possui êste uma peculiar autonomia assemelhada à dos Estados, por não poder nêle intervir a União senão nos casos e segundo o mesmo processo em que o pode fazer nos Estados (e mais nos dois casos expressamente indicados no art. 3.º da Emenda n.º 2);
- e) tem o direito, que a Constituição já lhe conferiu (art. 4.º D.T.) de ser considerado como Estado em consequência do fato da mudança da Capital da República (direito condicional, mas já reconhecido e conferido);
- f) verificando-se essa transferência, sua Câmara dotada de funções legislativas, já eleita com quatro anos de mandato, decretará a Constituição do novo Estado, de conformidade com o art. 18 da Constituição, pois assim, expressamente, dispõe o art. 1., § 2.º de sua Lei Orgânica, que é lei federal (n.º 217, de 15 de janeiro de 1943);

g) a Lei Orgânica, citada, é anterior à Emenda Constitucional n.º 2 (de 3 de julho de 1956) e esta emenda, dispondo, como dispôs, sobre o regime jurídico do Distrito Federal, não só não alterou, explícita ou implícitamente, o preceito do art. 1.º, § 2.º daquela lei, como fixou em quatro anos o mandato dos membros da Câmara Legislativa, não ignorando o Congresso Nacional, que a elaborou, a possibilidade de, no decurso desse mandato, efetuar-se a transferência da Capital;

h) a Lei n.º 2.273, de 1.º de outubro de 1957, por sua vez, estabeleceu a data de 21 de abril de 1960 para a transferência da Capital da República no Planalto Central (art. 1.º) e a Câmara Legislativa atual foi eleita a 3 de outubro de 1958, com mandato de quatro anos (*ex-vi* art. 1.º cit., Emenda n.º 2) ou seja, quando em vigor já se achava o dispositivo legal que fixará a data da transferência, havendo, pois, os eleitores votado com pleno conhecimento (nem a ignorância da lei seria, juridicamente, admissível) da duração do mandato para além da mencionada transferência;

i) a cessação antecipada do tempo no referido mandato jamais poderia ser determinada por lei ordinária, sob pena de inconstitucionalidade, por violação frontal do preceito contido no art. 1.º da citada emenda;

j) a Lei Orgânica fala em *Assembléa Legislativa* e não em *Assembléa Constituinte* e menos ainda em *Assembléa Constituinte* a transformar-se, futuramente, em *Assembléa Legislativa*, depois de elaborada e promulgada a Constituição;

k) a denominação *Assembléa Legislativa* indica, em nossa linguagem constitucional, a Legislatura ordinária dos Estados e se a Lei Orgânica empregou essa expressão, assim fêz prevendo a conversão do atual Distrito em Estado, caso no qual a Câmara, ora existente, passaria, automaticamente, a adotar essa denominação;

l) dizemos *automaticamente*, porque a Câmara atual possui funções legislativas por força do art. 26 da Constituição e as expressões *Câmara com funções legislativas* e *Assembléa Legislativa* são substancialmente, equivalentes;

m) Câmara ou Assembléa dessa natureza o Distrito possui também por força de sua assimilação aos Estados, a ponto tal assinalada que a citada Lei Orgânica, entre atribuições outras, a ela também confere um poder de tributação igual ao outorgado aos Estados e mesmo, o de elaborar as leis supletivas ou complementares da legislação federal, nos termos e limites do art. 6.º da Constituição (art. 2.º), como se fôra, desde já, um Estado verdadeiro e próprio;

n) conseqüentemente, a conversão do Distrito Federal (atual) em Estado já se acha disciplinada pelas normas constitucionais e orgânicas citadas e os poderes do Congresso Nacional, de legislar sobre a organização do Distrito, cessarão no mesmo instante em que se verificar a transferência da Capital, pois neste mesmo instante passa a ter aplicação o disposto no art. 18 da Constituição Federal, que a cada Estado outorga a faculdade de se reger pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos na mesma Constituição.

18. Dir-se-á, em sentido oposto a quanto acima afirmamos, que a atribuição, à Assembléa ou Câmara Legislativa do Distrito, de poderes para elaborar a Constituição do novo Estado, consta da Lei Orgânica e não de qualquer norma constitucional. Nenhuma procedência terá, no entanto, esse argumento, se fôr devidamente considerada a natureza da referida lei.

LEÓN DUGUIT, em seu famoso *Tratado de Direito Constitucional* (3.ª ed., vol. II, pág. 185) diz das Leis Orgânicas que

“Cette categorie de lois comprend à la fois les lois constitutionnelles rigides et toutes les lois d'organisation politique, administrative et judiciaire”.

JOÃO BARBALHO, entre os nossos, reportando-se à natureza do estatuto político institucional, dizia:

“Não seria ela Constituição, mas tomaria o caráter e as largas proporções de um código, se em seu contexto particularizasse a organização completa das instituições e serviços necessários ao regime que estabeleceu” (com. art. 34, n.º 34, da Const. de 1891).

— Assim justificando a necessidade e o valor das leis orgânicas. RUI sustentava que “as Constituições se completam em leis orgânicas”, e dizia:

“As Constituições não têm o caráter analítico das codificações legislativas. São, como se sabe, largas sínteses, sumas de princípios gerais onde, por via de regra, só se encontra o *substratum* de cada instituição nas suas normas dominantes, a estrutura de cada uma, reduzida, as mais das vezes, a uma característica, a uma indicação, a um traço. Ao legislador cumpre, ordinariamente revestir-lhes a ossatura delineada, impor-lhes o organismo adequado e lhes dar capacidade real de ação”. (*Coletânea Homero Pires*, vol. II, págs. 477-478).

Embora as Constituições de 1934 e de 1946 não hajam mantido o mesmo método sintético e o mesmo processo principiológico do Estatuto de 1891, nem por isso dispensaram o Congresso da tarefa de elaborar as leis orgânicas.

Leis são essas, portanto, que *complementando* as Constituições, nelas como que se integram, a ponto tal de permitir estas afirmações de PONTES DE MIRANDA:

“O legislador das leis orgânicas é Poder Constituinte de segundo grau” (*Com. à Const. de 1946*, vol. II, pág. 125, 2.ª edição).

E referindo-se mais particularmente à Lei Orgânica em apreço, o mesmo autor não hesita em sustentar que

“quanto ao conteúdo da Lei Orgânica do Distrito Federal, a competência do Poder Legislativo central tem de conter-se nos mesmos limites que se impõem aos legisladores constituintes estaduais” (*ibid.*, pág. 109).

Por sua peculiar natureza de lei *constitutiva, complementar da Constituição* (a que adere e na qual, em certo sentido, se integra), a Lei Orgânica do Distrito Federal, portanto, bem podia conferir à Câmara Legislativa a atribuição que lhe conferiu, de formar e promulgar a Constituição do Estado da Guanabara.

19. Nem caberia invocar-se, contra a solução que adotamos, o conceito segundo o qual só ao povo, por si ou por seus representantes, o poder constituinte pertence. E isso por múltiplas razões, entre as quais figuram as que passamos a enunciar:

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 este 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, deste 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".