

E se não ficou extinto só poderá ser exercido na conformidade dos princípios e das normas da Constituição, numa interpretação inteligente, numa construção consentânea.

Sabiam igualmente que, antes de 1958, seus representantes eram eleitos pelo prazo de quatro anos.

Sabiam igualmente que antes de decorrido êsse prazo, o atual Distrito Federal passaria a ser Estado da Guanabara.

Sabiam, assim, que êles só funcionavam em Câmara de Vereadores enquanto fôsse Distrito Federal, passando a exercer o mandato em Câmara do Estado, quando criado o Estado da Guanabara.

Como salientei nas respostas precedentes, o eleitor não determina as funções ou a atividade de seus representantes.

São elas fixadas e especificadas pela lei.

Os Vereadores foram eleitos para representarem o povo do território em Assembléia com funções legislativas regionais.

Enquanto Distrito Federal exercem suas funções em Câmara de Vereadores; quando passe o território a constituir o Estado da Guanabara, serão elas exercidas em Assembléia Legislativa do Estado, ou Câmara dos Deputados.

A terminologia é de ordem secundária, usada pela Constituição para designar as Assembléias, segundo suas categorias, sem significação substancial.

Entendo assim que

— os atuais Vereadores do Distrito Federal, passando a ser 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.

Rio de Janeiro, 5 de junho de 1958. — *Eduardo Espínola*.

THEMISTOCLES CAVALCANTI

A Consulta, como se vê, versa sôbre a legitimidade, em face da Constituição e leis vigentes, da extinção automática do mandato dos atuais vereadores à Câmara do Distrito Federal, com a criação do Estado da Guanabara, sob o fundamento de que será necessária uma Assembléia Constituinte para elaboração da Constituição do novo Estado.

Vamos, inicialmente, fazer uma rápida análise da doutrina do poder constituinte para, só então, examinarmos o caso particular do atual Distrito Federal.

A História Constitucional pouco nos ensina no sentido de uma orientação uniforme, mas muito nos poderá explicar sôbre as razões das divergências e indicar o caminho mais adequado à solução do problema.

Deve-se observar, entretanto, desde logo, que a Constituição não é sinônimo de democracia e que muitos crimes contra a liberdade têm sido praticados sob o manto "constitucional". Nem sempre Constituição tem significado limitação de poderes, também o poder pessoal tem vicejado à sua sombra.

A questão é menos formal do que de substância. O importante é saber como o poder constituinte tem sido exercido.

A doutrina. Não resta a menor dúvida de que, em face do Direito Constitucional moderno, o processo ortodoxo para a elaboração de uma Constituição é a eleição de uma Assembléia, com poderes constituintes.

Foi o processo usado entre nós, durante a República, com a exceção da Carta de 1937, outorgada, mas nem sequer submetida ao *referendum* popular, como prescrevia.

É a aplicação da teoria da função popular delegada, inerente ao regime representativo.

Foi, também, o processo largamente empregado pelos países sulamericanos em suas fases democráticas, como também nos Estados Unidos, sob a forma chamada de *convencção*, "conventions" eleitas por sufrágio popular. Essa expressão é usada para indicar as Assembléias eleitas para elaborar as Constituições ou revê-las. (SCHMIKER and LANGENDORF. *The Cyclopedia Law Dictionary — verb-convention*).

Mas, na prática, o problema não é tão simples. (Ver M. DUVERGER, *Droit Const. et Institutions Politiques*, pág. 217).

Além desses processos regulares ou ortodoxos, existem as formas radicais — a outorga pelo Governo revolucionário e a convocação do povo para aprovação.

Existem também outras formas, como a elaboração por uma Assembléia, sem poderes especiais.

Existe também o processo de elaboração por uma Assembléia ordinária, transformada em Constituinte.

a) por convocação especial.

b) por ato próprio.

Encontram-se na História, exemplos para qualquer dessas modalidades, exemplos ou revestidos de seriedade ou com características manifestas de excesso de poder.

Outras vezes, como aconteceu com a Constituição Imperial de 1824, foi aprovada pelas Câmaras Municipais, o que, na opinião de JOSÉ CAMILO DE OLIVEIRA TÔRRES, bastou para legitimá-la. (Democracia Coroada).

A primeira teoria a ser citada, pela sua importância doutrinária e no tempo, é a do Abade SIEYÉS, tão brilhantemente analisada por PAUL BASTID (*Sieyès, et sa pensée*).

Em SIEYÉS encontramos a teoria populista mais avançada, com afirmações como estas:

"O Poder Constituinte pertence à Nação — fôrça popular imune a qualquer limitação jurídica.

O Poder Constituinte é mais alto do que o poder constituído. A Revolução é o Poder Constituinte".

Como o Poder Constituinte, o poder de revisão tem o mesmo vigor.

Crítica BASTID a ESMEIN, quando coloca SIEYÉS entre VATTEL e o Direito moderno, VATTEL a exigir a unanimidade do povo para a revisão, o Direito

moderno a aceitar a revisão pelas assembleias ordinárias; a verdade é que SIEYÉS, ortodoxo, dá preferência pela plena soberania do Poder Constituinte.

Mas a crítica de BASTID vem da transformação do pensamento do Abade SIEYÉS, no discurso de 18 Thermidor, que muito o aproxima do pensamento moderno.

É que o próprio Abade reconhecia o perigo da Convenção de Constituintes em certos momentos tumultuosos e "eletrizantes" da vida dos povos; a verdade é que esse poder constituinte das revoluções tem sido usado sem o intermediário de Assembleias representativas.

Nem sempre revela essa preocupação doutrinária a intenção de estabelecer um regime democrático, mas muitas vezes a de fortalecer o poder, estruturando-o rigidamente. Os exemplos são muito numerosos para serem mencionados. Conhecemos casos entre nós e no estrangeiro, no Ocidente e no Oriente Médio.

Foram as Constituições outorgadas pelos soberanos os instrumentos mais poderosos da unidade política das Nações.

Será, entretanto, um Poder Constituinte, em sua significação pura, como expressão da vontade popular a organizar politicamente a Nação?

É o que contesta, com procedência CARL FRIEDRICH, professor da Universidade de Harvard, em seu livro *Constitutional Government and Democracy*, (pág. 130), depois de analisar o pensamento de LOCKE.

São de FRIEDRICH as seguintes observações:

"it was part of the optimism of these rationalists to assume that the revolutionary group necessarily and always employed its power to establish a constitution. This is not the case. Events in our time, as well as Cromwell and the Napoleons, have shown that such revolutionary group may set up an autocratic septem. Such groups therefore are not a constituent power".

Sobressai, assim, o princípio de que, em um regime democrático, o poder constituinte há de emanar de uma *Câmara popular*.

Para afirmar-se a necessidade do Poder Constituinte, eleito em forma ortodoxa, isto é, Assembleia com poderes expressos, têm sido invocadas opiniões as mais variadas.

É preciso, entretanto, bem analisar o pensamento desses autores para apreciar as suas afirmações.

HAURIUO foi dos autores modernos dos que melhor trataram o assunto, com aquela nitidez e segurança incomparáveis.

Fê-lo HAURIUO no seu *Droit Public*, edição de 1908, bem como no seu *Droit Constitutionnel* (pág. 285).

Parte, entretanto, HAURIUO do caso da organização constitucional dos Estados Soberanos, do estabelecimento de uma superlegalidade. HAURIUO considera o Poder Constituinte em termos revolucionários como a organização de uma ordem nova.

Reconhece, entretanto, que o Poder Constituinte se confunde geralmente com o Poder Legislativo ordinário, quando na realidade existe uma diferença de conteúdo nos mandatos.

Para CARLOS SANCHEZ VIAMONT (*El poder constituyente*) entretanto, não tinha HAURIUO a mística das formas democráticas.

Quanto a ESMEIN, o velho ESMEIN, pelo espírito clássico e conservador, (*Droit Constitutionnel Français et Comparé* — pág. 606) a sua preocupação não se concentra no problema. Analisa teorias, especialmente as de VATTEL e SIEYÉS, mas para mostrar a sua transigência admite a legitimidade da Assembleia Francesa que aprovou e votou as leis constitucionais de 1871, sem mandato expresso.

C. SCHMIDT, em seu livro *Teoria de la Constitución* (Trad. espanhola, com prefácio de FRANCISCO AYALA — Madrid, 1934)- depois de analisar as diversas fases da indução do Poder Constituinte, desde a teoria do direito divino, até os nossos dias, escreveu o seguinte (pág. 97):

"4. En la Democracia moderna se ha formado de práctica de una llamada Asamblea Nacional Constituyente democratica, es decir, elegida según los postulados fundamentales del sufragio universal e igual, como procedimiento "democrático" reconocido. Habrá de venir siempre que haya sido abolida una Constitución y haya que dar otra nueva. Sin embargo, la convocatoria de una "Asamblea Nacional Constituyente" no es el único procedimiento democrático imaginable. Antes bien, se han introducido en democracias modernas otras clases de ejecución y formulación de la voluntad constituyente del pueblo."

Em seguida, prevê as seguintes hipóteses:

"a) La Asamblea Nacional que acuerda y despacha (normaciones legal-constitucionales): una Asamblea elegida según los postulados democráticos fundamentales, comisionada especialmente para la formulación y normación de las determinaciones legal-constitucionales, acuerda el texto de las leyes constitucionales y las expide. Una normación legal-constitucional así surgida, entra em vigor por acuerdo de simple mayoría, sin que pueda tener lugar un referéndum sobre el proyecto aprobado; por lo tanto, sin confirmación por parte de los ciudadanos con derecho a voto."

"b) La Asamblea (Convención) que proyecta (normaciones legal-constitucionales) con inmediato referéndum u otra confirmación, directa, del proyecto, por los ciudadanos con derecho a voto."

"c) Especialidades en caso de Convención para una Constitución Federal. Aquí, la Constitución puede ser sometida al asentimiento del pueblo de los distintos Estados-miembros.

La Constitución Federal de los Estados Unidos de América, de 1787, fué proyectada por una Convención, sometida después a

los Estados reunidos en Congreso, recomendada por este Congreso su aceptación al pueblo de los distintos Estados y, por último, aceptada en cada uno de los trece Estados por Convenciones especiales de ratificación, es decir, Asambleas elegidas de propósito para este fin. Sobre las grandes dificultades de este procedimiento y las mayorías, con frecuencia muy insignificantes y casuales, comp. la descripción de James Beck, La Constitución de los Estados Unidos (Die Verfassung der Vereinigten Staaten), cap. XV, ed. Alemana de A. Friedmann, 1926, págs. 207 y siguientes."

"d) Plebiscito general sobre una propuesta surgida de un modo cualquiera, o sobre una nueva ordinación y regulación introducida de un modo cualquiera."

"e) Excepciones y casos especiales en esta práctica democrática."

Traz, también, como exemplo, aliás bem escolhido, da Constituição de Weimar de 1919.

Mas SCHMIDT não se limita a essas considerações e acrescenta num capítulo sobre a "legalidade de uma Constituição" — afirmando que essa legitimidade depende do seu *reconhecimento*, abstraído de qualquer conceito ético ou *jurídico* como fundamento.

Assim, tanto pode ser legítima uma Constituição democrática como uma Constituição autocrática.

Mas todo raciocínio parte sempre do pressuposto de uma nova estrutura constitucional, *originária* e não *derivada*, *secundária*, como ocorre com os Estados-Membros de uma Federação.

KELSEN em sua *Teoria General del Estado* (ed. espanhola — 1934) estende-se longamente a respeito da matéria à página 330, onde escreve:

"El concepto formal de constitución sirve para distinguir, dentro de la función legislativa, entre la legislación ordinaria y la legislación constitucional. Incluso suele hablarse de un Poder Constituyente distinto del Poder Legislativo: un *pouvoir constituant* que no pertenece a los órganos ordinarios de la legislación, sino a un parlamento "constituyente" o al pueblo mismo — ya a una asamblea popular, o al mero plebiscito. — La función constituyente positiva no puede derivar, como "poder" cualitativamente específico, e la esencia del Derecho o de la constitución; no puede ser una verdad teórica, como no lo era tampoco la validez "superior" de la constitución positiva. La doctrina del *pouvoir constituant* no puede tener otro sentido que el de poner dificultades e la modificación de las normas que fundamentan ciertos casos del Derecho positivo. Las formas típicas de estos requisitos son: una mayoría especial (dos tercios, tres cuartos) y un número total de votantes mayor que de ordinario, como condiciones de la validez de la votación ("quorum", que exige la presen-

cia de la mitad o los dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa, mientras que para las leyes ordinarias basta la presencia de un tercio de la Cámara); diversos acuerdos acerca de la reforma constitucional, que a veces pueden repartirse entre distintas legislaturas e períodos; finalmente, el planteamiento de la reforma ante una Asamblea "Constituyente" elegida al caso, o directamente ante el pueblo. *Pero es puro Derecho natural justificar esta última medida diciendo que sólo al pueblo compete la reforma constitucional, porque el constituye la fuente última de todo Derecho*".

Com isto acomoda o seu pensamento ortodoxo à realidade constitucional da nossa época.

Mas, o douto professor KELSEN ainda examina o assunto em face da estrutura federal e, à página 274, escreve o seguinte sobre a subordinação dos Estados ao Poder Constituinte Federal, assunto sobre o qual voltaremos.

"No es raro que las constituciones de los Estados federales contengan una codificación completa de los derechos fundamentales y de libertad, de modo que en las constituciones de los Estados miembros esté de más la "parte dogmática" de las mismas. Incluso es posible que la Constitución Federal regule, al menos en sus líneas generales, las constituciones de los Estados miembros, de tal modo que, por ejemplo, el órgano legislativo de la unión — autorizado para la revisión de la Constitución Federal — pueda modificar las constituciones de los miembros, al paso que los órganos legislativos de estos Estados pueden tener su competencia constituyente circunscrita en el marco de la Constitución Federal, por lo cual sólo con hartas limitaciones podrían disponer de su "propria" constitución. Por eso, a medida que el Estado Federal limita la Autonomía Constituyente de sus miembros, aproximase al tipo de un "Estado unitario" dividido en provincias e cuerpos autónomos. Naturalmente, no existe más que una diferencia meramente gradual entre la obligación de atenerse a una determinada forma de gobierno — obligación corriente también en las constituciones confederales — y la regulación de las líneas generales de las constituciones de los miembros, que es un caso que puede presentarse en el Estado Federal".

G. POUJRA e EUGENE QIERRE (*Traité Pratique de Droit Parlementaire*, pág. 5) analisam a questão sob aspectos muito interessantes em face das Constituições francesas até 1875.

"En principe, le pouvoir constituant réside dans la nation; il ne doit pas être exercé que par ceux auxquels il a été expresse-

ment délégué. En fait, il a été souvent exercé en vertu de mandat tacite ou même sans mandat”.

Verifica-se do ensino feito:

1.º que nem sempre as Assembléias Constituintes foram, como tal, convocadas.

2.º que nem sempre as Constituições foram elaboradas por Assembléias Constituintes.

Foi o que ocorreu na França com as Constituições de 1830, de 1852 e mesmo a de 1871, sem falar na Carta de 1814, apenas *aprovada* pelas Câmaras.

A título informativo da variedade das fórmulas usadas, podemos mencionar o que ocorreu em alguns países recém-organizados no Sul da Ásia (S. BAIEY — *La naissance de nouvelles démocraties*, pág. 137 e seguintes).

As mesmas observações podem ser feitas a respeito do Oriente Médio — (ver J. E. GODCHOT — *Les constitutions du proche et du moyen Orient*, 1957).

Mesmo a Constituição alemã de Bohnn não foi votada por uma Assembléia Constituinte, regularmente eleita, por circunstâncias de fato, fáceis de apreciar. (ALFRED GROSSEI — *La Démocratie de Bohnn*).

Quanto à recente Constituição francesa, elaborada por comissões constitucionais foi aprovada por meio do *referendum* popular.

Como se verifica, não há unanimidade na opinião dos que trataram do assunto, nem seria possível traçar uma linha uniforme na aplicação histórica das doutrinas.

Além do mais, é preciso sempre atender aos casos particulares.

Estamos diante de uma hipótese muito especial da Constituição de um Estado-Membro da Federação — da transformação de uma unidade em Estado, com peculiaridades que vamos agora examinar.

No caso concreto

Vemos, assim, perante a doutrina, que não existe nenhuma receita específica para a elaboração de uma Constituição.

O que parece essencial, entretanto, em um regime democrático é que o projeto seja votado e aprovado por uma Assembléia, eleita pelo povo, com ou sem mandato imperativo, suprido o mandato expresso pela aprovação popular.

Vejamos, agora, o caso especial do Distrito Federal.

1.º *A natureza da Assembléia Legislativa da cidade.* Neste item podemos considerar dois aspectos diferentes. O primeiro favorável, é de que se trata de uma Assembléia com funções legislativas plenas sobre toda a área do Distrito Federal.

2.º *O Distrito Federal não é um Estado, mas não é, também, um Município, nem quanto à sua área, nem quanto à sua estrutura política, nem quanto à sua organização administrativa.*

3.º *A transformação do Distrito Federal em Estado* deve-se operar por força de preceito constitucional antigo. Não se equipara à transformação de Território em Estado, nem ao desmembramento de Estado.

4.º *O Distrito Federal é unidade autônoma, embora com organização especial.* O futuro Estado da Guanabara sucede ao Distrito Federal. Diferente seria a fusão, por exemplo, do Distrito Federal com outro Estado, já constitucionalmente organizado.

No caso, existe uma ampliação da autonomia, principalmente da autonomia política, com o poder de *auto-organização*, já que a eletividade do Prefeito foi conquistada.

5.º E, finalmente, a respeito do prazo do mandato através mesmo do período de sucessão e algumas normas expressas, constituiria razão bastante para que se respeitasse o mandato. *Contra* essa solução, poder-se-ia invocar a nossa tradição das Assembléias Constituintes, a conveniência da escolha de homens devidamente preparados para a elaboração constitucional, mitigando esse critério com os interesses político-partidários.

Examinemos cada um desses itens:

I — Natureza da Assembléia Legislativa do Distrito Federal.

É incontestável que a Câmara de Vereadores do Distrito Federal, embora com essa denominação, tem competência legislativa ampla. Não se confunde, assim, com as chamadas Câmaras Municipais, cuja competência é limitada.

A Constituição insiste sobre a natureza legislativa da Câmara do Distrito Federal, quer no texto primitivo, quer no artigo 1.º da Emenda Constitucional n.º 2.

Nos Estados, a competência legislativa se acumula na área territorial dos Municípios, com a legislação estadual, que, por sua vez, através da lei orgânica dos Municípios, limita a competência legislativa dos Municípios.

Essa multiplicidade de Podêres Legislativos sobre a mesma área não existe no Distrito Federal, onde mesmo o Poder Legislativo local absorve a competência legislativa dos podêres estaduais. (Ver, notadamente em matéria tributária, o disposto no art. 26, § 4.º da Constituição).

É bem verdade que a Lei Orgânica do Distrito Federal, achou de podar a competência da Câmara dos Vereadores para conhecer dos vetos do Prefeito. Não nos convencemos, entretanto, da legitimidade e constitucionalidade da limitação (ver nosso livro *A Constituição Federal Comentada*, vol. I). Esse preceito, não poderá, de maneira nenhuma, subsistir com a eleição do Prefeito do Distrito Federal.

O que não resta dúvida é a natureza toda especial da Câmara do Distrito Federal, com amplas funções legislativas na área do Distrito Federal.

II — O Distrito Federal não é um Estado, mas não é também um Município.

O que distingue o Distrito Federal de um Município é de que nos Municípios existe a superposição, dentro de sua área territorial, de três ordens

legislativas — federal, estadual e municipal. No Distrito Federal existem apenas duas ordens — a federal e a do próprio Distrito. Não existe uma ordem intermediária, isto é — a estadual, nem uma terceira — a municipal.

Na verdade, alguns serviços são administrados pela União, mas isto é fenômeno que se verifica com maior ou menor intensidade em todos os Estados e Municípios.

A única aproximação do Distrito Federal com os Municípios é a mutilação de sua autonomia, com o exercício pela União do poder de organização. Como os Municípios, o Distrito Federal tem o autogoverno (Emenda n.º 2) e a auto-administração, mas não possui o poder de auto-organização, que será conquistado com a sua elevação à categoria de Estado.

Insistimos, entretanto, na afirmação de que é, quantitativamente, maior e mais profunda a autonomia do Distrito Federal, em relação ao tipo comum dos Municípios brasileiros, estruturados de acordo com a Constituição Federal.

Mesmo na Lei Orgânica do Distrito Federal, maior competência foi outorgada aos seus poderes, mesmo porque estes deveriam exercer, em toda a sua plenitude, a totalidade da competência legislativa e administrativa, porque nenhum outro órgão com eles concorre na área do Distrito Federal.

As limitações quanto à Justiça, ao Corpo de Bombeiros e à Polícia Federal são contingências que decorrem da permanência dos poderes federais na Cidade do Rio de Janeiro.

Difícilmente seria possível equiparar o Distrito Federal a um Município; será mais do que um Município, não chegando a ser um Estado.

III — A transformação do Distrito Federal em Estado é simples cumprimento de preceito constitucional antigo, não se confunde com a criação de um novo Estado, nem com o desmembramento de um Estado para constituir outro.

O parágrafo 4.º do art. 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispõe:

“Efetuada a transferência (da Capital) o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara”.

Assim, uma vez feita a transferência, deixará o atual Distrito Federal de se reger pelos preceitos constitucionais que regulam o Distrito Federal, e passará a obedecer o disposto no art. 18 da Constituição, que vale relembrar:

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

Como passará da situação atual para a nova? É o que se pretende agora dispor por meio de uma lei federal. Mas essa lei, principalmente, precisa atender o mais possível à situação peculiar do Distrito Federal.

O problema político mais controvertido é o da situação da sua Assembléia Legislativa.

Estará, automaticamente, esgotado o seu mandato, com a criação do novo Estado?

Não parece de boa prática democrática, o cancelamento de mandatos legislativos, mesmo através de emendas constitucionais, mormente quando se invoca um princípio democrático, como seja a necessidade de uma Assembléia Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição.

O mandato da Assembléia do Distrito Federal não se esgota automaticamente, com a criação do novo Estado, porque foi eleita por prazo determinado, com dia certo para sua terminação.

A Lei Orgânica do Distrito Federal em vigor, sob cuja vigência foi eleita a Câmara, por sua vez, dispôs (Lei n.º 217 de 15 de janeiro de 1948 — artigo 1.º, § 2.º):

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

Ora, a sua Assembléia Legislativa será a mesma do atual Distrito Federal que conservará praticamente a mesma competência que tem atualmente, pelo art. 2, da Lei Orgânica, a saber:

“Art. 2.º Compete ao Distrito Federal exercer, em geral, todo e qualquer poder ou direito que lhe não seja negado, explícita ou implicitamente, por cláusula expressa da Constituição ou de lei federal e especialmente:

I — Organizar os seus serviços administrativos de conformidade com esta lei;

II — Prover às necessidades do seu governo e da sua administração, podendo, todavia, em caso de calamidade pública, pedir auxílio à União;

III — Organizar o estatuto dos seus funcionários, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição;

IV — Elaborar leis supletivas ou complementares da legislação federal, nos termos e limites do artigo 6.º da Constituição;

V — Decretar impostos sobre:

a) propriedade imobiliária em geral;

b) transmissão de propriedade *causa-mortis*;

c) transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos* e sua incorporação ao capital de sociedade;

d) vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive industrial, isenta, porém, a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido em lei;

e) exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro até o máximo de cinco por cento *ad valorem*, vedados quaisquer adicionais;

f) indústrias e profissões;

g) atos emanados do seu governo e negócios da sua economia ou regulados por lei da sua competência;

h) licenças;

i) diversões públicas;

VI — Decretar quaisquer impostos não atribuídos privativamente à competência da União, observado, no que couber, o preceito do art. 21 da Constituição;

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 SIEYÈS, não é um Poder Constituinte de HAUBOU, 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 — Respondo 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, subsequentemente, 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: