

ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PROCURADORIA GERAL  
BIBLIOTECA  
359 1969

blica e colocar-se na mesma posição hegemônica  
finas no panorama federativo.

Mas os políticos e líderes dos vários setores profissionais do antigo Distrito Federal cedo perceberam que teriam de carregar às costas os enormes encargos do Estado vizinho, cujas rendas não suportam o custeio da rede de serviços públicos de que necessita. Muitos dos políticos do Estado do Rio, ao tempo e mesmo no passado, residiam habitualmente na cidade do Rio, mas tinham aspirações altas que excluía as esperanças do futuro Estado da Guanabara. A resistência aos propósitos unionistas do Estado do Rio, apoiados por um grande jornal carioca, rapidamente cresceu de volume e paralisou as hábeis manobras da política fluminense, um de cujos líderes era presidente do mais poderoso partido político nacional.

## AS IDÉIAS GERAIS E OS ANTECEDENTES DA CONSTITUIÇÃO DA GUANABARA

ALIOMAR BALEEIRO

Ministro do Supremo Tribunal Federal  
Professor da Faculdade de Direito da  
Universidade do Estado da Guanabara

### I

Prevista no art. 4.º, § 4.º, das Disposições Transitórias da Constituição, quando se efetuasse a transferência da Capital do país para o planalto central, em verdade a elevação da cidade do Rio de Janeiro a Estado federado era uma hipótese remota em cuja realização poucos acreditavam e que muitos cariocas não desejavam. Quando o Congresso, sob pressão dos senadores e deputados de Goiás, tomou medidas positivas para a construção de Brasília, muitos negociantes se opuseram, temendo que a Cidade Maravilhosa entrasse em colapso e deixasse de ser o maior mercado consumidor urbano em todo o Brasil. Por outro lado, interesses compreensíveis de vários setores profissionais e políticos do Estado do Rio advogavam a idéia duma emenda constitucional, no sentido da fusão dessa unidade federada com o antigo Distrito Federal. A idéia era velha e datava, pelo menos, da Constituinte de 1890/91, quando se travaram debates acrimoniosos e inspirados pela emulação entre cariocas e fluminenses.

Como acontece geralmente em situações históricas semelhantes, o problema estava inflamado pelos choques de interesses econômicos e políticos entre vários grupos. Os funcionários públicos mal pagos e os políticos do Estado do Rio olhavam cobiçosamente para a riqueza manifesta da cidade do Rio. A fusão importaria na elevação de vencimentos do funcionalismo fluminense e no fortalecimento da política do Estado do Rio, que poderia disputar a pre-

### II

Históricamente, não se pode dizer que a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro foi parte do Estado do Rio. Plantada na Capitania de Martim Afonso de Sousa, ela foi a plataforma de ação da Coroa Portuguesa para garantir a posse dessa parte do território contra a conquista francesa. Dela se irradiou o movimento de penetração dos primeiros engenhos de açúcar no atual território fluminense, vencendo a muralha da Serra do Mar, assim como também daqui partiram as levas atraídas para busca do ouro e dos diamantes no atual Estado de Minas Gerais. Assim, bem meditado, foi a cidade do Rio que colonizou o Estado do Rio, provendo-o dos elementos humanos e econômicos ou lhes dando passagem para o interior. Isso acresceu a importância política, econômica e demográfica da cidade de São Sebastião, que destronou a Bahia, tornando-se a capital do Vice-Reino no meado do século XVIII. Desde então era uma cidade nacional, uma capital da Colônia e não uma dependência, ainda que importante, do futuro Estado do Rio. Capital nacional ficou após a independência, e o Ato Adicional de 1834 dispôs, no artigo 1.º, que “a autoridade da Assembléa Legislativa da Província em que estiver a Côrte não compreenderá a mesma Côrte *nem o seu município*”.

A Constituição de 1891 elevou êsse antigo Município Neutro a Distrito Federal e desde logo determinou que, mudada um dia a

capital para o planalto central, êle passaria a constituir Estado federado.

O Congresso, por aquela Constituição, legislava sôbre “a organização municipal do Distrito Federal, bem como sôbre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o Govêrno da União”, cláusula que suscitou controvérsias e pleitos resumidos por AGENOR DE ROURE em sua obra sôbre a Constituinte de 1890. Por acórdão do Supremo Tribunal Federal, entendeu-se, por exemplo, que o Congresso não poderia ter prorrogado, como prorrogou em 1916, o mandato dos vereadores do Rio. Afrânio Melo Franco, na Comissão de Justiça da Câmara, pelo contrário, invocando o direito comparado, defendeu a plenitude de poderes do Congresso para, como Constituinte permanente no assunto, organizar o Distrito Federal, criando nêle o govêrno que lhe parecesse mais conveniente. Pedro Moacyr, também em 1916, combateu a idéia então alvitrada de os “intendentes” — nome dado aos vereadores — serem nomeados pelo Presidente da República em número de 2/3, cabendo à eleição popular apenas 1/3.

Para PRUDENTE DE MORAIS (FILHO), nessa ocasião, o Distrito Federal era “mais do que um município e menos do que um Estado”, “o que quer dizer que, em verdade, não é bem uma coisa nem outra”. Mas não era um município como os outros, pois não gozava da mesma autonomia aos outros assegurada.

O Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de julgar também pleitos sôbre a competência do Distrito Federal para impor direitos de exportação, reconhecendo-a constitucional no regime de 1891.

Depois da efêmera Constituição de 1934, formou-se o movimento para a autonomia do Distrito Federal, logo interrompido pela ditadura de 1937. Viria a renascer sob a Constituição de 1946, exaltando alguns políticos locais inconformados contra o artigo 26, que mandava fôsse o Distrito Federal administrado por um prefeito nomeado e demissível *ad nutum* pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, elegendo-se uma Câmara com funções legislativas.

A lei orgânica do Distrito Federal tomou o número 217 e foi sancionada em 15-1-1948. Êsse diploma, até certo ponto, dava ao Distrito Federal a competência geral do artigo 18 da Constituição Federal em favor dos Estados, isto é, “a de exercer, em geral, to-

do e qualquer poder ou direito que lhe não seja negado, explícita ou implicitamente, por cláusula expressa da Constituição ou de lei federal”. Em todo caso, está claro que o legislador federal poderia retirar da competência do Distrito o que não lhe concedeu a Constituição. O veto do Prefeito era decidido pela maioria dos senadores presentes, quer para aprovação, quer para rejeição. Essa disposição foi increpada pelos Vereadores como encorajadora da captação dos votos de alguns senadores pela “cortesia” do Prefeito em nomeações para cargos municipais.

Previu-se também, no art. 41 da Lei 217, que os Prefeitos teriam iniciativa de lei para criar subprefeituras, provendo-as com sub-prefeitos de sua nomeação.

— III —

Fruto do movimento autonomista, foi promulgada em 3-7-1956 a Emenda Constitucional n.º 2, que mandava eleger Prefeito para a cidade do Rio por sufrágio direto e período de 4 anos, a partir da eleição para presidente da República em 1960, ou seja, desde 31-1-1966. Êsse mesmo diploma impedia intervenção federal no Distrito Federal, exceto nos casos em que a medida se aplica aos Estados-membros, ou quando houver impontualidade no pagamento da dívida pública.

Mas, a 21 de abril de 1960, era instalado o Govêrno Federal no nôvo Distrito Federal, em Brasília, perdendo objeto o disposto na Emenda n.º 2, porque, na mesma data, ao som da “Cidade Maravilhosa”, inaugurou-se *ipso facto* o Estado da Guanabara.

Antes, em 14-4-1960, foi promulgada a Lei n.º 3.752, dita “Lei SANTIAGO DANTAS”, que transferiu à Guanabara, sem indenização, os serviços públicos locais administrados pela União, com todos os seus bens e direitos, e mandou que os cofres federais pagassem os respectivos funcionários então lotados aqui e nas bases vigentes à época.

Essa lei marcou o dia 3 de outubro de 1960 para eleição do Governador e dos deputados à Constituinte do nôvo Estado, fixando o primeiro período governamental em 5 anos.

Dispôs mais, no art. 7.º, que o Poder Legislativo na Guanabara, até a nova Constituição, continuaria a ser exercido pela Câmara de Vereadores, à qual competiria, além dos poderes reconhecidos

pela Lei Orgânica n.º 217, de 1948, mais o de aprovar ou rejeitar os vetos do Governador por 2/3 de seus membros. Os vereadores, depois de promulgada a Constituição e na forma que esta viesse a estabelecer, integrariam a futura Assembléia Legislativa do Estado. Esta, sem prejuízo da função constituinte, legislaria sôbre a organização administrativa e judiciária. O Estado, até a posse do novo Governador, seria administrado por um Governador provisório, nomeado pelo Presidente da República.

— IV —

Era a primeira vez que um novo Estado lograva ser admitido à Federação, pois todos os outros, em 1891, se converteram de Províncias existentes, na data da proclamação da República, em Estados federados.

Não havia tradições, nem precedentes na matéria. Votada às pressas, sob a pressão dos interesses locais, a chamada Lei SANTIAGO DANTAS não promanou dum estudo demorado dos problemas que viria a suscitar, nem, muito menos, buscou inspiração nas práticas norte-americanas em circunstâncias análogas.

Dada a sabida filiação de nosso direito constitucional, quanto ao regime presidencialista e federativo, às instituições norte-americanas, era absolutamente indicada a consulta às fontes e estilos dos Estados Unidos nesse assunto de criação de novos Estados.

Cêrca de quarenta Estados americanos já haviam sido admitidos à Federação, somando-se às treze primitivas colônias que, por seus delegados, elaboraram a Carta Política da Filadélfia em 1787. Não se poderia desejar melhor nem maior cabedal de experiência política no particular.

A casuística americana, além de abundante, é variada. Houve Estados formados pelo desmembramento do território de outros preexistentes, como, por exemplo, Kentucky, separado da Virgínia; Maine, recortado do Território de Massachussets; West Virginia, desmembrado da Virgínia em 1863. Claro que êsses desmembramentos se realizaram com a aquiescência do Poder Legislativo dos Estados desfalcados. Os casos mais comuns são, entretanto, os de Estados criados pela transformação dos Territórios adquiridos ou conquistados a nações estrangeiras, como Flórida, Luisiânia, Califórnia, Arizona, Havai, Alasca, etc..

O processo geralmente seguido para que um Território se erija em Estado consiste na convocação de uma Convenção eleita pelos cidadãos. Essa convenção, ou Constituinte, aprova um projeto de Constituição, que é enviado ao Governador Territorial para que êste o encaminhe ao Presidente da República, o qual remete o texto ao Congresso. Se o Poder Legislativo concorda, aprova um "*Enabling Act*" ou lei que decide da incorporação da nova unidade, impondo ou não condições. O novo Estado deve aceitar tais condições, mas, pela jurisprudência da Côrte Suprema no caso de Oklahoma, não é obrigado a cumpri-las depois de admitido, pois, então, já é tão autônomo como todos os demais.

Por êsse processo, um novo Estado constituído já tem a Constituição aprovada antes de ser admitido e, recebido pelo Congresso, já elege o Governador e a Assembléia pelo regime constitucional adotado, quando cessam as atribuições do Governador Territorial nomeado pela União.

Não se quis essa fórmula prudente. A Assembléia Constituinte da Guanabara foi eleita posteriormente à ereção do novo Estado. O novo Governador passou a exercer funções que não estavam definidas. E, para piorar o quadro, dispôs a Lei SANTIAGO DANTAS a sobrevivência da antiga Câmara de Vereadores, com poder de conhecer dos vetos e com a esperança de fundir-se com a Assembléia Legislativa.

O choque entre as duas Câmaras era inevitável e cedo explodiu. A antiga Câmara de Vereadores, superlotada de funcionários, que não cabiam juntos em suas dependências, recusou os serviços de qualquer dêles à Constituinte, que apelou para a Câmara Federal, dela obtendo não só o Palácio Tiradentes, mas o empréstimo de vários taquígrafos e outros servidores que ainda não haviam sido removidos para Brasília.

No apagar das luzes do período encerrado pela posse do Governador e da Constituinte eleitos, os Vereadores aprovaram algumas leis relativas a reivindicações de funcionários ou a outros interesses de grupos organizados. O Governador provisório as vetou e a Câmara Municipal preparou-se para rejeitar os vetos, batizando-se a si mesma com o título de Assembléia Legislativa, ao passo que a recém-eleita se designava como Assembléia Legislativa e Constituinte. Ficou assim a Guanabara, por algum tempo, com dualidade de Assembléias, como, por vêzes, ocorreu em alguns Estados no regime da Constituição de 1891, sempre que, graças à fraude eleito-

ral, duas delas se diziam eleitas e apresentavam as respectivas coleções de atas falsas.

Diante disso, a Constituinte optou por um remédio enérgico, drástico e heróico: considerando que estava investida do poder constituinte e que êste poderia exercido ser, num ou mais diplomas, votou e promulgou o Ato Constitucional n.º 1, no dia 29 de Dezembro de 1960, três semanas depois de ser instalada pelo Presidente do Tribunal Eleitoral. Por êsse diploma, a Constituinte passou a exercer “com plenitude e exclusividade as funções de Poder Legislativo do Estado”, nos têrmos e dentro dos limites do art. 28, n.º II, da Constituição Federal e da Lei 217, de 1948. Estatuiu mais que ela conheceria dos vetos, podendo rejeitá-los por 20 votos, isto é, por 2/3 de seus membros. Destarte, a Constituinte enfeixou em suas mãos o poder Legislativo Estadual e o Municipal.

A questão era não apenas jurídica, mas sobretudo política, tanto mais quanto se refletia nas grandes correntes partidárias nacionais, pois, a êsse tempo, o Governo Federal era oposito ao Governador e à maioria da Constituinte da Guanabara. Em função disso, a Câmara de Vereadores pediu e obteve do Procurador da República que representasse ao Supremo Tribunal Federal no sentido de ser declarada a inconstitucionalidade do Ato n.º 1, suspendendo-se a execução dêste, até pronunciamento da Egrégia Côrte.

Concedida a suspensão pelo Ministro ARI FRANCO, de tão saudosa memória, sobretudo nesta Faculdade, que tanto lhe deve, agravou a Assembléia Constituinte. Paralelamente, a Câmara de Vereadores impetrava mandado de segurança à Justiça Estadual.

Nesse intérim, assume a presidência da República o sr. Jânio Quadros. Em consequência, a Procuradoria da República pede retirada da liminar de suspensão do Ato n.º 1. Mas ela foi mantida. E só em 22-1-1962, quando há muito já vigorava a Constituição da Guanabara, decidiu o Supremo o caso, julgando improcedente a representação dos Vereadores (O acórdão, que transcreve a longa documentação e argumentação dos contendores nessa Representação n.º 466, está integralmente publicado na *Revista Forense*, vol. 207, págs. 71 a 103).

Foi nesse ambiente aquecido ao rubro que a Constituinte votou o seu regimento interno e atacou o trabalho de preparo, discussão e votação do projeto da Carta Política do nôvo Estado.

Reportando-me aos exaustivos estudos de CHARLES BEARD e de outros sôbre os interêsses profissionais, a situação de fortuna, o grau de educação e a situação social dos membros da Convenção de Filadélfia, como base da interpretação dos propósitos alcançados mercê dessa famosa Carta Política, não resisto à tentação de referir-me à composição humana da Constituinte da Guanabara, na esperança de que as pesquisas universitárias, em breve, penetrem nesses aspectos esclarecedores de tais documentos político-jurídicos. Não há necessidade de recordar as páginas célebres e tantas vêzes citadas de LASSALLE sôbre as fôrças reais subjacentes nas Constituições e que, ou se abrigam nelas, ou acabam por dilacerá-las ou iludi-las.

Que tipos de homens eram os 30 constituintes que discutiram e votaram a Constituição da Guanabara?

Dezoito dêles, pelo menos, tinham cursos de nível superior. Dêses, 11 se diplomaram em direito, embora apenas um dêles exercesse profissões forenses. Sete dos 30 se dedicaram a atividades de ensino. Daqueles 18 portadores de diplomas, um era diplomata, três receberam formação militar, dois exerceram a medicina, um dedicava-se à filologia. Sete, durante muito tempo, se ocuparam com o jornalismo escrito ou falado. Cêrca de 20, pelo menos, estavam inscritos nos quadros do serviço público civil, militar ou autárquico. Três senhoras, duas das quais intelectuais, figuravam entre êsses constituintes, que, em geral, eram pessoas de classe média. Nenhum milionário, comerciante ou industrial, pelo menos notôriamente. Dois operários apenas, ou, mais exatamente, um tecelão marxista e um cervejeiro. Um dos bacharéis e professôres era havido como marxista. A UDN representava o grupo mais forte, com nove deputados, seguido de perto pelo PTB. Um têrço e pouco mais se repartiam pelas demais legendas.

Cêrca de 20, pelo menos, possuíam, no mínimo, casa de morada e um automóvel. Com exceção de um com menos de 30 anos e outro com mais de 60, distribuíam-se entre êsses dois limites de idade.

Em conjunto, era uma assembléia mais inclinada do centro para a esquerda do que do centro para a direita. Quanto à experiência da vida política, quatro já haviam exercido mandato federal

e dezoito já haviam passado pela Câmara de Vereadores da Guanabara. Dos que não tinham experiência política, um era escritor e professor abalizado de Direito Público, já tendo desempenhado cargos de relêvo no Ministério Público. Quanto à raça, três eram de ascendência semita, sendo dois de origem judaica e um de origem sírio-libanesa; um descendia de italianos em primeira geração; os demais provinham da velha cepa luso-africano-índia, em diferentes matizes, contando-se um de puro sangue negro e dois pardos. Dos 23 que declararam a residência em 1960, um operário residia no subúrbio (Bangu), três mencionaram a Zona Norte, e os demais do Centro até a Zona Sul. Doze, pelo menos, nesta.

## VI

Coube ao PSD dar o Presidente da Constituinte. A UDN ficou com os outros três postos-chave da Assembléia: o presidente e o relator da Comissão elaboradora do projeto constitucional, e o líder da maioria no plenário. Mas essa maioria era heterogênea quanto aos Partidos, tendências e interesses profissionais, sobretudo fora dos quadros da UDN, que se apresentava como o grupo mais homogêneo em função das discriminações acima esboçadas.

Em relação a certos interesses gerais, entretanto, havia uniformidade, mesmo entre operários e intelectuais. Foi o caso, por exemplo, da educação, que recebia o apoio de todos, a ponto de disposição expressa consignar 2,5% das rendas tributárias para a Universidade da Guanabara. Nesse particular, as divergências se situavam nas convicções religiosas ou ideológicas dos constituintes, dois dos quais eram líderes católicos militantes, que combatiam as aspirações marxistas ou agnósticas da escola leiga e pública, em antagonismo com a escola particular, sobretudo das organizações católicas.

Resultou disso, no § 2.º do art. 54, um compromisso pelo qual foram atendidas ambas as correntes: “O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelo Estado e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem”. E no art. 57, parágrafo único, estabeleceu-se que o Estado auxiliará a iniciativa particular no setor da educação, concedendo financiamento aos estabelecimentos oficializados com mais de 10 anos de experiência.

A Constituição da Guanabara é a única que faz referências expressas aos excepcionais, o que reflete a influência de um deputado atingido por um defeito congênito (art. 50, e; art. 60).

Como os políticos não escapam aos mitos de seu tempo, há reiteradas menções da política de desenvolvimento na Constituição da Guanabara, a começar pelo preâmbulo, que difere das demais cartas políticas estaduais.

A condição especial da Guanabara, como Estado-Cidade, explica que a Constituição de 1961 seja parca de dispositivos voltados para os interesses das profissões rurais.

## VII

Dentre os problemas que mais dividiram a Assembléia, avultava o da criação de municípios. A UDN sustentava que o Estado, no regime da Constituição Federal, poderia não ter municípios, os quais não eram aconselháveis no caso da Guanabara. O PTB e os partidos menores defendiam os municípios como exigência constitucional e alegavam que, sem êles, o Estado não poderia arrecadar os impostos da competência municipal, como no tempo em que o Rio era a Capital da República, além da vantagem na participação do impôsto sôbre a renda. Evidentemente, essa era a atitude dos deputados eleitos pelos subúrbios, tanto mais quanto, oposicionistas, poderiam retirar competência do Governador, além das vantagens concretas dos cargos de cada prefeitura para a clientela eleitoral.

Dado o equilíbrio das duas correntes, tornando incerta a vitória de qualquer delas, a UDN propôs e alcançou um compromisso para que se deixasse o assunto à decisão do povo, num plebiscito, enquanto ela procurou obter do Congresso emenda constitucional declarando que o Estado sem municípios seria competente para decretar e arrecadar os impostos da competência dêstes. O plano produziu seus resultados, pois a 8-6-1961 era promulgada a Emenda n. 3, estatuinto que “aos Estados que, depois de 18-9-1946, se constituírem sem municípios em razão de peculiaridades locais, são atribuídos também os impostos previstos no art. 29.”

Desapareceu o principal argumento dos municipalistas e, graças à divulgação dos argumentos opostos à criação de prefeituras, o plebiscito de 1962 foi contrário a ela, sem que nem mesmo os interessados insistissem nos seus objetivos anteriores.

### VIII

Entre as originalidades advogadas na Constituinte está a proporcionalidade do número de deputados ao de eleitores e não à população, como estímulo à alfabetização e ao alistamento eleitoral, com o que se propicia o fortalecimento político da Guanabara, nas eleições presidenciais, comparativamente com as unidades poderosas como Minas Gerais e São Paulo.

Outra disposição que não se encontra nas Constituições estaduais anteriores, é a destituição do Governador por *atos* e não *crimes* de responsabilidade, de sorte que o instituto se caracterize como julgamento político sem qualquer conotação penal.

Em matéria orçamentária, prevaleceu uma diretriz também inédita em nosso direito constitucional, pois os demais Estados se limitaram a repetir, inútilmente, aliás, o que jaz nos arts. 73 a 75 da Constituição Federal. O art. 19 da Constituição carioca dilatou o prazo de envio da proposta para 31 de agosto (o que veio a ser imitado pelo Congresso na Emenda n. 8); permitiu transferências de créditos por lei; previu os programas pluriennais com inclusão obrigatória nos orçamentos anuais; estabeleceu o *performance budget* da Comissão Hoover como rotina; impôs que a proposta fôsse instruída com os dados macro-econômicos da conjuntura; enfim, outras normas que asseguram mais perfeita política financeira, dentre as quais o teto de 60% para despesas com pessoal.

Dentre as idéias aventadas, mas não aproveitadas, inclui-se a substituição do Tribunal de Contas por um Auditor e Controlador Geral da confiança da Assembléia, a exemplo de funcionário semelhante da Inglaterra, Estados Unidos e outros países.

Os Constituintes compulsaram as Constituições Estaduais de 1947 e de 1935, mas afastaram-se delas em muitos pontos, em relação aos quais adotaram orientação própria. Não lhes eram estranhas as Constituições de alguns Estados norte-americanos, inclusive algumas recentes, como a do Alasca, pois a Embaixada Americana sollicitamente atendeu ao pedido de cópias por avião. Mas esses textos não eram adaptáveis ao caso da Guanabara.

Úteis foram os trabalhos de pesquisa dos técnicos e professores que assessoraram a pretendida reforma constitucional do Estado de Nova Iorque, nos quais colaboraram as sete universidades daquele Estado. Como um dos constituintes houvesse visitado Nova Iorque poucos meses antes, obtive do professor P. STUDENSKI cópias

dos estudos ainda mantidos em sigilo. Eles, até certo ponto, encorajaram as normas financeiras do art. 19, que trata do orçamento.

### IX

Noutro ponto, de pura técnica legislativa, foi possível aliciar-se a maioria da Constituinte, evitando que ela pendesse para os textos longos, casuísticos, quase regulamentares, que, nos demais Estados, repetem ociosamente o que está na Constituição Federal e por esta é impôsto aos Estados.

As Constituições Estaduais, no Brasil, desdobram-se em mais de 100 artigos, contando em média 150. São Paulo, por exemplo, tem 152, enquanto Santa Catarina se derrama por 225, Sergipe por 221 e o Rio Grande do Sul atinge ao extremo de 252. Sóbria, apresentava-se apenas a do Espírito Santo, com 79 artigos.

Guanabara regulou-se em 81 artigos, para cuja redação literária foi preciosa a colaboração de um competente, o Deputado Gladstone Chaves de Melo, professor de Filologia. Todavia, escapou um pleonasma no art. 52, o disputado dispositivo relativo à organização municipal que “será condicionada às peculiaridades da região, às condições, etc.”.

### X

Foge ao tema que me foi distribuído — antecedentes e idéias gerais, — uma análise de todos os pontos em que a Constituição da Guanabara se afasta das linhas gerais das outras cartas políticas dos Estados brasileiros.

Saliento, entretanto, que ela fêz escola, pois influenciou decisivamente na mais recente dessas Constituições, a do Acre, que não só adotou várias de suas originalidades, mas até algumas das idéias suscitadas na Constituinte e que esta não acolheu, como o Auditor Geral em substituição ao Tribunal de Contas. Note-se que a Constituição do Acre aprimorou a concisão da da Guanabara e do Espírito Santo, reduzindo o texto a menos de 60 artigos, ou seja, 25% menos do que a do Espírito Santo, até então a mais breve.

### XI

A semelhança do modelo norte-americano, a Federação brasileira atribui expressamente várias competências à União, deixando

ainda vasto campo aos poderes inerentes, a que se referiram ALEXANDER HAMILTON, MARSHALL e outros. E aos Estados foi deixado tudo quanto a Constituição não reservou explícita ou implicitamente à União.

Mas ninguém se iluda acêrca desses poderes remanescentes. Tão minuciosa é a lista das competências da União e tão meticulosa foi a Constituição Federal em traçar a organização dos Estados, que estes, na realidade, vivem comprimidos naqueles sapatinhos apertados que, outrora, atrofiavam os pés das mulheres chinesas e as embaraçavam na marcha.

Uma Constituição Estadual, no Brasil, dispõe sobre muito pouco, porque está adstrita às normas rígidas da Constituição Federal. Pior ainda, o Supremo Tribunal Federal, conhecendo de representação contra a Constituição do Rio Grande do Sul, adotou interpretação que sufoca qualquer impulso renovador, como seria o governo de gabinete, escolhido por aquêlê Estado.

A Constituição da Guanabara não poderá fugir à disciplina dura e estreita da Constituição Federal, embora seja um Estado bem diferente de todos os Estados. Dentro do possível, ela, todavia, fêz obra própria; e, a despeito de minha suspeição, talvez boa. Bem melhor do que as que a precederam.

## A ORGANIZAÇÃO DOS PODÊRES NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA GUANABARA

THEMISTOCLES CAVALCANTI  
Da Universidade do Brasil

Uma das características do sistema federal é a coexistência, dentro de um mesmo Estado federal, de duas áreas políticas, representando, uma, a totalidade do poder estatal, e a outra, as diversas ordens parciais, que se distribuem pelos diversos Estados-membros.

A primeira apresenta a ordem total, a segunda, as diferentes divisões politicamente autônomas que se subordinam, naquilo que é geral, aos princípios fundamentais da ordem total, conservando o grau de autonomia política necessária à sua organização, ao seu govêrno, à sua administração.

Não existe uma hierarquia, em têrmos de subordinação, mas apenas níveis de competência diversos, reservado o primado, naquilo que interessa à ordem total, isto é, ao exercício da soberania, ao poder federal.

A hierarquia será apenas uma diferença de níveis na sua organização e nos seus instrumentos jurídicos e políticos.

Esta hierarquia não se define, portanto, em têrmos de subordinação ou de dependência, mas de conteúdo político, pelo primado do poder federal, soberano, na definição da organização federal e dos princípios que o estatuto federal julga essenciais para a harmonia dos poderes estaduais com a federação.

Por isso é que se pode dizer que uma das características do sistema federal é a coexistência de dois poderes políticos dentro da federação, um representando o poder total e soberano que comanda as grandes linhas do sistema e a ordem externa, o outro as ordens