ESTADOS – PODER CONSTITUINTE – GUANABARA – EXTINÇÃO DE MANDATOS DE VEREADORES.

– Intepretação do art. 18 da Constituição
– Idem da Lei n.º 3.752, de 1960.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Albano Raimundo de Freitas Marques e outros *versus* Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara
Recurso de mandado de segurança n.º 9.558 — Relator: Sr. Ministro PEDRO CHAVES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Recurso de Mandado de Segurança nº 9.558, da Guanabara, sendo recorrentes Albano Raimundo de Freitas Marques e outros e recorrida a Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, negar provimento ao recurso, por maioria de votos, *ut* notas taquigráficas anexas.

Brasília, 19 de janeiro de 1962. — *F. de Barros Barreto*, Presidente. — *Pedro Chaves*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Albano Raimundo de Freitas Marques e outros impetraram, ao egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara, mandado de segurança contra a Assembléia Legislativa, e a medida lhes foi recusada pelo venerando acórdão de fls. 155 e seguintes, interpondo os impetrantes êste recurso ordinário.

De longo e volumoso processo, faço a síntese que segue: Os autores ora recorrentes foram eleitos em 3 de outubro de 1958, com mandato por quatro anos, para a Câmara de Vereadores do antigo Distrito Federal, sendo empos-

sados nos respectivos cargos aos 31 de janeiro de 1959. Essa corporação exercia o Poder Legislativo local, por fôrça do que dispunha a Lei nº 217, de 15 de janeiro de 1948.

A transferência do Distrito Federal para êste planalto goiano e a transformação do antigo Estado da Guanabara exigiram do legislador federal providências de ordem política, administrativa, jurídica e constitucional, que vieram através da Lei nº 3.752, de 14 de abril de 1960, conhecida como a Lei San Tiago Dantas. Êsse diploma legislativo convocou a Constituinte para o Estado da Guanabara, e, como não podia deixar o território e a população do antigo Distrito Federal, em verdadeiro caos político administrativo, estatuiu normas e regras, para o momento e para o futuro, fazendo da nebulosa genitrix um organismo estatal composto de um Executivo, representado pela figura singular e estranha ao nosso sistema constitucional de um "Governador Provisório" de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado; de um Legislativo, aproveitado e adaptado às novas condições, mantido o Judiciário na forma preexistente. A Constituinte foi convocada com prazo certo e funções específicas, trinta deputados especialmente eleitos diretamente, para fazerem a Constituição em quatro meses. Promulgada a Constituição do nôvo Estado, transformar-se-ia a Constituinte em Assembléia Legislativa, à qual seriam incorporados, na forma que fôsse estabelecida, os cinqüenta membros da Câmara de Vereadores, cujos mandatos seriam respeitados, coincidindo o têrmo final, de uns e outros, mandatos de constituintes transformados em legisladores originários, e, de vereadores legiferantes, todos igualados nas funções de deputados, no dia fixado de 31 de janeiro de 1963.

A respeitável Assembléia Constituinte não atendeu na sua integridade os mandamentos da Lei San Tiago Dantas, tendo, pelos arts. 4º e 5º do Ato Constitucional das Disposições Transitórias, recusado peremptòriamente qualquer alteração na sua composição, reservando a exclusividade do exercício de suas atribuições aos deputados que foram eleitos em 3 de outubro de 1960 para a Constituinte e extinguiu a Câmara de Vereadores eleita a 3 de outubro de 1958.

É contra isso que se insurgem os impetrantes recorrentes, que apontam, como direito seu líquido e certo, aquêles de serem incorporados e integrarem a Assembléia Legislativa até o término do mandato legislativo, que lhes foi outorgado pelo eleitorado carioca.

O egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara, pelo acórdão de fls. 155, vencida a preliminar de não conhecimento que teve apenas cinco sufrágios, denegou a segurança por vinte e nove votos contra dois que a concediam.

Da emenda do venerando acórdão, consta o seguinte:

"Invalidade e inoperância do dispositivo da Lei Santiago Dantas no sentido da integração dos mencionados Vereadores, a partir da promulgação da Constituição estadual, na Assembléia Legislativa estadual, em conflito com preceitos constitucionais.

O poder constituinte estadual deve obediência apenas à Constituição federal, de cujos princípios não pode se afastar (art. 18)".

Com o arrazoado de fls. 241, *opportuno tempore*, recorreram os impetrantes para êste Tribunal, conforme autorização do art. 101, II, letra *a*, da Constituição. A Assembléia Legislativa ofereceu contra-razões e a douta Procuradoria-Geral da República, pelo parecer de fls. 269, de autoria do eminente Dr. Procurador-Geral opinou pelo provimento do recurso e concessão da segurança.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves (Relator) — A indisfarçável dificuldade da questão posta sob o alto julgamento dêste egrégio Supremo Tribunal está no exame da competência de atribuições da Assembléia Constituinte e decidir-se sôbre, se ela estaria prêsa, jungida, submetida à Lei que a convocou, ou se poderia agir e deliberar, cerceada apenas pelos limites discriminatórios traçados pela Constituição federal.

O poder constituinte institucional emanado do povo e em nome dêle exercido, como enfàticamente proclama o estatuto de 18 de setembro de 1946, não conhece delimitações. É livre e soberano, quanto a forma a adotar e mesmo quanto a matéria. Já o mesmo não acontece com o poder constituinte complementar ou secundário, compreendendo-se, no primeiro, a capacidade adicional ou de emendas e reformas e, no segundo, a faculdade constituinte dos Estados nas federações e confederações. Não vou me embaralhar no cipoal de construções constitucionalistas, mais ou menos opinativas, mas cingir-me aos preceitos, normas e princípios consagrados na nossa Constituição. A competência plena e irrestrita do poder constituinte originário decorre de sua própria soberania. A competência constituinte, adiconal complementar ou de reforma, está consubstanciada no art. 217 da Constituição, que trata do modo ou forma, da oportunidade das restrições. A competência secundária foi atribuída aos Estados-membros pelo art. 11, § 9º, do Ato das Disposições Transitórias, de decretarem suas próprias constituições dentro de quatro meses a partir da instalação das respectivas Assembléias.

Reconheço e proclamo as sérias dificuldades decorrentes do advento do Estado da Guanabara e sua incorporação ao sistema federativo nacional, dada a ausência da previsão constitucional e até de precedentes. Dificuldades, acrescidas pela preexistência de um Poder Legislativo local, eleito por quatro anos, na forma do art. 1º, da emenda constitucional número 2, de 3 de julho de 1956.

Procurou a Lei nº 3.752, de 14 de abril de 1960, obviar essas dificuldades. Era de necessidade dar forma jurídica ao Estado da Guanabara. A Lei San Tiago Dantas convocou a Constituinte. Surgiram daí as primeiras divergências, pois, segundo abalizadas opiniões de juristas eméritos, essa função constituinte pertencia de direito à Câmara dos Vereadores que desfrutava a condição de Poder Legislativo local, por fôrça da Lei número 217, de 15 de janeiro de 1948, arts. 1º, 6º e 13, oriunda do preceito do art. 26, da própria Constituição federal. Preferiu o Congresso Nacional adotar o sistema híbrido da Lei nº 3.752. Manteve as funções legislativas da Câmara dos Vereadores em seu art. 7º e convocou outro organismo especificamente eleitor para as funções de Assembléia Constituinte. Mas ao convocar o Poder Constituinte, lhe traçou normas instituidoras e pragmáticas a que êle não se sujeitou. Assim, não atendeu a Assembléia Constituinte ao número de deputados que fôra marcado para a formação da Assembléia Legislativa e desatendeu também ao disposto no art. 7º, § 1º, da Lei San Tiago Dantas, quanto a integração ou fusão da antiga Câmara dos Vereadores, no quadro e corpo deliberante da Assembléia Legislativa.

Podia fazê-lo? Não alegam os impetrantes. Sim, sustenta a Assembléia Legislativa. Sim, decidiu o egrégio Tribunal de Justiça da Guanabara, pela voz autorizada de vinte e nove votos de seus ilustres desembargadores. Não, retruca o eminente Sr. Procurador-Geral da República, em brilhante parecer.

A mim se me afigura indiscutível a ilegitimidade da deliberação da Assembléia Constituinte, hoje consubstanciada na Constituição do Estado e em seu Ato Constitucional de Disposições Transitórias.

Convocada que foi a Assembléia Constituinte do Estado da Guanabara, constituída e instalada, nela se integrou, em sua plenitude, a autonomia de auto-constituição assegurada aos Estados-membros pelo art. 18, *caput* do estatuto federal de 1946, com a única restrição que é a sujeição aos princípios estabelecidos na própria Constituição federal.

Nem se compadeceria com o princípio de igualdade de tratamento dos Estados-membros impor-se ao Estado da Guanabara maiores restrições do que aquelas que limitam a autonomia dos demais. A mim se me afigura, contrária ao princípio da autonomia estadual, ofensiva ao critério da representação indissolùvelmente ligado ao sistema republicano e infringente do texto do espírito do art. 18 da Constituição federal, a disposição do parágrafo único do art. 7º da Lei nº 3.752, de 14 de abril de 1960, que mandou aglutinar na Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara, os vereadores do extinto Distrito Federal, sob pretexto de salvaguardar a duração de um mandato. Repeliu a Assembléia Constituinte o enxêrto que a biologia política patològicamente lhe quis impor e que não podia prosperar ante as regras da genética que não permite o acasalamento fora das leis da espécie, expelindo o corpo estranho, morto, verdadeiro "duendo" afastado pelo ritual do exorcismo constitucional.

Fala-se em respeito ao mandato conferido, em 3 de outubro de 1958, aos impetrantes. O respeito ao mandato eleitoral é na verdade um cânon republicano constitucional. Muito se falou, se escreveu, se deblaterou no curso desta ação de segurança, nos autos e fora dêles, da duração dos mandatos eletivos e dos casos de sua perda, ou da sua extinção pelo curso do tempo, mas é preciso também não se perder de vista que o mandato também se extingue pelo desaparecimento da função ou do órgão e não pode ser transferido, removido, transposto para função ou órgão diferente. Na espécie, nem a função, nem o órgão, para que foram eleitos em 1958 os impetrantes ora recorrentes, são iguais àquelas que êles disputam, na Assembléia de que pretendem participar. A função para que foram eleitos vereadores, lhes dava atribuições legislativas menos amplas do que aquelas que a Constituição confere aos deputados, e, assim mesmo, funções outorgadas pelo Congresso Nacional, através da emenda constitucional nº 2, em caráter excepcional, para o Distrito Federal, e tão só para êle, não podendo se estender ao Estado da Guanabara, então inexistente, sob alegação de se tratar do mesmo território geográfico, quando são na realidade duas pessoas de direito público interno, política e administrativamente, diversas e dissemelhantes, na sua organização e em seus podêres.

Por êstes argumentos que somo aos que constam do julgado recorrido, nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Senhor Presidente, começo meu voto muito acabrunhado, porque tenho que divergir, e o faço com todo o aprêço e estima do eminente Ministro Pedro Chaves, que acabou de produzir um voto notável por sua estrutura lógica. Seu voto é uma peça inteiriça, que temos de aceitar ou rejeitar por inteiro. Daí vem o meu constrangimento, porque, fiel a opinião que emiti desde fins de 1959, eu me coloco em posição que me obriga a rejeitar, embora com todo o aprêço, a própria estrutura do voto de S. Exa.

O Sr. Ministro Pedro Chaves (Relator) — As opiniões de V. Exa., além da sua estrutura moral, são sempre abalizadissimas.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Muito obrigado a V. Exa.

Senhor Presidente, o debate travado nesta assentada quase dispensaria fundamentação mais longa. Entretanto,

cada juiz tem o dever de motivar, o mais completamente possível, sua convicção, inclusive para demonstrar a seus pares que não se trata de conclusão apressada, porém meditada, refletida.

Em 1959, desempenhava eu a função de advogado do então Distrito Federal, quando surgiu um problema de conseqüências práticas muito sérias. A Câmara de Vereadores teria de votar uma lei orçamentária, para vigorar, durante certo período, sob o regime estadual da Guanabara, e não mais sob o anterior estatuto distrital, que terminaria em 21 de abril de 1960. O assunto foi levado à Procuradoria-Geral, em consulta, e distribuído a mim. Procedi então a um estudo mais extenso do que seria necessário, porque se destinava o parecer a ser apresentado aos vereadores, muitos dêles não versados na especialidade. Conclui o parecer (deixando de lado pormenores que aqui não interessam), do seguinte modo:

"...parece perfeitamente admissível que o legislador federal, mediante emenda aditiva à Lei Orgânica do Distrito Federal (Constituição, artigo 25), estabeleça normas transitórias pertinentes à transformação do Distrito Federal em Estado, inclusive no que respeita à execução orçamentária. A Lei Orgânica está para o Distrito Federal como a Constituiição para os Estados. Nada mais natural, portanto, que, na ausência de normas constitucionais específicas, nela se incluam as disposições transitórias necessárias à mais perfeita execução do preceito imperativo que determina a transformação do Distrito Federal em Estado".

O parecer é de 11 de novembro de 1959 e foi algum tempo depois publicado na *Revista Forense*. Naquele tempo ainda não havia o agudo problema político que se desdobra perante nós, não se definira ainda a luta política que se desencadeou no Distrito Federal no ano seguinte. A questão tinha, porém, de ser encaminhada, porque já naquela altura se desenhava no Congresso o impasse que tornou impossível a emenda constitucional destinada a regular a transformação do Distrito Federal em Estado. Peço, Senhores Ministros, que me relevem a reminiscência porque ela é que me incita a cumprir meu dever de coerência.

Ouvi com a mais cordial atenção os argumentos do eminente Ministro Pedro Chaves. Se S. Exa. me tivesse abalado a convicção, com a maior lealdade eu repudiaria as conclusões daquele parecer, e renderia ao raciocínio de S. Exa.

A meu ver, *data venia*, o eminente Procurador-Geral da República, desenvolvendo oralmente seus argumentos, colocou a questão nos seus devidos têrmos. Não se trata aqui, penso eu, de um problema de prevalência da lei federal sôbre a Constituição estadual. O problema que temos de enfrentar é o da prevalência de princípios da Constituição federal sôbre a Constituição do Estado. Que princípios serão êsses? Aqui está o ponto essencial da argumentação.

Invoca-se em sentido contrário o art. 18 da Constituição federal: "Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição". E o eminente Professor Alcino Salazar indagou da tribuna: "Quais os textos da Constituição que não foram violados?"

Pondero, em primeiro lugar, que a Constituição, no art. 18, não alude a texto; alude a *princípios*, conceito mais amplo. E no § 1º esclarece: "Aos Estados se reservam todos os podêres que, implícita ou explìcitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição". De tudo se conclui que não são textos que estão em jôgo, mas princípios, e também princípios implícitos, não sòmente os expressos.

Vejamos qual o princípio básico do direito constitucional federal que foi

violado pela Assembléia Legislativa, funcionando como poder constituinte do Estado da Guanabara, ao interromper, em pleno curso, mandatos políticos que haviam sido conferidos regularmente. Êsse princípio pode ser enunciado como o da intangibilidade do mandato político e resulta, não apenas de um, mas de vários preceitos da Constituição federal. Resulta, em primeiro lugar, do art. 1º, segunda parte, mencionado na impetração e acentuado pelo eminente Procurador-Geral. Segundo êsse princípio "todo poder emana do povo", e dêle resulta que o poder emanado do povo é intangível, há de ser respeitado, não pode ser violado.

Esta conclusão não poderia ser acoimada de arbitrária. Ela está no art. 7º, nº VII, inciso *a*, da Constituição, que constrange os Estados a se organizarem na forma de govêrno republicano representativo. Se a Constituição tivesse dito apenas govêrno republicano, já teria dito tudo; mas, tendo em vista debates travados aqui e alhures, não quis o constituinte deixar a respeito a mínima dúvida, e escreveu: "govêrno republicano representativo".

Vê-se, pois, que o princípio capital a ser observado pelos Estados é o de representação política, isto é, não se podem organizar sem representação política, e não se podem organizar, desrespeitando a representação política.

Nesse regime a respeito dêsse ponto é mais completo do que a matriz. Perdoem-me se vou fazer referência ao direito norte-americano. Faço-o por ter aprendido na escola que copiamos, no fundamental a Constituição norte-americana, que tem mais de 10 anos de experiência vivida, e é natural que nos possa fornecer alguma inspiração.

Na Constituição americana, onde existe também o dever dos Estados de se conformarem com a firma republicana de govêrno, a Côrte Suprema não entra na apreciação da conformidade das Constituições estaduais com êste princípio. Considera essa matéria exclusivamente política, da alçada dos podêres políticos, isto é, do Presidente e do Congresso dos Estados Unidos.

Nossa Constituição, que já resultou de elaboração doutrinária mais desenvolvida, confiou ao Supremo Tribunal a tarefa de verificar, em cada caso, a obediência das Constituições estaduais aos princípios cardeais do regime. Mas, se ela fôsse tão omissa como a norte-americana, qual seria a conseqüência? É que o árbitro desta conformidade seria a lei federal.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — É que os sistemas são diferentes, como V. Exa. mesmo declara.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Minha argumentação vai mais além. Se V. Exa. me fizer a honra de acompanhar meu raciocínio, verá que não fico por aqui. Estou apenas ponderando que, se nossa Constituição fôsse mais omissa e tivéssemos de remontar às origens do regime, veríamos que o árbitro da conformidade das Constituição estaduais com a forma republicana de govêrno seria o Congresso Nacional.

Já temos, portanto, Senhores Ministros, dois dispositivos da Constituição, dos quais resulta a intangibilidade dos mandatos: aquêle segundo o qual todo o poder emana do povo, a êste outro que compete os Estados a se organizarem com observância do regime representativo, em cuja base está o mandato político.

Além disso, em duas oportunidades concretas, a Constituição previu o problema da transformação política de unidades da Federação e em muitas mandou respeitar integralmente os mandatos existentes à época da transformação.

A primeira está nos arts. 3º, § 2º, e 11 das disposições transitórias, que mandaram eleger governadores estaduais antes de elaboradas as Constituições e 11 das disposições transitórias,

que o mandato dêsses Governadores terminaria na data em que findasse o do Presidente da República. Portanto, subtraiu às constituintes estaduais o poder de limitar o mandato do governador eleito antes da Constituinte. Primeira aplicação concreta do princípio a que inicialmente aludimos.

A segunda aplicação, está recentíssima, vem na emenda constitucional que implantou no país o parlamentarismo, fundamental mudança para um regime em cuja base está a possibilidade da dissolução da Câmara, para um regime que admite esta exceção importantíssima ao princípio da intangibilidade dos mandatos. E que fêz essa emenda constitucional? Foi expressa no art. 24:

"As Constituições dos Estados adaptar-se-ão ao sistema parlamentar de govêrno, no prazo que a lei fixar, e que não poderá ser anterior ao término do mandato dos atuais governadores. Ficam respeitados, igualmente, até o seu término, os demais mandatos federais, estaduais e municipais".

Portanto, no próprio momento em que instituíra um regime, que não tem pela inviolabilidade do mandato político a mesma veneração do regime presidencialista, essa emenda constitucional mandou respeito ao princípio da soberania popular, princípio básico do regime representativo.

O Sr. Ministro Ari Franco — Que o mandato é intocável, isso foi defendido em artigo, que guardo, daquele que mais se pode apavorar com a incorporação da Câmara dos Vereadores à Assembléia Legislativa, o Senhor Carlos Lacerda.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Meu caro mestre, se não mencionei aquêle artigo foi por estar tratando apenas do aspecto jurídico do problema e o autor não é um constitucionalista. O subsídio é realmente muito valioso, desde que se desloque o debate do plano jurídico para o político.

O Sr. Ministro Ari Franco — É um condutor da opinião pública. Perdoe-me pelo aparte.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — V. Exa. trouxe esclarecimento da maior significação, suprindo omissão do meu voto.

O art. 26 da Constituição federal — veja-se que ainda não toquei na Lei San Tiago Dantas, permanecendo exclusivamente no plano da Constituição federal que dispôs que o Distrito Federal teria Câmara eleita pelo povo com funções legislativas.

Portanto, a Câmara que existia no antigo Distrito Federal, no momento em que a Constituição estadual foi promulgada, não era uma Câmara subalterna, uma Câmara cujo poder se tivesse originado de lei ordinária; era uma Câmara que a própria Constituição federal definia como Assembléia Legislativa, Câmara a que a Constituição diretamente atribuiu podêres legislativos.

A lei de Organização do Distrito Federal, prevista no art. 25 da Constituição, marcou para esta Câmara a investidura de quatro anos, e nesta conformidade é que foi eleita. A investidura de quatro anos coincidia com a marcada na emenda constitucional número 2, que dava autonomia política ao antigo Distrito Federal.

Resulta, portanto, dos dispositivos analisados que o mandato de quatro anos da Câmara do D. Federal filiava-se direta e necessàriamente à própria Constituição federal, seja porque o art. 26 lhe deu atribuições legislativas, com o prazo de quatro anos, na forma da lei prevista no art. 25; seja porque a emenda constitucional nº 2 reproduziu o mesmo prazo de quatro anos.

Era esta a situação, quando sobreveio a Lei San Tiago Dantas. Esta lei regulou a transformação do Distrito Federal em Estado, tendo em vista à competência que ao legislador federal atri-

buiu o citado art. 25. Se ao legislador federal competia organizar o Distrito Federal, na ausência de qualquer disposição constitucional em contrário, era êle o único competente para regular a transição do Distrito Federal para outra forma política.

Mas o legislador encontrou um fato real intransponível, que era a existência de mandatos legítimos em curso. Então que fêz a lei? Determinou por autoridade própria, que êsses mandatos subsistissem? Não. Limitou-se a reconhecer e proclamar que êles subsistiam (aqui está minha pequena divergência quanto ao enunciado, com o eminente Procurador Geral).

A Lei San Tiago Dantas nada inovou a respeito, é uma lei puramente declaratória de uma situação preexistente. Ela explicitou o que resultaria da pura interpretação da Constituição: havia mandatos em curso, e a lei dispôs que êsses mandatos seriam respeitados. Não podem ser cassados.

A lei disse aquilo que um jurista podia dizer em um parecer, e o parecer seria tão válido quanto a lei, porque um e outra interpretam a Constituição federal.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — V. Exa. entende que haveria coincidência de atribuições entre o mandato de vereador e o de deputado estadual?

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Senhor Ministro Luís Gallotti, vou considerar êste ponto, ao tratar da parte da Lei San Tiago Dantas, que deixava à Constituição estadual regular as funções da Câmara dos Vereadores.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Também entendo que o mandato é intocável e vou sustentar isto no meu voto. Mas não é possível que, a pretexto da intocabilidade do mandato, se transforme por lei ordinária, o titular de um mandato em titular de outro, diverso. Não é possível que uma lei possa eleger quem não foi eleito.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Senhor Ministro Luís Gallotti, se do desenvolvimento de meu voto resulta que a Lei San Tiago Dantas nada determinou, no ponto em debate, sendo apenas declaratória de uma situação preexistente, já está em parte respondida a objeção de V. Exa. Refiro-me à intocabilidade do mandato, com funções legislativas, que tinham êsses representantes. Que dispôs a Lei San Tiago Dantas? Passo a ler:

"Os membros da Assembléia Constituinte e os atuais vereadores integrarão, a partir da promulgação da Constituição, e na forma que esta estabelecer, a Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara, respeitada a situação dos respectivos mandatos."

O respeito a êsse mandato só não seria uma conseqüência necessária da Constituição federal, na hipótese a que aludiu o eminente Procurador-Geral, se êles tivessem terminado antes, como havia sustentado tempos atrás o Tribunal Regional Eleitoral.

Argumentou-se, porém, e com muita razão, que a decisão do Tribunal Regional Eleitoral, proferida em consulta, não era definitiva, nem vinculativa. Todos conhecemos o célebre precedente do Dr. Ademar de Barros, que, depois de se candidatar a senador, teve sua inscrição cancelada, por deliberação posterior.

O Sr. Ministro Ari Franco — Do Tribunal Regional Eleitoral, mantida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Nas últimas quarenta e oito horas foi inscrito, pelo partido, outro candidato, para concorrer às eleições.

Voltando ao meu raciocínio momentâneamente abandonado: desde que o mandato anterior era de quatro anos, tinha de ser respeitado, a menos, como disse eu, que houvesse terminado.

Alegou-se, da tribuna, e foi agora lembrado pelo eminente Ministro Luís

Gallotti, que o mandato teria terminado pela transformação do Distrito Federal em Estado. Não teria terminado *ratione temporis* mas *ratione materiae*, porque teria deixado de existir o órgão legislativo distrital.

A êsse respeito, quero relembrar pareceres de alguns eminentes juristas, que, por volta de 1959, apreciaram êsse mesmo problema e sustentaram que a transformação do Distrito Federal em Estado não criava uma entidade política totalmente nova.

O Sr. Ministro Ari Franco — Entre êles, Temístocles Cavalcanti.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Entre êles, Temístocles Cavalcanti, ilustre deputado à Assembléia Constituinte.

O Sr. Ministro Ari Franco — Tenho em mãos a coleção dêsses pareceres.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — E quem mais aprofundou êsses estudos, sob o aspecto que ora considero, foi o Professor Francisco Campos. O que ocorreu — disse êle — foi simples transformação de uma mesma entidade política, sediada em determinado território e governada por um acervo de leis e de atos administrativos de tôda a natureza. Essa entidade se transformou; perdeu o estatuto distrital e adquiriu o estatuto estadual; mas não se extinguiu uma unidade política para dar lugar a outra, por isso subsiste, em perfeita continuidade, o único poder representativo que lá existia e que era a então Câmara de Vereadores, na realidade assembléia legislativa, pelos podêres de que se achava investida.

Num regime como o nosso, que erigiu o mandato político em seu dogma fundamental, quando uma unidade política se transforma, passando do estatuto distrital para o estadual, não é possível deixar de respeitar o único órgão representativo que nela funcione.

O Sr. Ministro Ari Franco — Câmara que legislava em caráter estadual.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Em matéria de organização administrativa e judiciária, quem legislava era o Congresso Nacional. As atribuições da Câmara de Vereadores eram mais as da órbita municipal. A situação do Distrito Federal era *sui generis*. Em alguns pontos, êle se equiparava aos Estados. Por exemplo, tinha um Tribunal de Justiça, rigorosamente estadual, e uma Câmara de Vereadores, mais municipal do que estadual. Essa a situação. Se a Câmara fôsse estadual, legislaria sôbre a organização administrativa e judiciária. Temos de ver a realidade.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Senhores Ministros, o argumento que acaba de ser desenvolvido, em aparte, pelo eminente Ministro Luís Gallotti, é um argumento bifronte (não vai nisto qualquer sentido pejorativo, porque uso a palavra no exato sentido de argumento de dois gumes); quando estava reunida a Assembléia Constituinte estadual, era muito discutível que se pudesse abolir os municípios no nôvo Estado, tanto assim que a própria Constituição estadual previu a sua possível criação, admitindo duas possibilidades: haver ou não haver municípios.

Pois bem, os mandatos em curso, que correspondiam ao estatuto jurídico do Distrito Federal, eram mandatos de natureza, ao mesmo tempo, estadual e municipal, haja vista que os tributos estaduais e municipais eram todos da competência do então Distrito Federal.

Se, no momento em que a Constituição foi elaborada, era muito discutível que pudesse suprimir os municípios (e a meu ver não podia), sob êsse aspecto era pelo menos muito discutível que pudesse extinguir o mandato de uma assembléia que também tinha funções edílicas.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Vossa Excelência conclui que poderia ser mantida essa Câmara, como Câmara Municipal, na hipótese de serem criados municípios. Até aí talvez pudéssemos concordar.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — É uma das possibilidades que admito, apoiado na autoridade do Professor San Tiago Dantas, que vou citar dentro em pouco.

Veio, depois, a Emenda Constitucional nº 3, que regulou diversos assuntos, relacionados com a mudança da Capital; esta emenda constitucional é que pôs têrmo à polêmica, permitindo a existência do Estado da Guanabara sem município. Mas essa emenda constitucional é posterior à Constituição do Estado da Guanabara.

Portanto, no momento em que a Constituição foi promulgada, a Assembléia não poderia, legitimamente, cassar mandatos dos componentes de uma Câmara que tinha podêres edilícios, porque naquele momento não seria possível suprimir os municípios do Estado da Guanabara, o que só foi permitido por lei constitucional federal posterior.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Contra preceito constitucional federal, não há como invocar direito adquirido.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Não resta dúvida. Estou inteiramente de acôrdo neste ponto, mas estamos examinando se a Lei San Tiago Dantas exorbitou da Constituição federal. Entendo que não podia ter exorbitado, em confronto com emenda constitucional que, ao tempo, nem sequer tinha sido proposta a emenda constitucional nº 3. E a Lei San Tiago Dantas remeteu à Constituição estadual a *forma* pela qual seria regulada a continuidade dos mandatos dos vereadores. Eis aí a grande sabedoria da Lei San Tiago Dantas, porque se limitou, volto a insistir, a explicitar, a declarar uma situação preexistente. Essa lei nada criou, no ponto que nos interessa, apenas respeitou mandatos em curso e disse: a Assembléia Constituinte, no uso de seus legítimos podêres, determinará de que *forma* êsses mandatos vão subsistir.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Mandava incorporar os vereadores à Assembléia Legislativa? V. Exa. considera razoável serem incorporados à Assembléia *estadual* vereadores que tinham sobretudo atribuições próprias da órbita *municipal*?

O Sr. Ministro Vitor Nunes Leal — Existe aí uma questão de *forma*. A Lei San Tiago Dantas não poderia antecipar-se ao constituinte estadual, nesse ponto.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Não é isso o que os impetrantes pedem; êles não pretendem ser tidos como integrantes de uma Câmara Municipal.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Estou desenvolvendo o assunto dentro da lógica do meu voto, examinando a Lei San Tiago Dantas no conjunto das instituições existentes. A Lei San Tiago Dantas no ponto que nos interessa, repito, nada criou, limitou-se a declarar uma situação pre-existente. Apenas disse isto: aqui estão mandatos conferidos legitimamente, mandatos em curso, que não podem ser cassados, que têm de ser respeitados, para exercer que espécie de funções? Responde a segunda parte do mesmo dispositivo legal: aquelas funções que forem definidas pela Constituição estadual. E a lei procedeu a meu ver muito corretamente.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Mas não disse assim; admitiu que os mandatos dos vereadores continuassem na forma que a Assembléia entendesse, constituindo um todo: não disse nas funções que ela entendesse.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Mas V. Exa. não deve ser tão rigoroso na apreciação de uma só palavra da Lei San Tiago Dantas. V. Exa. está dando valor decisivo à palavra "incorporar", deixando de lado a parte fundamental, que é a própria Constituição, parte substancial, por que esta é que continha as virtualidades correspondentes às diversas interpretações que viessem a predominar na Assembléia Constituinte, ao regular o assunto.

Mas que fêz a Assembléia Constituinte? Por motivos de ordem política, e

não jurídica, nada dispôs a respeito. Pensando a maioria da Assembléia que com a sua omissão cassava os mandatos, nada dispôs a respeito. Mas os mandatos não podiam ser cassados como não podem; por isso, a incorporação, agora, tem de se fazer, pura e simplesmente. E por quê? Por culpa da própria Assembléia Constituinte que não definiu quais seriam as novas atribuições daqueles mandatários, e essas atribuições eram indiscutìvelmente legislativas, dizendo respeito a tôda a área política e territorial que é hoje o Estado da Guanabara. Não há a menor incongruência em que aquelas funções legislativas correspondam precisamente às funções legislativas do Estado da Guanabara, tanto mais que a Assembléia Constituinte, podendo regular o assunto, nada dispõe em contrário.

Se a Constituinte houvesse dito que os mandatos ficariam limitados a tais ou quais funções (é uma das hipóteses previstas pelo Professor San Tiago Dantas, em discurso publicado no *Diário do Congresso* do dia 9 de março de 1961 e transcrito no memorial que nos foi distribuído pelo ilustre advogado Dr. Mozart Lago), se a Constituinte houvesse procedido dêsse modo, eu o consideraria perfeitamente legítimo, porque teria respeitado os mandatos, regulando o seu exercício, no uso de legítimas atribuições de Assembléia Constituinte. Aquêles mandatos teriam o conteúdo que a Constituição lhes quisesse atribuir, na organização do nosso Estado; mas a Assembléia o que não podia era suprimir, como disse o eminente Ministro Vilas-Boas, o essencial dos mandatos, que era a investidura política, emanada do povo, investidura garantida pela Constituição federal.

Pedindo desculpa aos eminentes colegas pela extensão do meu voto, quero apenas figurar uma hipótese. Sei que não é de bom tom, nas discussões sôbre interpretação de lei, figurar hipóteses que não se verificaram. Os autores formulam freqüentemente essa advertência, e um dos eminentes colegas já me chamou a atenção para isso. Mas às vêzes a figuração de hipótese que não ocorreu ajuda a clarear o pensamento de quem a exprime. É nesse sentido que desejo formular uma hipótese.

Suponhamos que a Emenda Constitucional nº 2 tivesse realmente funcionado e se tivesse eleito, à época, o Prefeito do Distrito Federal, por 4 anos, em regime de autonomia, teria que ser respeitado da mesma maneira que a Constituição federal mandou respeitar o mandato dos governadores eleitos antes de 18-9-1945. O símile parece-me perfeito, para justificar a interpretação analógica; não prevista expressamente, a sobrevivência de mandato do prefeito, aplicar-se-ia o art. 3º, § 2º, das Disposições Transitórias, que mandou respeitar o mandato dos governadores.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Êste prefeito teria sido eleito prefeito ou governador?

O Sr. Ministro Vitor Nunes Leal — Se a questão tivesse sido prevista, especificamente, não a estaríamos discutindo; porque não foi prevista, é que a estou figurando: se o prefeito fôsse eleito, em regime de autonomia, e o Distrito Federal se transformasse em Estado, essa transformação no momento em que fôsse feita, já encontraria um governador.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Êle teria de esperar que se criasse um município, para poder continuar prefeito.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — O Distrito Federal é mais do que Município; é Estado e Município ao mesmo tempo. O antigo Distrito Federal, sob alguns aspectos, era menos que os Estados, porque sua autonomia não era tão extensa como a estadual; sob outros aspectos, o Distrito Federal era mais que os Estados, porque tinha competência tributária e legislativa em tôda a esfera dos municípios. Essa competência de decretar impostos privativos dos mu-

nicípios e de expedir leis de caráter edilício não a possuem os Estados.

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho — Essa competência é exatamente porque é menos do que o Estado.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Dois pontos existem em que indubitàvelmente o Distrito Federal era menos que um Estado: ter prefeito e não governador; ter câmaras de vereadores e não de deputados.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — O Distrito Federal tinha menos autonomia. Em outras palavras: o Distrito Federal tinha autoridade limitada e o Estado tem autonomia extensa. Mas, se entrasse em vigor a Emenda nº 2, o Distrito Federal teria autonomia quase tão extensa como a dos Estados.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Mas não passaria a Estado.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — E duvido que alguém sustentasse, de alma tranqüila, que o prefeito, que houvesse sido eleito para um período de 4 anos, para governar o Distrito Federal autônomo, não tivesse direito de continuar como governador do Estado da Guanabara, também autônomo.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Alma tranqüila para sustentar que um prefeito se transmuda em governador, sem ter sido eleito governador?

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Seria um prefeito do Distrito Federal em regime de autonomia não um prefeito qualquer; seria um prefeito que acumularia as funções próprias dos governadores e também as dos prefeitos. Só se chamaria prefeito por amor da tradição brasileira, mas poderia ter outro nome qualquer, poderia ser chamado governador.

Peço muitas desculpas aos prezados colegas e, particularmente, peço vênia ao eminente Ministro Pedro Chaves para divergir de seu magnífico voto dando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Senhor Presidente, pelos debates produzidos neste Tribunal, depois da palavra calorosa e veemente do ilustre advogado dos vereadores, Dr. Sobral Pinto, depois da palavra comedida do Professor Alcino Salazar, depois do voto do eminente Sr. Ministro Relator, brilhante e substancioso como sempre, depois da magnífica lição de Direito Público que acaba de proferir, neste tribunal, meu eminente e querido amigo Ministro Vítor Nunes, estou inteiramente a par da controvérsia para externar de pronto a minha convicção sôbre a tese que se debate neste Tribunal Supremo.

Quando votei a questão da Câmara Legislativa do Estado da Guanabara, a saber se prevaleceria ou não o mandato por êles outorgado em seu benefício próprio, na Assembléia Constituinte, declarei, como fundamento principal do meu modesto voto, que era contra aquilo que chamava "prorrogação de mandatos", porque, a meu ver, sòmente a eleição, sòmente o voto pode estabelecer o mandato válido.

Está na Constituição, art. 137, e está no art. 18, que diz, expressamente, que cabe aos Estados regular, como melhor lhes parecer, a organização dos Podêres mas, respeitados os princípios constitucionais. Entre os princípios constitucionais que os Estados são obrigados a respeitar, segundo o art. 18 da Carta mais alta, está êste da eleição pelo sufrágio direto, expressamente consagrado no art. 134 da Constituição, e está, também, no art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição de 1946, quando previu a constituição das Assembléias Legislativas nos Estados, dizendo, expressamente, que elas se formavam mediante eleição. De sorte, Senhor Presidente, que votei, por êsse fundamento, contra a prorrogação dos mandados, sòmente a eleição pode instituí-

los. E é por êsse mesmo fundamento que voto contra o mandado de segurança requerido porque, em suma, o que se pretende é que a Lei San Tiago Dantas dê aos antigos vereadores do Distrito Federal mandato no Estadc da Guanabara.

Na verdade, não se trata de manutenção de mandatos. O de que se trata é na extinção de um órgão de uma entidade de Direito Público: extingue-se o Distrito Federal no território onde hoje existe o Estado da Guanabara; transferiu-se para Brasília o Distrito Federal. Em decorrência dêsse fato, é que houve uma extinção do mandato de vereadores. Nós não queríamos trazer para Brasília a Câmara de Vereadores do antigo Distrito Federal. E só aqui êles poderiam exercer aquelas funções que a Constituição expressamente atribuiu à Câmara do Distrito Federal.

A competência dos Estados e a competência do Distrito Federal são coisas inteiramente diversas, haja vista a votação de leis e a Organização Judicial, que é permitido às Assembléias dos Estados e não o é à Câmara de Vereadores do Distrito Federal. Verifica-se, pois, que a Lei San Tiago Dantas não podia ser observada, na espécie.

O eminente Ministro Vítor Nunes, discordando, aliás, do parecer do eminente Dr. Procurador-Geral da República, afirma que a lei, no caso, tem o valor de um parecer, mas é o próprio impetrante que, no item 100 da inicial, chama o Tribunal para se pronunciar sôbre esta questão, dizendo:

É mister que o Poder Judiciário proclame, mais uma vez, que no choque entre uma lei federal legítima e uma decisão ilegítima de uma Assembléia Legislativa estadual, a lei que deve prevalecer, entre nós, e por fôrça do sistema federativo que nos rege, é a Lei Federal."

E diz mais no item 114:

"Impõe-se, para isto, que o Poder Judiciário, pelos seus órgãos serenos e imparciais, faça restaurar, com energia e firmeza, o § 1º do art. 7º, da Lei nº 3.752, de 14 de abril de 1960, que determinou, categórica e legìtimamente: Os membros da Assembléia Constituinte e os atuais vereadores integrarão, a partir da promulgação da Constituição e na forma que esta estabelecer, a Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara, respeitada a duração dos respectivos mandatos."

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Por isso é que eu disse que a estrutura do meu voto, com a vênia devida, era diferente da estrutura do voto do eminente Ministro Pedro Chaves. Eu não colocava o problema do mesmo modo que S. Exa.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — V. Exa. enfraqueceu a impetração, porque se a Câmara invocou a Lei e V. Exa. dava a essa disposição o valor de um parecer jurídico, quer dizer que o direito não é líquido e certo.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Minha língua, então, foi trôpega. O que pretendi dizer é que a eficácia da Lei San Tiago Dantas resultava diretamente da Constituição, porque ela nada *criou;* ela *reconheceu* um fato preexistente, do mesmo modo que um parecer jurídico chegar sem lei às mesmas deduções.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — O que o Senhor Ministro Vítor Nunes pensa é que esta Lei está contida na Constituição.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Obrigado a V. Exa.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — *Data venia*, acho que a eleição é que pode estabelecer os mandatos. No sistema representativo em que vivemos, só a eleição pode estabelecer mandato válido. E, na hipótese, a Lei San Tiago Dantas mandando integrar membros de uma Câmara de Vereança a uma Assembléia Legislativa, entidades absolutamente diversas, a saber, de um lado o Distrito Federal e de outro o Estado,

a Lei San Tiago Dantas estava, em suma, em substância, criando um mandato num órgão nôvo, num órgão criado e previsto pela Constituição, que é a Assembléia Legislativa do Estado.

São essas considerações que, coerente com os princípios que enunciei neste Tribunal, eu vejo, na hipótese, que não há direito líquido e certo dos vereadores se transformarem em deputados, e por isso nego provimento ao recurso acompanhando o Sr. Ministro Pedro Chaves.

Sòmente a eleição, repito, não a lei pode estabelecer mandatos, mormente em um Estado que se organiza.

É o meu voto, guardando coerência com o que proferi, sob o aspecto que coloquei a questão, no caso dos deputados eleitos por dois anos para a Assembléia Legislativa e depois, *por lei*, elevaram o período para mais de 4 anos.

VOTO

O Sr. Ministro Vilas Boas — Senhor Presidente, vou pedir tôda vênia ao eminente Senhor Ministro Pedro Chaves, Relator, e Ministro Gonçalves de Oliveira, para acompanhar o voto que acaba de proferir o eminente Senhor Ministro Vitor Nunes.

Não vou acrescentar mais nada ao voto de S. Exa., uma vez que o adoto em todos os seus fundamentos e conclusões.

Assim, dou provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho — Já tive ocasião, neste Plenário, de referir-me à Constituinte dos Estados-membros de uma Federação. Esta não se afasta, com sua feição secundária, dos mesmos propósitos e dos mesmos fins da constituinte primária. É um poder fundamental de organização. O fato de ser limitada pelos princípios fundamentais da Constituição federal não a transfigura, nem lhe tira as características. Também, como já fazia ver Benjamin Constant, o poder constituinte não é um poder arbitrário com a amplitude vista pelo Abade Siéyés, mas sempre um poder limitado pelo direito.

O art. 18 da Constituição federal é a chave portanto da organização federal. Cada Estado se regerá pelas leis que adotar, observados os princípios constitucionais. Com êle se verifica que o Estado-membro é senhor de uma autonomia política, isto é, tem, ao mesmo tempo, poder de auto-organização e de auto-administração, enquanto que os municípios tem, sòmente, o poder de auto-administração.

Não há federação sem que as partes que a compõem não gozem, em sua plenitude, dêsse poder de auto-organização.

Já no regime da Constituição de 1891, em parecer sôbre lei eleitoral do Estado do Espírito Santo, Rui Barbosa defendia o que êle chamava "o direito constitucional do Estado", isto é, as prerrogativas de auto-organização. Também, num artigo publicado no fim da Monarquia, na sua famosa campanha no *Diário de Notícias* já insinuava êsse aspecto para definir a Federação como o govêrno da província pela província, num país onde a legalidade proclama o govêrno da nação pela nação.

Rui, que sempre advertira os federalistas extremados, era contudo intransigente nesse ponto, porque sem o Estado-membro livre, na composição federativa, não há união soberana. E afirmava que "sob o regime federal, a substância *organizada* dos Estados, a individualidade natural constituída por êles, desenvolvendo pelo equilíbrio de fôrça de todos" (Congresso Nacional, dezembro de 1890).

Se os Estados são os elementos orgânicos da União como reitera Rui, como pode a União impor ao Estado sua forma de viver, invadindo-lhe o poder de auto-organização?

Assim é que o art. 63 da Constituição de 1891 continuou, em sua essência, inalterado para repetir-se no art. 18 da Constituição, porque o princípio federativo é intocável.

Assim penso que, qualquer que seja a interpretação que se dê à Lei San Tiago Dantas, podia a Assembléia Constituinte do Estado da Guanabara estabelecer, em suas disposições transitórias, a extinção da Câmara de Vereadores. É um direito seu, decorrente do sistema federativo. E se êsse direito fôsse vedado por lei federal, o nôvo Estado nasceria maculado de um mal congênito, como um filho aleijado e diminuído da Nação Brasileira. Surgiria desfigurado por uma intervenção federal antecipada e arbitrária.

A vereda aberta pelo ilustrado parecer da douta Procuradoria, para acolher a incorporação do municipalismo extinto, é impossível.

A ressurreição não seria admitida, porque estão aí, bem claras, a Constituição do Estado e a emenda III da Constituição federal. E mesmo que não viessem. Não houve cassação de mandatos. Nem os membros da Câmara de Vereadores pertenciam a uma câmara legislativa idêntica a dos Estados. O antigo Distrito Federal, cuja organização era *sui generis*, tinha, além do mais, sua organização administrativa e judiciária regulada por lei federal.

Não acolhendo o recurso, estou com o federalismo brasileiro que, em tempo algum, apesar dos tropeços por que tem passado, nunca permitiria essa intervenção federal!

Acompanho o esclarecedor e límpido voto do eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Ari Franco — Sr. Presidente, como o eminente Sr. Ministro Vilas-Boas, acompanho o voto do Sr. Ministro Vitor Nunes.

Acho que a expressão do art. 7º, "integração", deve ser cumprida. A Assembléia Legislativa deveria cumprir a Lei San Tiago Dantas. É meu entendimento. Tenho votado, em inúmeras ocasiões, a favor da Lei San Tiago Dantas. Mantenho êsse entendimento, dando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — O meu voto, há meses proferido como relator da Representação número 477, resolve o presente caso, pois ali sustentei a prevalência da Constituição estadual sôbre a lei federal ordinária, uma vez que aquela operou dentro do que expressamente lhe faculta a Constituição federal (art. 18). Trata-se, portanto, de dar prevalência a esta.

Logo que tive a notícia do recente e brilhante parecer do eminente Procurador-Geral Evandro Lins e Silva em sentido contrário à tese contida naquele voto, apressei-me em pedir a S. Exa. uma cópia do mesmo parecer, para modificar, ou não, o meu voto, conforme os argumentos de S. Exa. me convencessem, ou não.

O Tribunal sabe que nunca me acanho de mudar de opinião sempre que me convenço de ter errado.

Aqui, porém, o reexame me fortaleceu a convicção de estar com a verdade jurídica.

E, em homenagem ao ilustre Procurador-Geral, a quem me vinculam uma estima e uma admiração que são muito antigas e que o tempo só tem feito crescer, apreciarei as razões em que S. Exa. se escuda.

Começa por invocar os pareceres de jurisconsultos que consideraram possível transformar-se a Câmara de Vereadores em Assembléia Legislativa do nôvo Estado, inclusive com *podêres constituintes*.

Isso com base no § 2º do art. 1º da Lei Orgânica do então Distrito Fede-

ral, que, efetuada a transferência da Capital, mandava se regesse o nôvo Estado da Guanabara pela Constituição que a sua Assembléia Legislativa decretasse.

Ora, o Poder Legislativo da União, que fêz essa Lei Orgânica, a modificou e podia fazê-lo, observados os limites da Constituição federal.

Aquêles pareceres eram formulados para a hipótese de não ser alterada a Lei Orgânica. Se esta foi modificada, para o fim de se convocar uma Assembléia Constituinte, claro que prevalece, salvo nos pontos em que violou a Constituição federal, cerceando o poder constituinte do Estado além dos limites permitidos por ela.

Note-se, aliás, contra o sustentado nos pareceres, que a Lei Orgânica, por êles invocada, falava em *Assembléia Legislativa* não em *Câmara de Vereadores*. E equivoca-se, *data venia*, S. Exa. quando diz que esta já era o Poder Legislativo em pleno funcionamento e ao qual incumbia a organização administrativa e judiciária, pois tal organização competia ao Congresso Nacional.

Se o Poder Judiciário não sofreu solução de continuidade, como diz S. Exa., é porque sua situação era diferente, sendo regulado por lei emanada do Congresso Nacional, nos mesmos *moldes* e com as mesmas *atribuições* dos Podêres Judiciários estaduais (Constituição federal, artigo 124). O Tribunal de Justiça do então Distrito Federal correspondia ao dos Estados, enquanto, no Legislativo, o mesmo Distrito tinha uma Câmara de Vereadores e não uma Assembléia Legislativa, sendo aqui manifesta a diferença, pois à Câmara de Vereadores não se reconhecia competência nem para a organização administrativa nem para a judiciária (ambas eram disciplinadas por leis emanadas do Congresso Nacional).

O governador provisório, que se criou com a mudança da Capital, era um verdadeiro interventor federal com aquêle rótulo.

O poder constituinte estadual, entre nós, não pode ser negado, pois está expressamente reconhecido no art. 18 da Constituição federal e apenas sujeito à limitação no mesmo artigo contida: observância dos princípios constitucionais da União.

Nem há dizer que todo o poder constituinte foi exercido pela Nação sem restos ou resíduos para os Estados, pois, além de isso contrariar o citado art. 18, também contraria o seu § 1º, que aos Estados assegura todos os chamados podêres residuais ou remanescentes, ou sejam, nos têrmos do próprio Estatuto Supremo, todos os podêres que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados pela própria Constituição federal.

É irrecusável a competência do Congresso Nacional para votar a Lei San Tiago Dantas, salvo nos pontos em que se afastou da Constituição federal e o próprio eminente Professor San Tiago Dantas o proclamou, em discurso na Câmara, mostrando que, nesses pontos, a lei fôra *meramente programática*, sem fôrça de *vincular* o poder constituinte estadual.

Já se reconhece, portanto, e a própria Lei San Tiago Dantas reconheceu o poder constituinte do Estado, conforme assinala o dr. Procurador-Geral, embora o diga de segundo grau. De acôrdo havemos de estar todos em que seja de segundo grau, porque é limitado pela Constituição federal, mas nem por isso deixa de ser poder constituinte.

A Lei San Tiago Dantas deu à Assembléia, que seria eleita, poder constituinte e também o de legislar sôbre a organização administrativa e judiciária (art. 4º e art. 7º, § 2º), pois teve de curvar-se ao fato de que esta competência não tinha a Câmara de Vereadores.

Não precisaria a Assembléia do "poder constituinte soberano", a que alude

o dr. Procurador-Geral. Para que, se ela se ateve a limitações fixadas pelo poder constituinte soberano (o federal)? Restava-lhe a *autonomia*, isto é, o poder de organizar-se, observadas aquelas limitações. E foi o que fêz, só repelindo limitações outras, criadas por lei federal ordinária e não pelo poder constituinte *soberano*. Leis ordinárias não podem, em nosso regime, limitar o poder constituinte do Estado, porquanto a Constituição federal é expressa, terminante e peremptória ao dizer que só ela o limita (art. 18).

Diz o dr. Procurador-Geral que se deve levar em conta que no antigo Distrito Federal existia uma Câmara de Vereadores composta de representantes eleitos pelo povo.

Mas era uma Câmara que mais se aproximava das municipais, que têm igual nome, do que das Assembléias Legislativas estaduais, uma vez que não dispunha do poder de legislar sôbre a organização administrativa e judiciária, tanto que não lhe deu a própria Lei San Tiago Dantas, deixando-o, expressamente com a Assembléia Legislativa, desde o início do seu funcionamento, isto é, antes mesmo de promulgada a Constituição (art. 7º, § 2º).

Tem razão o eminente Procurador-Geral quando diz, referindo-se à consulta ao Tribunal Regional Eleitoral, que a respectiva resposta não faz coisa julgada.

Não há, porém, como negar que, criado o *Estado*, não poderia subsistir uma Câmara de *Vereadores*, sem categoria, como vimos, de Assembléia *Estadual*, dependendo a possibilidade da sua subsistência, ou ressurreição, da criação, pelo poder competente, de município, onde uma Câmara de Vereadores tivesse cabimento.

A Emenda Constitucional nº 2, de 3-7-1956, teve um pressuposto que desapareceu com a mudança da Capital (supunha prefeito e vereadores, ambos *não estaduais*). E com a mudança da Capital, o antigo Distrito Federal se tornou um Estado (art. 4º, § 4º, das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946).

Os invocados art. 2º, § 3º e § 1º dessas Disposições nada têm a ver com o presente caso, referem-se a mandatos terminados em 31-1-1951.

O invocado art. 13 da Lei Orgânica, que fixou em quatro anos o prazo do mandato dos vereadores, também assentava num pressuposto que desapareceu com a mudança da Capital.

Para usarmos argumento que consta de douto parecer, todos os vereadores eleitos deviam saber que, mudada a Capital, conforme já previsto na Constituição de 1946, o Distrito Federal passava a ser o Estado da Guanabara, e Estado não tem vereadores.

Suponha-se anàlogamente que a mudança da Capital ocorresse quando já eleito e investido o prefeito do então Distrito Federal, consoante se previra na Emenda Constitucional nº 2, de 1956.

Alguém se animaria a considerar subsistente o mandato do prefeito para governar o Estado da Guanabara, transformado o prefeito em governador? É o que se pretende fazer com os vereadores, transformando-os em deputados, e isso contràriamente ao disposto na Constituição do Estado. Creio que essa transformação nem a Constituição estadual poderia operar, porque aí, sim, não seria apenas fixar, pela primeira vez constitucionalmente, período de mandato de quem fôra eleito deputado, e sim eleger deputado.

Aliás, o dr. Procurador-Geral reconhece que o prefeito não mais existiria. E por que havemos de admitir o contrário no tocante aos que a êle correspondiam na órbita legislativa, os vereadores?

E reconhece também que não mais incidiria a Emenda Constitucional nº 2, "por lhe faltar o suporte fático".

Essa falta ocorre nos dois casos, pois a emenda tanto se refere ao prefeito como aos vereadores.

A Lei nº 211, de 7-1-1948, não se aplica à espécie. Trata da extinção de mandato, subsistindo a Câmara; não do caso em que esta se extingue e a perda do mandato é mera conseqüência.

Ao contrário do que pareceu ao ilustre Procurador-Geral não se pretende apenas a intangibilidade dos mandatos dos vereadores. Êles foram ampliados, com ordenar-se a incorporação dos vereadores à Assembléia, transformados assim em deputados. Não é questão de nome apenas, pois os vereadores, como está expresso na Lei Orgânica do antigo Distrito Federal, não tinham o poder de legislar sôbre a organização administrativa e judiciária, e a própria Lei San Tiago Dantas, nem mesmo até ser promulgada a Constituição estadual, lhes deu êsse poder, e sim o conferiu, desde logo, à Assembléia (cit. art. 7º, § 2º).

Alega-se que dita incorporação não contrariava preceito constitucional.

Contrariava, visto cercear o poder constituinte estadual, além dos limites fixados na Constituição federal, e ainda feria outros preceitos desta, pois fazia deputado, sem eleição, quem deputado não era.

A violação, que se diz não existir, da autonomia estadual, está em se ter limitado, além do que permite a Constituição federal, o poder do Estado de organizar-se.

Também não há negar que a *transformação* do antigo Distrito Federal num *Estado* importou na *criação* dêste.

E não foi só o poder constituinte que a Lei San Tiago Dantas recusou aos antigos vereadores. Foi também o de legislar sôbre a organização administrativa e judiciária. De se supor errôneamente o contrário, haviam de resultar, como resultaram, outros equívocos, igualmente involuntários.

Ainda que como norma programática o questionado dispositivo da Lei San Tiago Dantas não atentasse contra a Constituição federal (e já vimos quanto isso será contestável), indubitável é que, como regra imperativa, conforme a entende o Dr. Procurador-Geral, jamais se conciliaria com o Estatuto Supremo. Quem o reconhece e proclama é o próprio eminente Professor San Tiago Dantas.

Não houve, *data venia*, "o arbítrio de anular mandatos". Não se anularam mandatos. O que houve foi extinção decorrente da mudança da Capital e da conseqüente criação do Estado, possibilidade prevista na Constituição desde 1946, muito antes da eleição dos impetrantes.

Também não há falar em rebeldia a preceito emanado de autoridade legítima. Como conceituar assim a ação do poder constituinte estadual, que resiste, apoiado na Constituição federal, à interferência, expressamente vedada por esta, de preceito ordinário, infringente da mesma Constituição (art. 18), que dá ao Estado o poder de adotar a Constituição que entender, apenas observados os limites naquela estabelecidos?

Nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente, a sorte do julgado dêste mandado está dependendo de meu voto. Por coincidência, sou cidadão carioca e tenho, pois, aumentada e sobrecarregada a minha responsabilidade, ao proferir êste pronunciamento.

O Tribunal foi chamado a dirimir um problema de ordem constitucional dos mais árduos que têm surgido no País.

Penso que os votos proferidos pela maioria, já até aqui expressos, a meu ver, contêm a solução do problema constitucional, dentro do sistema da Constituição de 1946, *data venia* do substancioso e brilhante voto proferido

pelo eminente mestre e nobre colega Ministro Vítor Nunes Leal, acompanhado pelo Senhor Ministro Vilas-Boas.

O ponto de vista sustentado pelo eminente Ministro Vítor Nunes Leal foi baseado, fundamentalmente, em que se tratava, no caso, de mandatos que eram intangíveis e que, portanto, a vontade expressa do povo que conferiu êsses mandatos estaria sendo frustrada através da deliberação da Assembléia Constituinte do Estado da Guanabara. Êste o ponto de vista de S. Exa..

Entretanto, tudo não passa de uma derivação de aspectos. Penso que, situada a questão sôbre outro prisma, dentro do sistema constitucional vigente a solução que se apresenta mais consentânea é a que está sendo dada pelos votos de cinco dos colegas que me precederam...

O Sr. Ministro Vítor Nunes Leal — Votos brilhantíssimos, aliás.

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — ...os dos eminentes Ministros Pedro Chaves, Gonçalves de Oliveira, Luís Gallotti e Cândido Mota, que esgotaram o assunto.

Só estou tomando tempo ao Tribunal; mas embora o adiantado da hora, sou levado a dizer das razões que tenho para me conformar com êsses altos pronunciamentos.

A Lei San Tiago Dantas, quando surgiu, trouxe-me, desde logo, a impressão da sua inexeqüibilidade, em relação à fusão da Câmara dos Vereadores do antigo Distrito Federal com a Assembléia Constituinte, quando ela passasse a ter função legislativa. Acudiu-me isto, no momento em que essa lei surgiu. Entendi que a lei não deveria ter disposto dessa maneira, porque ela não poderia obrigar, como lei ordinária, ao órgão constituinte, que tinha, dentro da Constituição, embora limitada, a sua autonomia, aquêles preceitos, muito mais fôrça deliberativa e legislativa — do que uma lei ordinária. Entendi que a Lei San Tiago Dantas não devia tocar no assunto e, mais, deveria compreender que, com a metamorfose verificada em face do art. 18 do Ato Adicional da Constituição federal, que diz que efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara, a Lei San Tiago Dantas, não fôsse o lamentável açodamento com que êste grande problema foi enfrentado — como sabemos, porque marcou um dia precipitado para essa transformação do antigo Distrito Federal em Estado da Guanabara e a transferência da Capital da República para Brasília — o açodamento foi tal que o legislador ordinário não se podia aperceber de todos os problemas que se estariam conjugados nessa lei. Verificada essa metamorfose, o que convinha é que se autorizasse, que se facultasse, que se atribuísse ao governador provisório a faculdade de expedir decretos-leis. Esta é que seria, a meu ver, a providência que consultava não só aos interêsses do Distrito Federal, mas que premuniria uma possível ofensa ao sistema constitucional vigente. Não se fêz isto. A pressa é sempre inimiga da perfeição. Daí o problema pôsto perante êste Tribunal.

A meu ver, se a 21 de abril de 1960, aquilo que era Distrito Federal se transformou em Estado, nesse dia, a partir dessa hora, dêsse momento, aquilo que era Câmara de Vereadores deixou de existir; passou a ser um nada, porque não se compreende que uma Câmara Municipal pudesse subsistir quando todo o território dêsse pedaço da Federação se constituía em Estado.

Constituído o Estado e não subsistindo o Município, a não ser que êsse Município viesse a subsistir — não se podia mais falar em legislador municipal, muito menos o legislador municipal, com quebra dos princípios da Constituição, legislando para obrigar o Estado, como aconteceu e como neste momento se está dando solução. Por quê?

Porque era impossível manter essa coisa híbrida, heterogênea, e uma câmara de vereadores transformar-se, depois, em câmara legislativa estadual.

Êsse problema ficou tão claramente exposto ao Tribunal que até por demais a êle estou me referindo. Devo dar, porém, minha contribuição em face de tudo que está sendo exposto e lamento divergir da douta fundamentação do voto do Senhor Ministro Vítor Nunes.

Acompanho o voto do eminente Ministro Pedro Chaves.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Senhor Presidente, sigo, inteiramente, o brilhantíssimo voto do eminente Sr. Ministro Pedro Chaves.

Na Representação nº 477, pretendi sustentar que são inconstitucionais, na Lei nº 3.752, de 14 de abril de 1960, tôdas as disposições que ferem o disposto no art. 18 da Constituição federal. Está neste caso o preceito do art. 7º, § 1º, da citada Lei nº 3.752, que manda se incorporem os vereadores à Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara.

Acaba de demonstrar o eminente Sr. Ministro Luís Gallotti que é impossível essa transformação de vereadores em deputados. Não há nada mais inconstitucional do que essa transformação: dar-se um mandato que não foi conferido pelo voto popular.

Acompanho, assim, o voto do eminente Sr. Ministro Pedro Chaves.

DECISÃO

Como consta da ata a decisão foi a seguinte: Vencidos os Srs. Ministros Vítor Nunes, Vilas-Boas e Ari Franco negaram provimento ao recurso.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto.

Relator o Exmo. Sr. Ministro Pedro Chaves.

Impedido o Exmo. Sr Ministro Lafayette de Andrada.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Pedro Chaves, Gonçalves de Oliveira, Vítor Nunes, Vilas-Boas, Cândido Mota, Ari Franco, Luís Gallotti, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa.