

HABEAS CORPUS 2.990

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de *habeas corpus*, desta Capital, em que são pacientes e impetrantes Manoel Corrêa de Mello e outros, membros do Conselho Municipal do Distrito Federal, verifica-se que a espécie é a seguinte: realizada em 31 de outubro de 1909 a eleição de intendentess do Distrito Federal, dividiram-se os eleitos em dois grupos, um dos que procedia à verificação de poderes, sob a presidência do mais velho dos eleitos, e outro que se obstinava em não cumprir a lei, pretendendo verificar seus poderes sob a presidência de um dos eleitos que não era o mais velho, e não podia por conseguinte ser o presidente das sessões preparatórias.

Depois de impetradas e obtidas várias ordens de *habeas corpus*, e tendo este Tribunal mandado que se respeitasse a reunião dos intendentess que, sob a presidência do mais velho, exercessem os direitos decorrentes de seus diplomas, entre os quais o de verificar os poderes dos intendentess eleitos, o grupo dos

intendentes presidido pelo mais velho constituiu o Conselho Municipal, dando-se em seguida a posse dos 16 intendentes.

As ordens de *habeas corpus* haviam sido pedidas, por ter o Poder Executivo federal, por meio de um decreto, declarado que o Conselho não se constituía por força maior, um dos casos em que o prefeito deve governar e administrar o município, de acordo com as leis em vigor.

Votado pelo Conselho o orçamento Municipal, opôs-lhe o prefeito o *veto*, que o Senado confirmou.

Continuaram os intendentes municipais a exercer suas funções, sem que com os mesmos entrassem em relações o prefeito e o Poder Executivo da União, quando, pelo decreto de 4 de janeiro corrente, depois de vários considerandos, o presidente da República designou novo dia para a eleição de intendentes deste município, o que significava estar dissolvido o Conselho Municipal.

Julgando-se, com razão, ameaçados de constrangimento à sua liberdade individual, ou impossibilitados de continuar no exercício de suas funções, requereram os intendentes referidos a presente ordem de *habeas corpus*.

Isto posto, considerando que, preliminarmente, o caso é de *habeas corpus*, porquanto os pacientes têm justas razões para recear um constrangimento à sua liberdade individual, restando somente verificar se é legal a posição dos impetrantes e pacientes, se é manifestamente jurídica a situação em que se acham, ou, por outras palavras, se é constitucional o decreto do Poder Executivo que dissolveu o Conselho Municipal desta Capital;

Considerando que o art. 68 da Constituição Federal garante a autonomia dos municípios, em tudo o que diz respeito ao seu peculiar interesse, e

que em virtude das disposições dos arts. 34, n. 30, e 67 da mesma Constituição, a autonomia do Distrito Federal é cerceada ou restringida, pois compete ao Congresso Nacional privativamente legislar sobre a organização municipal, a polícia e o ensino superior do Distrito Federal, bem como sobre os demais serviços que forem reservados para o governo da União, importando notar que só por leis federais (art. 67 da Constituição) podem determinados serviços ser reservados para o Governo da União – salvo essas restrições, o Distrito Federal é administrado pelas autoridades municipais (art. 67 cit.);

Considerando que, por disposição do art. 3º da Lei de 29 de dezembro de 1902, há dois casos únicos em que cessam as funções do Conselho Municipal desta cidade: 1º) o de anulação de eleição de intendentes; 2º) o de força maior.

Mas cumpre notar que de tal natureza é a disposição do art. 3º da Lei de 29 de dezembro de 1902 que, ainda quando não tivesse sido promulgada essa norma jurídica, forçoso seria fazer o que ela preceitua, isto é, ficar o prefeito governando e administrando o Distrito Federal até que pudesse reunir-se o Conselho Municipal.

Desde que as eleições estão anuladas e não há intendentes municipais, ou, desde que um acontecimento irresistível obsta a reunião do Conselho, é evidente que o executor das leis municipais e administrador do município deve continuar a exercer suas funções, como igualmente continuaria a exercer as suas o presidente da República, se por acaso não se pudesse reunir o Congresso Nacional, por um caso de força maior, ou por se ter anulado a eleição da maioria dos seus membros. Esta lei, pois, não viola a autonomia do Distrito Federal. Contém uma disposição inútil;

Considerando que não se verificou nenhuma das hipóteses do art. 3º da Lei de 29 de dezembro de 1902: o fato de pertencerem os intendentes eleitos a dois partidos opostos, com ideias e interesses contrários, longe de ser um caso de força maior, é o que pode haver de mais natural e, por conseguinte, de mais

previsível nos países sujeitos a um regime democrático;

Considerando que dos 16 intendentes eleitos oito deixaram de comparecer às sessões preparatórias e sete não quiseram prestar o seu concurso aos trabalhos do Conselho Municipal, o que também não é caso de força maior: os cidadãos eleitos para o cargo de intendentes, bem como para o de senador, ou deputado, podem aceitar, e exercer, ou não, o mandato;

Considerando que, segundo dispõe o art. 8º do regimento municipal, as sessões preparatórias do Conselho Municipal, para o reconhecimento de poderes, podem efetuar-se *com qualquer número de intendentes eleitos*. E, sendo assim, não é lícito dizer que os intendentes reunidos sob a presidência do mais velho não constituíam número legal para a verificação de poderes;

Considerando que nem o Poder Legislativo Federal, nem o presidente da República, nem o Poder Judiciário, têm competência para anular a verificação de poderes das câmaras municipais da União, ou da do Distrito Federal, pois, se tal competência fosse reconhecida, extinta ficaria a autonomia municipal, garantida pela Constituição, cumprindo não esquecer que, cerceada ou restringida, a autonomia do Distrito Federal é garantida pela Constituição, e que não há lei alguma federal que confira ao Senado ou ao Congresso Nacional, ou ao Poder Executivo da União, competência para rever e anular a verificação de poderes dos intendentes municipais do Distrito Federal;

Considerando que o Senado tem competência para aprovar ou reprová-lo *veto* do prefeito municipal às resoluções do Conselho do Distrito Federal; mas, dessa competência, *que é uma limitação, uma exceção, criada por lei federal*, não se pode induzir, ou deduzir, a de anular a verificação de poderes dos intendentes.

São faculdades distintas, e a anulação de verificação de poderes é mais do que a confirmação, ou a rejeição do *veto* do prefeito;

Considerando que este caso não é daqueles de natureza política, subtraídos à competência do Supremo Tribunal Federal: não se trata de atos cometidos pela Constituição à discricção do Poder Legislativo, ou do Executivo, da União; de modificações sociais, feitas por qualquer desses poderes em benefício da coletividade, ou com esse intuito; de assuntos em que se cogite da utilidade, ou necessidade nacional, e que devam ser apreciados com certa amplitude por uma autoridade mais ou menos arbitrária.

O caso é todo regido por disposições constitucionais e por leis secundárias; entende somente com a aplicação de normas constitucionais e legais; resolve-se em indagar se foram infringidas as disposições constitucionais e legais que garantem a autonomia municipal, e especialmente a autonomia do Distrito Federal.

Segundo a jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos da América do Norte, o Poder Judiciário tem competência para garantir direitos políticos, desde que há uma disposição constitucional, ou legal, que regule a matéria. (Dig. Amer., vol. 2º, pág. 2.199, nº 109).

Consequentemente, ainda que se considere a espécie daquelas em que ao Poder Judiciário se pedem garantias para direitos políticos, não é lícito negar ao Tribunal competência para sentenciar, resolvendo a questão; visto como há na Constituição Federal e em leis ordinárias disposições claras, aplicáveis ao presente pleito;

Considerando que, dada a posição legal dos impetrantes e, portanto, a ilegalidade do constrangimento à liberdade individual deles, criada pelo decreto inconstitucional do Poder Executivo federal, o remédio próprio para o caso é o *habeas corpus*.

Erro seria, em vez do *habeas corpus*, usar da ação especial do art. 13 da Lei 221, de 20 de novembro de 1894, quando na hipótese se deu manifestamente

um constrangimento à liberdade individual, e a leitura dos artigos da Constituição e das leis ordinárias aplicáveis à espécie, torna patente a posição legal dos impetrantes.

O fato de se tratar de cidadãos que pretendem exercer uma função pública, e para isso pedem esta ordem de *habeas corpus*, não é motivo jurídico para se julgar incabível o *habeas corpus*: “The constitutional guarantees of personal liberty are a shield, for the protection of all classes, at all times, and under all circumstances” (Dig. Amer., volume 3º, verb. *Habeas Corpus*, pág. 3.229, n. 6);

Considerando, em suma, que os pacientes são membros do Conselho Municipal do Distrito Federal, legalmente investidos de suas funções, e com razão receiam que lhes seja tolhido o ingresso no edifício do Conselho em consequência do Decreto de 4 de janeiro corrente, o qual, do mesmo modo por que o de 26 de novembro de 1909, é manifestamente infringente da Constituição Federal (na parte em que garante esta a autonomia municipal e especialmente a deste Distrito) e das leis ordinárias aplicáveis à hipótese:

O Supremo Tribunal Federal concede a ordem de *habeas corpus* impetrada, a fim de que os pacientes, assegurada a sua liberdade individual, possam entrar no edifício do Conselho Municipal, e exercer suas funções até à expiração do prazo do mandato, proibido qualquer constrangimento que possa resultar do decreto do Poder Executivo federal, contra o qual foi pedida esta ordem de *habeas corpus*.

Supremo Tribunal Federal, 25 de janeiro de 1911. –

H. do Espírito Santo, presidente.

- Pedro Lessa, relator.

- Amaro Cavalcanti.

De acordo com os fundamentos do acórdão e, notadamente:

“A concessão do presente *habeas corpus* é sequência obrigada dos anteriores em favor dos impetrantes. Os *habeas corpus* anteriores foram concedidos para que os impetrantes “*exercessem as funções decorrentes de seus diplomas de intendentes.*”

Ora, a imediata função, decorrente de tais diplomas, e conseqüentemente prevista pelo Supremo Tribunal Federal, fora, como foi, a apuração das eleições e o reconhecimento dos poderes dos intendentes eleitos.

Assim se fez, realmente; e não tendo havido recurso algum para nenhum poder ou autoridade competente; não tendo havido mesmo contestação alguma oferecida que motivasse divergência no parecer do voto de semelhante reconhecimento, é manifesto que ele subsiste para todos os efeitos de direito, visto que legítimo, “único legítimo”, é o Conselho Municipal para apurar a legitimidade de seus membros.

Admiti-los, pois, como investidos das funções de intendentes municipais é simples dever legal do Poder Judiciário.

Demais, competente, como se declarou outrora o Supremo Tribunal para, conhecendo dos seus diplomas de intendentes, ampará-los com o remédio do *habeas corpus*, contra um decreto do Poder Executivo federal, a fim de se poderem reunir e funcionar *nessa qualidade*, não seria lícito agora ao mesmo Tribunal declinar de igual competência, à vista de outro decreto do mesmo poder que, como o anterior, pretende negar aos impetrantes a qualidade de intendentes; e tudo isso sem assento em dispositivo da Constituição ou de lei federal que assim autorize.

Trata-se, conseqüentemente, de segundo ato, evidentemente nulo pela sua inconstitucionalidade e ilegalidade, e, por isto, contra o constrangimento ou coação dele resultante, não pode deixar de caber o remédio salutar do art. 72, n. 22, da Constituição Federal. Fora disto, o que há são alegações ou “objeções

impertinentes”.

- Manoel Murinho.

- Ribeiro de Almeida.

- M. Espínola.

- Canuto Saraiva.

- G. Natal. Vencido: preliminarmente, não conhecia do pedido, porque, segundo a teoria do *habeas corpus*, assentada pelo Tribunal, em uma já longa série de julgados, quando é reclamada a garantia à liberdade de locomoção para o exercício de determinado direito, é condição indeclinável para a concessão da garantia pedida que este direito seja líquido.

Ora, o direito pretendido pelos impetrantes só poderia emanar da legalidade da constituição do Conselho Municipal, legalidade impugnada pelo prefeito em razões do *veto*, aprovadas pelo Senado, adotadas pelo Congresso e consubstanciadas no decreto do Executivo.

Nessas razões, mencionam-se violações da lei, por parte dos impetrantes, na verificação de poderes, matéria que, diz o próprio acórdão, é exclusiva competência do Conselho Municipal, não podendo ser assim sujeita à decisão do Poder Judiciário, porquanto a competência supõe autoridade para decidir de um modo, ou de modo contrário, no caso, para declarar legal ou ilegal a verificação de poderes do Conselho.

Se o Tribunal não pode declará-la ilegal, porque nem a Constituição, nem lei alguma ordinária lhe dão competência para tanto, também não pode declará-la legal, isto é, não pode entrar no exame da situação jurídica dos impetrantes, não

se pode constituir árbitro na controvérsia entre eles e o Executivo e o Legislativo federais.

Mas, alega-se no acórdão, também no Executivo, ao prefeito, ao Senado e ao Congresso faltava competência para a impugnação da legalidade da constituição do Conselho autônomo, nos termos do art. 68 da Constituição Federal.

Antes de tudo esse artigo se refere aos municípios dos Estados e não ao da Capital da República, que se regula pelo art. 67, que o sujeita a um regime especial de subordinação; ao Executivo, pelo *veto* do prefeito, seu delegado, às deliberações do Conselho; ao Senado, pela decisão sobre o *veto* do prefeito; ao Congresso, pelo arbítrio de que o § 30 do art. 34 da Constituição o investe para restringir sem limitações a sua autonomia.

Depois, a incompetência do Executivo, do prefeito, do Senado e do Congresso para a impugnação da legalidade do Conselho me não parece tão líqüida como se afigurou ao Acórdão.

O art. 23 do Decreto 5.160, de 8 de março de 1904, prevê o fato de se não poder constituir o Conselho. Quem declarará esta situação? O prefeito? Não, porque, verificada ela, é ele empossado da plenitude do Governo Municipal, e não seria prudente reconhecer-se-lhe semelhante atribuição, que, assim, pela necessidade das coisas e no silêncio da lei, tem de ser exercida pelo Poder Executivo.

O art. 24 do mesmo decreto confere ao prefeito a faculdade de vetar as leis do Conselho, quando inconstitucionais, e não pode haver mais grave inconstitucionalidade por poder ilegítimo.

O art. 25 submete os *vetos* do prefeito à aprovação do Senado.

Finalmente, foi no exercício da sua atribuição privativa de apurar as

eleições e verificar os poderes do Presidente da República que o Congresso Nacional julgou ilegal a organização do Conselho, anulando as eleições deste Distrito porque nelas ele interveio.

Poder-se-ia considerar líquida uma situação jurídica como essa, cuja legalidade era impugnada de modo tão uniforme pelos órgãos do Executivo e do Legislativo federais, no exercício de atribuições legais expressas?

Sem dúvida que não, e tanto o não era que o Acórdão se viu na necessidade de entrar no exame do processo da verificação de poderes, para o qual, entretanto, reconhecia a incompetência do Poder Judiciário. Foi para evitar isso, o que me pareceu um ilogismo, que votei, preliminarmente, não conhecendo do pedido. Vencido, *de meritis*, neguei a ordem por não ser líquida a situação jurídica dos impetrantes desde a expedição dos diplomas, conforme se evidenciou da discussão.

- Muniz Barreto, vencido. Votei contra a concessão do *habeas corpus*. 1º) porque, a meu ver, o Supremo Tribunal Federal não tem poder para decidir a questão fundamental do recurso, questão que é *puramente política*; 2º) porque, quando o tivesse, subsistiria a inidoneidade do meio judicial intentado.

l) A questão fundamental do presente recurso é a *legitimidade do poder legislativo municipal*, representado pelos impetrantes, e decorrente da *verificação de poderes* que fizeram no desempenho de uma atribuição que reputam de sua exclusiva competência.

O remédio é pedido contra a execução do Decreto 8.500, de 4 do corrente, pelo qual o Poder Executivo reconheceu não ter o atual Conselho *existência legal* e designou o último domingo do mês de março próximo futuro, para que nele tenham lugar as eleições do novo Conselho Municipal.

Da *legitimidade* invocada é que decorrem todos os direitos cujo

exercício os impetrantes querem que se lhes assegurem. Por isso, concluíram deste modo a petição: “requerem a expedição da ordem de *habeas corpus* preventivo” em seu favor, para que, *decretada* para todos os efeitos a *nulidade* do decreto de 4 do corrente mês, se assegure aos atuais impetrantes o *exercício dos direitos* decorrentes de *sua qualidade de intendentes municipais*, até o fim do seu mandato (15 de novembro de 1912), assegurando-lhes a *posse do edifício* do Conselho Municipal, *cessando qualquer embaraço, coação ou constrangimento* oposto por qualquer autoridade municipal ou federal; que seja *decretada a ilegalidade* dessa ditadura da Prefeitura, e que, finalmente, “*se oficie* aos suplentes do Dr. juiz federal e aos pretores, a fim de que não procedam à convocação do eleitorado, nem apurem eleições, mandadas fazer por esse ilegal decreto”.

A substância do pedido não mudou de natureza jurídica pela circunstância de ter o acórdão reduzido as conclusões e lhes adicionado as palavras *liberdade individual*, pois a questão não versa sobre este direito *congênito da individualidade humana*, mas sobre a liberdade de *exercer uma função pública, função legislativa municipal*, de origem eletiva, uma função verdadeiramente *política do cidadão brasileiro* que satisfaz especiais condições determinadas em lei. Ser “eleitor” é a primeira dessas condições (Lei 85, de 1892, art. 4º, n. 1); e um dos motivos da “perda” do lugar de intendente é a *perda dos direitos políticos* (lei cit., art. 5º, n. 2).

A esse corpo legislativo a lei confere incumbências importantes, figurando, em primeiro lugar, a de “*verificar os poderes de seus membros*” (lei cit. art. 15, § 1º), *matéria puramente política, não sujeita à apreciação dos tribunais jurídicos* (Black, Man. do Dir. Const. § 540). Entretanto, “do fato de ser o Distrito Federal a sede do governo da União e de não pertencer a nenhum dos Estados resultam a necessidade de uma organização especial e a competência dos poderes federais para regulá-la.

Não se trata de um simples município como qualquer outro, no qual os munícipes digam a última palavra sobre os negócios deles, tampouco se trata de um

Estado, com todo o aparelho político e administrativo que lhe é próprio; mas de uma parte do território nacional, destinada à residência do governo da União, que não poderá desempenhar bem sua missão se, sob qualquer relação, estiver sujeita a dependências com os poderes locais, correndo o risco de atritos constantes com estes, reduzido à condição de hóspede, e com prejuízo de seu prestígio e autoridade.” (J. Barbalho, Constituição Federal Brasileira, pág. 135).

É por isso que a Constituição permite que a União reserve para si, sem dependência de acordo com a municipalidade e por simples ato legislativo ordinário, os serviços de caráter municipal que por qualquer motivo julgar conveniente *subtrair* à competência local.

Nos Estados, a autonomia municipal é intangível por disposição expressa da Constituição (art. 68). Na Capital da República, não só serviços de caráter propriamente municipal podem ficar a cargo do governo da União, como o próprio governo do município pode ser organizado pela forma e com as restrições que o Congresso entender, em ordem a ficar bem acentuada a prevalência dos interesses superiores do poder federal (Const., art. 34, ns. 30 e 67).

Daí a ingerência do Executivo federal na vida do Distrito, por meio do delegado de confiança, nomeado pelo Presidente da República, e a quem é conferida a atribuição de, por meio de *veto*, suspender as leis e resoluções do Conselho, sempre que as julgar inconstitucionais, contrárias às leis federais, aos direitos dos outros municípios ou dos Estados e aos interesses do mesmo Distrito. (Decreto 5.160, de 8 de março de 1904, art. 24).

E, para dizer a última palavra no assunto, ficou o Senado incumbido do “exame do ato suspenso, qualquer que seja a sua natureza” (Dec. cit. art. 25).

Ao prefeito também é dada a incumbência de “*administrar e governar*” o Distrito, de acordo com as leis municipais em vigor, “no caso de anulação” de eleição ou em “*qualquer outro de força maior*” que prive o Conselho de “se compor ou

reunir”. (Lei 939, de 1902, art. 3º).

Tudo isto bem mostra o grau de subordinação a que a lei sujeitou o legislativo municipal.

E quando o prefeito ou o Senado tem que apreciar o ato que lhes é presente, como provindo do legislativo municipal, deve primeiro que tudo examinar se o ato emana do *poder legal*, instituído pelas leis federais, que dão o modo de sua *constituição, regulada também* pelo regimento interno do Conselho, o qual impõe a observância de determinadas formalidades.

A *legitimidade*, o poder de deliberar *funcionalmente*, ou de exercer função pública, é a primeira coisa a investigar no exame do ato oriundo de quem quer que o pratique, por se julgar com atribuição.

Uma autoridade não pode entreter relações oficiais com outra, sem estar certa de que a pessoa ou pessoas se apresentam com esta qualidade, [de que] a possuem efetivamente.

Essa necessidade mais se impõe nos casos em que, entre as duas autoridades, há dependência recíproca ou de subordinação.

Nem o Conselho se deve entender com quem quer que se apresente como prefeito sem o ser *legalmente*, nem o prefeito se deve entender com a *agremiação não constituída legitimamente como Conselho*.

Sustentar o contrário é admitir o absurdo – que a qualquer pessoa é lícito arrogar-se e exercer função pública por seu alvedrio.

Para o prefeito, *vícios de constituição, vícios orgânicos*, impediam em absoluto que a agremiação que lhe remetera, por intermédio do juiz dos feitos da Fazenda Municipal, o projeto de orçamento para 1910 tivesse *existência legal*, pois

verificara que se não havia preenchido o conjunto de condições indispensáveis para sua vida de Poder Legislativo Municipal.

Daí o *veto*, que seria certamente desnecessário, se o intuito do Executivo municipal não fosse, como foi, submeter ao Senado a questão prejudicial, excludente, único fundamento da repulsa.

“Jamais houve – lê-se na razão do *veto* – para esse pretense Conselho *sessão de posse*, pois que o grupo que como tal se pretendeu constituir só teve *oito intendentos diplomados* desde o início dos seus trabalhos até o dia em que me remeteu, por intermédio do juiz dos feitos da Fazenda, o autógrafo junto.”

Submetido o *veto* ao Senado, este, como era do seu dever, examinou o fundamento aduzido a *ilegitimidade* e, no uso da atribuição privativa que a lei lhe confere, aprovou o ato do prefeito, convencido de que o Conselho *não tinha existência legal*, principalmente porque violara o disposto no art. 5º, § 1º, do regimento interno que prescreve: “Quando a maioria da comissão opinar pela *anulação*, ou *não reconhecer a validade de qualquer diploma*, será o parecer, nesta parte, *adiado para ser discutido e votado depois de reconhecidos todos os demais intendentos*.”

“Isto não se fez”, escreve a comissão do Senado, conforme se vê da ata da 17ª sessão preparatória, de 23 de dezembro de 1909, publicada no *Jornal do Comércio* de 24. Efetivamente aí se lê que, *reconhecidos os candidatos diplomados* pelo 1º Distrito, os do 2º, por antecipação da 6ª sobre a 5ª conclusão do parecer, foram reconhecidos na seguinte ordem: *primeiro os candidatos não diplomados* Drs. Octacilio Camará, Ataliba de Lara e Luiz Ramos, e *só depois os diplomados*: Enéas Sá Freire, Clarimundo de Mello, Honório Pimentel, Campos Sobrinho e Fonseca Telles; e graças a essa *antecipação*, *os dois terços do Conselho foram constituídos com aqueles não diplomados*, e por eles, logo em seguida, prestados os respectivos juramentos; “*somente depois é que foram reconhecidos os candidatos diplomados pelo 2º Distrito*”.

Não subordinando o motivo daquela exigência à circunstância acidental do número – *maioria* ou *unanimidade* da Comissão –, mas à *substancial e importantíssima da anulação ou invalidade dos diplomas*, e tendo examinado o disposto no art. 5º, § 2º, do regimento, que é a reprodução do art. 65 da Lei nº 939, de 1902, e mais disposições sobre a espécie, o Senado *não reconheceu a legitimidade do Conselho*, porque ele *deixara de se compor* por um motivo de *força maior*, de ordem jurídica – que ao “Chefe da Nação compete declarar” –, motivo insuperável, qual o de não ter podido reunir o número necessário – para sua *composição* – [de] *dois terços de intendentess diplomados*, isto é, *onze*, condição reputada essencial *para a posse*.

A *renúncia* dos *oito* intendentess do outro grupo, afirmada no Decreto municipal n. 757, de 21 de dezembro de 1909, tornada efetiva, pelo menos com relação a sete, foi outro motivo aduzido para demonstrar a impossibilidade da *composição* do Conselho, pois que esses intendentess eram diplomados.

Desses fundamentos, comuns aos diversos atos das autoridades que, por força de suas funções, tiveram que se manifestar sobre o assunto – contando-se entre aquelas o presidente da República, juiz soberano para apreciar, na *ordem política*, esse caso de *força maior*, e proclamá-lo, como agente do Congresso encarregado de reconhecer e declarar o acontecimento, dado o qual a vontade do Congresso deve ser executada –, resulta que, segundo todos esses atos, *não se realizou aquele momento, aquela situação que caracteriza a composição legal do Conselho, momento em que os candidatos diplomados integram a sua qualidade de intendentess, a tornam efetiva e inatacável, não sendo lícito daí em diante, a quem quer que seja, pô-la em dúvida, nem a qualidade daqueles reconhecidos posteriormente e ainda que não diplomados*.

Esses atos são: o citado Decreto 757 do Executivo municipal, Decreto federal de 26 de novembro de 1909, decisão do Senado aprovando o *veto*, decisão do

Congresso julgando nulas as eleições feitas nesta cidade para presidente e vice-presidente da República e, por último, o Decreto 8.500, de 4 do corrente.

Parece-me que outro também não foi o pensamento do acórdão deste Tribunal de 8 de dezembro de 1909, sobre o *habeas corpus* impetrado a favor do Conselho presidido pelo Dr. Thomaz Delfino, e que declarou *constitucional* o citado Decreto de 26 de novembro do mesmo ano, segundo o qual o Conselho é inexistente *por não se ter constituído na forma do Direito*.

O Acórdão decidiu que, deixando de cumprir disposição *tão clara e expressa* (a do art. 5º, § 2º, do regimento interno) *reconhecendo três cidadãos não diplomados, reconhecimento manifestamente nulo, não tinha o Conselho número legal indispensável para instalar-se e funcionar, que é de dois terços do mesmo Conselho, isto é, onze intendentess reconhecidos*. E terminou assim: *esse é o motivo fundamental do Decreto 7.689, de 28 de novembro. E motivo de procedência legal inquestionável*.

Em resumo: este Tribunal também já decidiu que *sem onze intendentess diplomados o Conselho se não pode compor ou constituir*.

Mas, se o presidente da República é o único competente para proclamar o evento que corporifica a *força maior* – por se tratar de um caso de *ordem política* –, sem que com isso se imiscua *naquela fase em que o Conselho é soberano para verificar os seus poderes*; se aos tribunais judiciários não é lícito tirar a eficácia, anular na prática, na frase de Cooley, atos governativos como aquele, nem lhes compete *a verificação de poderes de corpos legislativos: parece-me incontestável* que o Supremo Tribunal Federal não tem poder para a concessão do presente *habeas corpus*.

Em face da doutrina do acórdão, não será para estranhar que a *verificação de poderes de deputados e senadores*, estaduais e federais, e o *reconhecimento* de governadores de Estado e presidente e vice-presidente da

República sejam trazidos a este Tribunal por meio do remédio instituído exclusivamente para garantir a *liberdade pessoal*, e invocado agora como um sucedâneo da *manutenção de posse de função legislativa*.

II) Se eu reconhecesse no Tribunal autoridade para suprimir a eficácia do ato governativo do presidente da República, e para examinar e decidir a matéria da *verificação de poderes* do Conselho, nem por isso votaria pelo *habeas corpus*, porque este recurso, de processo sumaríssimo, de solução imediata, criado em favor do *indivíduo* que *sofrer* ou se achar em iminente perigo de sofrer *violência* ou *coação*, por *ilegalidade* ou *abuso de poder*, tem por fim exclusivo garantir a *liberdade individual*, a *liberdade física*, isto é, a autonomia do *indivíduo* reconhecida e protegida pela lei.

E, “ainda que se adote o conceito da liberdade individual, dos que mais dilatam esse direito”, como, por exemplo, o que nos ministra A. Brunialti, no segundo volume de sua obra *Il Diritto Cost. e la Politica*, pág. 642, *nunca* será permitido afirmar que o *habeas corpus* seja *meio regular* de garantir a liberdade individual, *resolvendo simultaneamente outras questões, envolvidas propositalmente na decisão do habeas corpus* (voto do Exm. Sr. Ministro Pedro Lessa, no acórdão de 8 de dezembro de 1909, publicado na *Revista de Direito*, vol. XV, pág. 94).

- Godofredo Cunha, vencido.

Neguei a ordem de *habeas corpus*, porque o governo interveio definitivamente no caso do Conselho Municipal, no pleno exercício da faculdade que lhe conferiu o art. 3º da Lei federal 939, de 29 de dezembro de 1902, para decretar a sua ilegitimidade, já antes verificada pelo *veto* do prefeito, aprovado pelo Senado, assim como pelo voto do Congresso Nacional, na apuração da eleição presidencial (Constituição, art. 47).

As razões que levaram o prefeito, o Senado e o Congresso Nacional a declarar ilegítimo o Conselho não foram ilididas, ainda subsistem.

A ilegitimidade da constituição ou composição do Conselho, objeto do presente *habeas corpus*, não foi suscitada, e menos resolvida, pelos julgados anteriores, como reconhece o próprio acórdão.

A invocada inconstitucionalidade do Decreto 8.500, de 4 de janeiro do corrente ano, inconstitucionalidade já alegada contra outro decreto idêntico do mesmo Poder Executivo, já foi repelida pelos acórdãos [expressos nos *habeas corpus*] de ns. 2.793, de 8, 2.794, de 11, e 2.797, de 15 de dezembro de 1909.

É, porém, ponderoso o fundamento do acórdão para justificar a mudança da jurisprudência de Tribunal? Absolutamente não. O ato impugnado não é inconstitucional. Ele não fere ou viola nenhum preceito da Constituição e menos o dos arts. 68 e 67 citados no acórdão.

O primeiro garante a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse. Refere-se, sem contestação possível, aos municípios dos estados e não ao antigo Município neutro, hoje Distrito Federal, capital da União (Constituição, art. 1º).

O segundo estabelece que o Distrito Federal é administrado pelas autoridades municipais com *as restrições especificadas na Constituição e nas leis federais*. Mas é exatamente este preceito constitucional que destrói pela base toda a argumentação do acórdão.

É ele mesmo que prova o contrário do que se pretende demonstrar.

Com efeito, se a autonomia municipal do Distrito Federal é limitada pela Constituição e pode ser limitada também por uma *lei federal* e, se esta lei existe (Lei 939, de 1902), é um atentado contra a evidência afirmar-se que o decreto de intervenção, fundado no art. 3º da citada lei, é inconstitucional.

Depreende-se, pois, do art. 34, n. 30, combinado com o art. 67 da Constituição e 3º da Lei n. 939, de 1902, que o Governo agiu dentro da esfera de suas atribuições, que o seu ato é, portanto, perfeitamente legal, o que exclui, certamente, a concessão do *habeas corpus*.

Isto posto, a autoridade do presente julgado não pode deixar de colidir com o princípio da divisão, harmonia e independência dos poderes políticos da República (Constituição, art. 15).

Só o poder soberano do povo pode agora dirimir esse conflito. Como sair de outro modo deste *impasse*, se os três poderes já julgaram a questão, presumindo cada um ter agido na órbita de suas atribuições?

Quis judicis judicabit?

- André Cavalcanti, vencido. Votei contra a concessão do pedido de *habeas corpus* impetrado em favor do Conselho Municipal, pela impropriedade do recurso empregado, e faltar ao Tribunal competência para fazê-lo, atento ser o caso em questão, e no momento, de caráter essencialmente político, podendo a intervenção do Judiciário ocasionar perturbações, que devem ser evitadas pelos poderes componentes da soberania nacional.

Assim, pois, e principalmente pelo fundamento da incompetência e mais razões aduzidas nos votos vencidos dos que me precederam, neguei a referida ordem.

Foi voto vencedor o do Exm. Sr. ministro Pedro Antônio de Oliveira Ribeiro [*sic*].