

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1979
ANO 16 • NÚMERO 64

O Presidente da República não pode nomear e demitir Governador de Estado

Senador PAULO BROSSARD

Invocando o disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, combinado com o art. 6º da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, o Presidente da República submeteu à consideração do Senado Federal o nome do Senhor Marcelo Miranda Soares para exercer o cargo de Governador do Estado de Mato Grosso do Sul.

O art. 4º da Lei Complementar nº 20, de 1974, preceitua que:

“durante o prazo estabelecido na Lei Complementar, nos termos do art. 3º, item II (“Art. 3º — A Lei Complementar disporá sobre: II — a extensão e duração dos poderes do Governador, nomeado na forma do art. 4º desta Lei Complementar”), o Presidente da República nomeará o Governador do novo Estado, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de reputação ilibada”.

São estes os seus parágrafos:

§ 1º — O Governador nomeado na forma do *caput* deste artigo será demissível *ad nutum*; e, em casos de impedimento, o Presidente da República designar-lhe-á substituto.

§ 2º — O Governador tomará posse perante o Ministro de Estado da Justiça.

O art. 6º da Lei Complementar nº 31, de 1977, prescreve:

“Para o período que se encerrará com o do mandato dos Governadores dos Estados eleitos a 1º de setembro de 1978, o Presidente da República nomeará o Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, na forma do disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974.

Parágrafo único — O Governador do Estado de Mato Grosso do Sul será nomeado até 31 de março de 1978 e tomará posse no dia 1º de janeiro de 1979, perante o Ministro de Estado da Justiça.”

II

Estes os textos invocados pelo Presidente da República em sua Mensagem ao Senado Federal, Mensagem nº 171, de 15 de junho. Exclusivamente estes.

A norma fundamental é a do art. 6º da Lei Complementar nº 31. Ele dispõe que a nomeação do Governador se fará na forma do disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 20. Em que consiste ela: a nomeação recairá em pessoas de reputação ilibada, dentre cidadãos maiores de 35 anos, e cuja escolha tiver sido aprovada pelo Senado. Esta a forma disposta no art. 4º da Lei Complementar nº 20. Note-se que o art. 6º da Lei Complementar nº 31 alude apenas e exclusivamente ao disposto no art. 4º; não se prende ao artigo e parágrafos. Fica no artigo. Apenas e exclusivamente à *forma* a ser observada quanto à nomeação, constante do art. 4º, é que se refere, e ostensivamente se prende, o art. 6º da Lei Complementar nº 31. Tanto assim que seu parágrafo único declara que o nomeado tomará posse “perante o Ministro de Estado da Justiça”, cláusula que seria sem sentido se a Mensagem alcançasse os parágrafos do art. 4º da Lei Complementar nº 20, dado que exatamente nesse sentido disponha o § 2º do art. 4º da Lei Complementar nº 20.

De modo que a nomeação do Governador haveria de ser feita na “forma do disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 20” para o

período inicial que, por motivo de óbvia racionalidade, se encerraria com o mandato dos Governadores a serem “eleitos” a 1º de setembro de 1978. Ocorre que o parágrafo único do art. 6º circunscreve o alcance do artigo de maneira inequívoca como regra particular e específica — “o Governador do Estado de Mato Grosso do Sul será nomeado até 31 de março de 1978 e tomará posse no dia 1º de janeiro de 1979, perante o Ministro de Estado da Justiça”.

A regra, incisivamente clara, do parágrafo do art. 6º da Lei Complementar nº 31, segundo o qual o Governador nomeado “na forma do disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 20” (maior de 35 anos, reputação ilibada, aprovação pelo Senado) “será nomeado até 31 de março de 1978 e tomará posse no dia 1º de janeiro de 1979”, pretende-se agora, recorrendo-se ao preceituado no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 20, parágrafo que a Lei Complementar nº 31 ignorou, ao ligar-se unicamente à forma de nomeação disposta “no art. 4º da Lei Complementar nº 20”, pretende-se agora que o Governador seja nomeado e venha a tomar posse no cargo em junho ou julho de 1979. . .

Dir-se-á que, ao aludir à “forma do disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 20”, a Lei Complementar nº 31 em seu art. 6º se referiu ao artigo e seus parágrafos e não apenas ao artigo e desse modo o poder de nomear e demitir o Governador nomeado, previsto no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 20, estaria incorporado pela Lei Complementar nº 31.

Não me parece certo este entendimento, mas na sua apreciação não me demoro porque me parece que aí não se encontra o núcleo da questão e centro de sua solução.

III

Permissa venia, em grave equívoco incide o Chefe do Governo ao pretender nomear o Governador do Estado, como se deduz da Mensagem de 15 de junho.

A questão não se coloca e não se situa entre parágrafos de Leis Complementares mas entre o que estas dispõem e o que dispõe a Carta Outorgada, que elas complementarizam.

Perdoem-me se eu disser, nesta breve exposição, que, se a lei é *Complementar*, ela há apenas e unicamente de completar ou complementar a norma constitucional. Como se aprende na Escola, a lei complementar completa a norma constitucional, que não for auto-executá-

vel, *self executing*, ou não bastante em si. Mas se completa, se a complementa, se a tira do sono em que jazia, para repetir a sugestiva expressão do velho COOLEY, exatamente por não ser auto-executável, não há de contrariá-la, nem poderia fazê-lo.

Assim, toda questão reside, no meu sentir, em verificar qual a norma aplicável à espécie e, se mais de uma fosse, qual a que deveria prevalecer em havendo antagonismo entre elas.

IV

Há um dado material, um fato histórico e um fato jurídico, que não pode ser ignorado e que, de outro lado, fornece a base incontornável e tranqüila para a solução do problema, que se torna simples e transparente. No entanto, o Estado de Mato Grosso do Sul se constituiu juridicamente, com a promulgação de sua Constituição. Promulgada a Constituição, o Estado ficou regularmente constituído. Depois de criado pela Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, e, nos seus termos, praticados os atos condizentes com a sua criação, a fase da sua criação e instalação se ultimou com a sua Constituição. Hoje, o Estado de Mato Grosso do Sul é um Estado como outro qualquer, juridicamente igual aos demais, como os demais detentor de sua autonomia, portador de sua competência indevassável por parte de qualquer entidade, fora dos casos expressamente mencionados no texto da Lei Maior.

Na medida em que a Lei Complementar contrariar a norma complementada, deixará de haver complementação para haver revogação, se a norma constitucional pudesse ser revogada pela norma complementar.

V

Constituído o Estado, desde que promulgada sua Constituição, sua vida passa a ser regida por ela. Nos termos da Carta, como das Constituições anteriores, o Estado tem o seu Poder Judiciário, o seu Poder Legislativo, o seu Poder Executivo. Sobre cada um deles a Carta Outorgada dispôs o suficiente para marcar-lhes a existência e o modo de constituição. A Carta vigente não destoou do modelo tradicional, fixado pelas Constituições da República.

Vagou o cargo de Governador do Estado, cargo provido pelo Governo Federal antes da constituição jurídica do Estado do Mato Grosso do Sul?

Que diz a lei e qual a lei que diz como se resolve a questão?

VI

A Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul reza que:

“o Governador e o Vice-Governador serão eleitos e terão mandato de conformidade com o disposto na Constituição da República” (parágrafo único do art. 52).

Como dispõe a Constituição da República? É ver o art. 13, cujo parágrafo segundo, com a redação dada pelo *pacote de abril*, é deste teor:

“a eleição do Governador e do Vice-Governador do Estado, para mandato de quatro anos, far-se-á pelo sufrágio de um colégio eleitoral, em sessão pública e mediante votação nominal, obedidas as seguintes normas: ...”

Assim, há norma constitucional expressa a disciplinar a matéria, e não vejo como se possa pretender aplicar ao caso preceito de lei complementar que, quando fosse aplicável pelos seus termos, estaria em conflito aberto com a norma constitucional, com a qual é manifesta a incompatibilidade. São duas regras inconciliáveis. Uma diz que o Governador será nomeado pelo Presidente da República depois de aprovado o nome pelo Senado, e pelo Presidente da República poderá ser livremente demitido. A outra dispõe que o Governador será eleito por um colégio eleitoral e, obviamente, só será afastado do cargo pelos poderes locais em caso de *impeachment* ou pela Justiça em caso de condenação criminal.

Qual das duas normas, repito, há de ao caso ter aplicação? *A complementar ou a constitucional?* A prevalência desta é incontestável e a seriedade do Senado me não permite sequer me proponha a demonstrar esta trivialidade.

Parece-me evidente que em havendo norma constitucional expressa, como há, a questão está automática e inexoravelmente resolvida.

VII

Atente-se agora para outro aspecto do problema. É sabido que entre nós, os poderes federais são os numerados, enquanto que os Estados competem os residuais. Tudo quanto não for federal ou municipal, por exclusão, é estadual.

É igualmente sabido que os poderes conferidos à União, nomeadamente a ela outorgados, hão de ser exercidos por seus Poderes: o Executivo, o Legislativo, o Judiciário.

No caso, o Executivo pretende exercê-lo. Ora, em passo algum da Carta de 69 é outorgado ao Presidente da República o poder de nomear e de demitir Governador de Estado. Explícita ou implicitamente inexistente essa competência. Aliás, na teoria dos poderes implícitos, deduzida por MARSHALL, em *Mc Culloch v. Maryland*, é incontroverso que o *poder implícito supõe um poder expresso*, que, por si só, não poderia exercitar-se, e que entre ambos haja uma relação de causalidade e necessidade; é igualmente incontroverso que, *em caso algum, se admitirá poder implícito contra poder expresso* e nesse sentido existe decisão do Supremo Tribunal Federal, de que foi relator o saudoso e eminente Ministro RIBEIRO DA COSTA, com voto do Ministro LUÍS GALLOTTI (*Revista de Direito Administrativo*, v. 36, p. 62; v. FELIPE TENA RAMIREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, 1963, nº 38, p. 107).

Ora, não só inexistente poder expresso que autorize o Presidente da República a nomear e demitir governadores, seja em caráter permanente, seja em caráter temporário, hipótese em que a norma deveria figurar entre as “disposições transitórias”, como há norma constitucional expressa no sentido de excluir esse poder, ao dispor como deve ser provido o cargo de Governador dos Estados — eleição pelo colégio eleitoral.

Outrossim, é regra assente em matéria de hermenêutica que deve ser repelida a exegese que leve ao absurdo e ao absurdo leva a interpretação que permitisse ao Presidente da República nomear e desnomear o Governador do Mato Grosso do Sul. Com efeito, se prevalecesse a pretensão governamental, haveria duas espécies de Estados — os Estados cujos Governadores seriam eleitos pelo colégio eleitoral previsto na Constituição e segundo o modelo concebido pelo *pacote*, e cujos Governadores não são demissíveis *ad nutum* pelo Presidente da República, e o Estado cujo Governador seria nomeado pelo Presidente e por ele demissível.

Qual a norma constitucional que permite essa dualidade de Estados, Estados regularmente constituídos, Estados no gozo de sua autonomia, Estados dotados das suas respectivas Constituições?

VIII

A questão não é de natureza meramente acadêmica. Se o Governador do Estado do Mato Grosso do Sul pode ser nomeado pelo Pre-

sidente da República e por ele demitido, o caráter *federal* de sua autoridade é inegável. Será uma autoridade federal, que do poder federal recebe sua designação, permanecendo no cargo enquanto gozar de confiança do governo federal. *Será uma autoridade federal exercendo um cargo estadual.* Esta situação não é ignorada; cuidar-se-ia de uma *intervenção federal.* Mas os casos de intervenção federal são os explicitamente e exaustivamente nomeados no art. 10 e sua forma de execução é circunstanciadamente regulada nos arts. 11 e 12 da Carta Outorgada. Os casos são taxativos, não podem ser ampliados.

Tratar-se-ia assim de uma nova e imprevista intervenção federal no Estado de Mato Grosso do Sul que estaria sendo efetivada e o Governador daquele Estado não passaria de interventor federal.

O fato, inequivocamente certo, é que o Poder Executivo mato-grossense do Sul seria exercido por pessoa nomeada pelo Presidente da República e por ele demissível. *Sua investidura seria federal e sua permanência no cargo dependente exclusivamente do Governo Federal.*

IX

Quem responde, em termos de responsabilidade civil, pelos atos danosos praticados pelo Governador nomeado pelo Presidente da República e aprovado pelo Senado Federal, mantido no cargo enquanto gozar da confiança de quem o nomeou? Obviamente, a responsabilidade é da União, uma vez que, evidentemente, ao caso não teria aplicação a jurisprudência relativa ao período de 1930-34 e 1937-47, a que se refere PONTES DE MIRANDA (*Comentários à Constituição*, 1970, v. II, pp. 268 a 270), nos quais os Estados estavam juridicamente desconstituídos e nenhum deles dotado de Constituição.

A responsabilidade não poderia ser senão da União. Neste sentido é a jurisprudência; a doutrina é neste sentido.

Com efeito, ainda não caiu no esquecimento a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada em memoráveis acórdãos de que foram relatores os Ministros GEMINIANO DA FRANCA, VIVEIROS DE CASTRO, EDMUNDO LINS, CARDOSO RIBEIRO e SORIANO DE SOUZA, Apelação Cível nº 4.553 (*Arquivo Judiciário*, nº 8, p. 485), Conflito de Jurisdição nº 612 (*Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. 60, p. 29), Apelação Cível nº 5.140 (*Revista de Direito*, v. 83, p. 126, *Pandectas Brasileiras*, v. I, p. 225, v. III, p. 13), Apelação Cível nº 5.712 (*Revista de Jurisprudência Brasileira*, v. 5, pp. 477 a 497).

Também a doutrina, nacional e estrangeira, CLOVIS BEVILACQUA, J. X. CARVALHO DE MENDONÇA, AQUILES BEVILAQUA, EDUARDO ESPÍNOLA, EPITACIO PESSOA (*Pandectas Brasileiras*, v. 7, pp. 453 a 460); ERNESTO LEME (*Intervenção Federal*, 1930, p. 208), PONTES DE MIRANDA (*Comentários à Constituição*, 1947, v. I, p. 393, id., 1970, v. II, p. 270), JOAQUIM V. GONZALEZ (*Manual de la Constitución Argentina*, 18ª ed., nº 737, p. 744), SALIS (*Le Droit Fédéral Suisse*, 1902, v. I, n.ºs 234 a 239, pp. 752 a 761).

Outrossim, se o Governador nomeado pelo Presidente da República, e só por ele demissível, comete atos que legitimem o processo de responsabilidade, nada poderá fazer o Estado, porque, em verdade, não se trata de autoridade estadual, pois *a investidura dele é federal e exclusivamente federal*.

Vale para o caso, sem ressalva, a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal em acórdão de 7 de julho de 1917, do qual foi relator o Ministro SEBASTIÃO DE LACERDA, em caso originário do Mato Grosso, sendo interventor CAMILO SOARES DE MOURA SOUZA FILHO (*Revista de Direito*, v. 49, p. 273; *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. 16, p. 20); embora se trate de decisão solitária, a doutrina se tem pronunciado no mesmo sentido e lhe louvando o acerto, ERNESTO LEME (*op. cit.*, p. 209), PONTES DE MIRANDA (*Comentários*, 1947, v. I, p. 393; 1970, v. II, p. 263), PAULO BROSSARD (*O Impeachment*, 1965, nº 132, p. 157 e nota 427).

Em conclusão,

- 1) falece competência ao Presidente da República para nomear e desnomear Governador de Estado; nenhuma cláusula constitucional lhe outorga esse poder, direta ou indiretamente, explícita ou implicitamente;
- 2) o provimento do cargo de Governador de Mato Grosso do Sul, após a promulgação da Constituição daquele Estado, fato ocorrido no dia 13 de junho de 1979, há de fazer-se nos termos do que dispõe o art. 13, § 2º, da Carta Outorgada, com a redação que lhe deu o *pacote de abril*, pelo seu autor denominado de "Emenda Constitucional nº 8";
- 3) nenhuma cláusula constitucional confere ao Senado poder para aprovar ato que cláusula alguma autoriza seja praticado pelo Presidente da República — a nomeação de Governador de Estado.