PODER EXECUTIVO — ELEIÇÃO DE VICE-GOVERNADOR — NOMEAÇÃO DE SECRETÁRIOS DE GOVERNOS ESTADUAIS E DE PREFEITOS

— São inconstitucionais os dispositivos que sujeitam à aprovação da Assembléia Legislativa as nomeações dos Secretários de Estado e dos Prefeitos de livre escolha do Governador.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Requerente: O Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República
Representação n.º 93 — Relator: Sr. Ministro
ANÍBAL FREIRE

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de reclamação n.º 93, do Distrito Federal, em que é requerente o Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República, resolvem os Ministros do Supremo Tribunal Federal julgar procedente, em parte, a reclamação para declarar, por maioria de votos, constitucional o art. 1.º das Disposições Transitórias da Constituição do Es-

tado do Ceará, inconstitucional, unanimemente, o art. 17, inciso 22 e inconstitucional, por maioria de votos, o art. 59 das Disposições Transitórias, de acôrdo com as notas taquigráficas anexas.

Rio, 16 de julho de 1947. — *José Linhares*, Presidente. — *Aníbal Freire*, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Aníbal Freire — O eminente Sr. Dr. Procurador Geral da República apresentou a êste Tribunal uma representação sôbre um grave conflito de poderes originado pela aprovação da Constituição do Estado do Ceará, onde foram consagrados alguns dispositivos cuja vigência, em face da Constituição federal, mereceu por parte do poder executivo a mais decidida impugnação.

S. Ex. desenvolve as seguintes considerações em tôrno do assunto:

"O Procurador Geral da República, no exercício de suas atribuições legais e nos têrmos do parágrafo único do art. 8 da Constituição Federal vem representar a êste Egrégio Tribunal sôbre um grave conflito de poderes originado pela aprovação da Constituição do Estado do Ceará, onde foram consagrados alguns dispositivos cuja vigência, em face da Constituição Federal, mereceu por parte do poder executivo a mais decidida impugnação.

Esta manifestou-se através de um pedido de mandado de segurança, requerido pelo governador eleito que entende serem inconstitucionais três dispositivos da Constituição:

1. o que atribui à Assembléia a eleição do primeiro Vice-Governador do Estado;

2. o que sujeita à aprovação da Assembléia Legislativa a nomeação do secretariado do govêrno;

3. o que subordina também à mesma aprovação a nomeação dos prefeitos cujos cargos sejam de provimento do Poder Executivo.

O ilustre relator do pedido mandou sustar o ato da nomeação do Vice-Governador, o que foi desatendido pela Assembléia, sob o fundamento de ter havido invasão de poderes, pela intervenção do Judiciário na esfera legislativa naquilo que diz com a sua competência privativa.

Pediu, entretanto, a mesma Assembléia a manifestação dêste Egrégio Tribunal sôbre o conflito de poderes e o exame dos dispositivos Constitucionais invocados em face à Constituição Federal.

Pede, ao mesmo tempo, o ilustre Presidente do Tribunal do Ceará, a intervenção Federal a fim de que seja cumprido o despacho do relator do mandado de segurança que ordenou a suspensão da eleição.

Êste pedido estaria fundado no art. 7.º, V, da Constituição Federal que admite a intervenção nos Estados, para: "assegurar a execução de ordem ou decisão judiciária".

Não tenho dúvida quanto à procedência dêste último pedido, porquanto a lei processual em vigor (artigo) atribui expressamente ao juiz do processo a faculdade de fazer suspender o ato ou a sua execução.

Agiu, portanto, o ilustre relator do processo, de acôrdo com a sua competência legal, autorizado por disposição expressa da lei processual vigente.

Não vejo como possa a Assembléia deixar de cumprir a *ordem* judicial, do momento que a controvérsia constitucional se transferia para o plano judiciário.

Parece-me, entretanto, oportuno, já que se definiu a manifestação da Assembléia Legislativa, o exame simultâneo do mérito da questão que envolve a constitucionalidade dos dispositivos constitucionais já citados, os quais passamos a examinar.

A eleição pela Assembléia do Vice-Presidente: Um dos preceitos constitucionais impugnados é aquêle que atribui à atual Assembléia, em disposição transitória, a eleição do 1.º Vice-Governador do Estado, *verbis:*

"Art. 1.º — A Assembléia Legislativa elegerá, no dia imediato ao da promulgação dêste Ato, o Vice-Governador do Estado para o primeiro período constitucional".

Êste dispositivo corresponde àquêle que permite, também em caráter transitório, a eleição, no plano federal, do 1.º Vice-Presidente da República, *verbis:*

"Art. 1.º — A Assembléia Constituinte elegerá, no dia que se seguir ao da promulgação dêste Ato, o Vice-Presidente da República para o primeiro período constitucional".

O sistema de eleição pela Assembléia do Governador e Vice-Governador do Estado, tem a sua disposição permanente, no artigo da Constituição do Estado, *verbis:*

"Art. 27. .....

§ 2.º — Vagando os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado, far-se-á a eleição sessenta dias depois de aberta a última vaga. Se as vagas ocorrerem na segunda metade do período governamental, a eleição para ambos os cargos será feita pela Assembléia Legislativa, trinta dias depois da última vaga, na forma estabelecida em lei. Em qualquer dos casos os eleitos deverão completar o período dos seus antecessores", dispositivo êste que corresponde ao art. 79, da Constituição Federal, *verbis:*

"Art. 79.....

§ 2.º — Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição sessenta dias depois de aberta a última vaga. Se as vagas ocorrerem na segunda metade do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita, trinta dias depois da última vaga pelo Congresso Nacional, na forma estabelecida na lei. Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período dos seus antecessores".

O mecanismo geral do sistema federal está, portanto, reproduzido no plano estadual, por meio de uma correspondência de normas que define a preocupação do legislador estadual em repetir o mesmo processo de eleição, no caso do primeiro preenchimento do cargo e nos casos de vaga depois de completado o primeiro biênio do mandato popular.

Assim procedendo, teria o constituinte estadual ferido os princípios constitucionais da União, ou se excedido no exercício da sua função constituinte ?

A adotação do modêlo federal pelo Estado, estabelece a favor da norma Constitucional uma presunção de legitimidade, pois que a Constituição federal constitui, sem dúvida, o padrão da organização política do país, desbastada de tôdas as dúvidas e controvérsias solvidas pelos debates Constitucionais.

Complexidade dos problemas políticos e as divergências doutrinárias determinaram uma diferenciação maior do sistema e as soluções ortodoxas são cada vez menos adotadas.

Eis porque deve-se, em princípio, ter como constitucional no plano estadual tudo o que se encontra no plano federal.

Não há dúvida que o constituinte federal tem maior liberdade, maior flexibilidade na construção do seu sistema, mas nada impede que o constituinte estadual se beneficie também das normas consagradas na Constituição Federal.

No sistema federativo, a autonomia dos Estados pressupõe a sua capacidade de auto organização, o poder de fixar as normas fundamentais da sua estrutura política, obedecidos os princípios constitucionais da União, princípios que permitem manter a unidade política e constitucional, dentro da multiplicidade das Constituições estaduais.

Esta harmonia do sistema é condição essencial para manter o equilíbrio do todo e a integridade da soberania política, apanágio de tôda federação.

Foi para caracterizar essa unidade de princípios que a Constituição Federal sistematizou em um quadro muito precioso os pontos cardiais do

sistema Constitucional de tôdas as unidades federadas e, sòmente a violação dos preceitos ali contidos pode justificar a reprimenda do poder federal e a *correição* (por meio de intervenção), dos princípios constitucionais violados pelos poderes estaduais.

Seria, evidentemente, motivo de perplexidade e dúvidas para quem analisa o sistema de eleição dos órgãos executivos, o ato de atribuir-se à Assembléia êste poder, porque, pelo menos aparentemente, nem êle feriu o princípio da eleição direta, por meio do qual se manifesta em tôda a sua plenitude a vontade popular.

Mas nada pode conduzir, dentro da sistemática da Constituição, a uma conclusão tão radical.

Os princípios constitucionais são os enumerados no art. 7, VII, da Constituição de modo explícito, bem definido.

E, mesmo quando para definir êsses princípios tivéssemos que ampliá-los até a análise de todo o conteúdo da Constituição Federal, usando um processo justificável sob o regime da Constituição de 1891, que não definia êsses princípios, mas apenas a êles se referia imprecisamente (art. 63), mesmo assim, encontraríamos na Constituição Federal normas de todo em todo semelhantes àquelas consagradas na Constituição Estadual.

Finalmente, nem a doutrina, nem as normas constitucionais, até hoje existentes, nenhuma delas, jamais impôs como princípio a eleição direta.

A segunda questão é a da subordinação da nomeação dos secretários do Govêrno, à aprovação da Assembléia, *verbis:*

"Art. 17.....

XXII — aprovar ou rejeitar, por maioria absoluta dos seus membros, a nomeação, feita pelo Governador, dos Secretários de Estado, bem como dos Prefeitos da sua escolha, do Procurador Geral do Estado, dos Sub-Procuradores, dos Ministros do Tribunal de Contas e dos membros dos Conselhos Técnicos".

Pretende-se que tal preceito envolve a quebra do princípio da *"independência e harmonia de poderes"*, por isso que tal sistema importa na quebra da independência do poder executivo e a sua subordinação ao poder legislativo em matéria de sua competência *específica*.

E' velha a discriminação dos poderes do Estado e o princípio da sua separação é um corolário da própria divisão, baseia-se nos característicos específicos de cada um.

A separação dos poderes não envolve a criação de compartimentos estanques, mas apenas a outorga a cada um das prerrogativas inerentes às funções a que se destinem no conjunto da organização estatal.

O temor crítico inglês, das instituições americanas (Sir Cecil Thomas Carr, Concerning English administrative law, fls. 16) de uma excessiva separação dos poderes, não tem procedência porque os processos técnicos de govêrno, os recursos obtidos por uma boa compreensão dos problemas polticos, têm mitigado os excessos de uma aplicação rígida daquele princípio.

Uma íntima colaboração, um justo equilíbrio no exercício dos poderes do Estado permite uma boa prática do sistema, sem a amputação de prerrogativas essenciais a cada um deles.

Eis porque em numerosos dispositivos admite a Constituição a participação do poder executivo em atos legislativos, atribuindo ao Presidente da República a iniciativa de certas funções legislativas, ao mesmo tempo que faz depender de aprovação do Senado, certos atos executivos de maior relevância política.

Não impede, entretanto, tal colaboração que os poderes exerçam normalmente, as suas funções específicas.

E' preciso reconhecer a dificuldade do assunto em face dos múltiplos recursos de ordem técnica ou política destinados a estabelecer a harmonia dos poderes, por meio de um sistema de freios e contrapesos que permite

quebrar a rigidez do princípio da absoluta separação, mas não se pode sob pretexto de uma conciliação de princípios, sacrificar a competência privativa de uma conciliação de princípios, sacrificar a competência privativa de cada um dêsses órgãos, por meio de restrições que importam, afinal, na impossibilidade absoluta de atingir os seus fins.

Nem todos os problemas do Estado se devem confinar em concepções políticas; há problemas de Govêrno que se subordinam a preceitos de ordem técnica perfeitamente definidos.

E entre êstes se encontram, precisamente, os que dizem com as finalidades privativas de cada um dos poderes.

A colaboração de um poder com o outro ou mesmo a sua subordinação, deve encontrar no próprio sistema a sua contraprestação.

Assim o poder de veto do Presidente da República encontra remédio eficaz, que consiste em nova apreciação das Câmaras das razões do veto e a sua rejeição por maioria de dois têrços. E' um meio de evitar a supressão de uma função específica do Legislativo.

A decretação da inconstitucionalidade de uma lei, pelo poder judiciário, estará limitada em seus efeitos, quando à suspensão da lei pela declaração do Senado.

E, se é verdade que em certos casos o impasse pode ser *insolúvel*, como na aprovação das indicações dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, Prefeito do Distrito Federal, etc., deve se considerar que, em todos êles, os dois poderes colaboram na organização e constituição de um terceiro.

A subordinação do poder executivo ao legislativo, na nomeação dos chefes dos serviços da administração do Estado, quebra, a meu ver, o princípio da independência dos poderes porque o legislativo, domina o executivo, que perde a sua liberdade na escolha dos auxiliares diretos da sua administração.

E, note-se, nenhuma providência, nenhuma medida pode ser tomada pelo executivo, contra o arbítrio do legislativo, que poderá impor ao executivo os seus próprios auxiliares diretos.

Transfere-se, por esta forma, ao poder legislativo uma função específica, uma contraprestação para com o poder executivo, sem atribuir a êste reagir contra a vontade do legislativo.

Muito mais equilibrado é o sistema parlamentar quando nele se encontram os freios e contrapesos necessários a manter a perfeita harmonia dos poderes.

O terceiro problema — a aprovação da nomeação dos prefeitos pela Assembléia Legislativa.

O critério dos prefeitos nomeados constitui exceção à norma geral da eletividade dos prefeitos fixada na Constituição Federal.

Razões de ordem técnica e política justificam a exceção contida nos §§ 1.º e 2.º do art. 28.

Alí se atribui competência aos Governadores para nomear os prefeitos nas estâncias hidro-minerais naturais beneficiadas pelos Estados, os das capitais e daqueles municípios declarados bases militares.

A Constituição Federal regulou o assunto e não estabeleceu qualquer restrição. Poderia fazê-lo a Constituição estadual ?

Parece-me que não, porquanto a Constituição Federal fixou em seu texto o princípio da autonomia municipal e estabeleceu as únicas hipóteses em que os prefeitos poderiam ser nomeados.

Ora o poder de nomear é incontestável, sòmente pode sofrer as limitações expressas na lei, devendo se presumir irrestrito e ilimitado quando não expressa na Constituição qualquer restrição ou limite à competência exercida.

Sujeito à aprovação da Assembléia estabelece-se um meio, um processo de provimento, de todo em todo diferente daquele fixado na Constituição Federal.

Tenho, pois, como inconstitucional o preceito do art. 17, XII da Constituição do Estado do Ceará.

Isto posto, podemos concluir:

1. Que se impõe, *data venia*, o exame da solicitação feita pela mesa da Assembléia Legislativa do Estado, quanto à constitucionalidade dos dispositivos alí mencionados.

2. Que se assim o entender êste Egrégio Tribunal, deve ser declarada a Constitucionalidade da eleição do Vice-Governador do Estado pela Assembléia Legislativa e a inconstitucionalidade dos artigos que submetem à Assembléia a aprovação do secretariado bem como dos Prefeitos de escolha do Governador.

Com isso ficará afastada a ameaça de uma intervenção, cuja efetivação abalaria a vida constitucional do Estado, apenas em sua fase inicial.

São as conclusões a que chegamos ao exame das alegações feitas, para as quais solicitamos o pronunciamento dêste Egrégio Tribunal, chamado a solver a grave controvérsia Constitucional que vem perturbando a política do Ceará e na qual se acham envolvidos, em campos opostos, o Judiciário, o Legislativo e o Executivo.

Estamos certos de que a manifestação e o veredicto dêste Egrégio Tribunal serão prontamente acatados por todos os poderes do Estado.

Requer, por isso, a V. Excia., que distribuída a presente como representação, seja a mesma processada e julgada com a preferência imposta pelo interêsse nacional que envolve o próprio mérito da controvérsia.

Rio de Janeiro, 7 de julho de 1947. — *Temístocles Brandão Cavalcânti*, Procurador Geral da República.

E' o relatório.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Feito o relatório, foi mandado publicá-lo para julgamento ulterior.

VOTO

O Senhor Ministro Aníbal Freire — (Relator): — O eminente Sr. Dr. Procurador Geral da República apresenta a êste Tribunal uma representação sôbre grave conflito de poderes originado da aprovação pela Assembléia Legislativa do Ceará de Dispositivo da Constituição recentemente promulgada, os quais receberam formal impugnação do poder Executivo do Estado.

Êsses dispositivos são os seguintes:

I — o que atribui à Assembléia a eleição do vice-governador do Estado, na primeira investidura;

II — o que sujeita à aprovação da Assembléia Legislativa a nomeação do secretariado do govêrno;

III — o que subordina também à mesma aprovação a nomeação dos prefeitos cujos cargos sejam de provimento do poder executivo.

A Assembléia Legislativa solicitou igualmente a manifestação dêste Tribunal sôbre o conflito de poderes e o exame dos preceitos constitucionais invocados em face da Constituição Federal:

Art. 17 — Compete privativamente à Assembléia Legislativa:

. . . . . .

XXII — aprovar ou rejeitar, por maioria absoluta de seus membros, a nomeação feita pelo Governador dos secretários de Estado, bem como dos prefeitos de sua escolha, do Procurador Geral do Estado, dos Sub-Procuradores, dos Ministros do Tribunal de Contas e dos membros dos Conselhos Técnicos.

Art. 34 — Compete ao Governador do Estado:

. . . . . .

— nomear, com aprovação da Assembléia, os Secretários do Estado, os prefeitos de sua escolha, etc.

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 58 — A Assembléia Legislativa, por deliberação da maioria absoluta de seus membros e mediante pro-

posta de qualquer dêles ratificará ou desaprovará, dentro do prazo de trinta dias, as nomeações dos atuais Secretários de Estado e Prefeitos municipais.

Art. 59 — Publicado êste Ato e até que se verifique a posse dos prefeitos eleitos, os prefeitos municipais serão nomeados pelo Governador do Estado, mediante prévia aprovação da Assembléia Legislativa, por maioria absoluta de seus membros."

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 1.º — A Assembléia Legislativa elegerá, no dia imediato ao da promulgação dêste Ato, o vice-Governador do Estado para o primeiro período constitucional.

§ 1.º — Essa eleição far-se-á, por escrutínio secreto em primeiro turno, por maioria absoluta de votos, ou em segundo por maioria relativa.

O Sr. Dr. Procurador Geral da República cumpre do dever que lhe é imposto pelo artigo 8.º, parágrafo único da Constituição. Êsse mesmo dispositivo determina a competência dêste Tribunal para o exame da matéria.

Defronta assim o Tribunal, neste passo da vida constitucional do país, grave questão, que envolve a inteireza das instituições e o exercício regular e harmônico dos poderes públicos.

Já se acentuou que a constituição de 1946 é profundamente judiciarista. Se a observação desvela o critério do legislador, faz avultar as responsabilidades dêste Tribunal. Na realidade em vários dos seus lanços, o novo estatuto fundamental reforça a autoridade do poder judiciário e lhe exalça a magnitude da missão.

Retoma assim o judiciário a função precípua, que lhe é marcada na fonte, donde se originou o nosso direito institucional de guarda supremo da Constituição, reavivando-se ao influxo de novos alentos, a sua posição de grande roda da máquina republicana, na frase inconfundível de Bryce. Produz-se no momento uma espécie de volta do péndulo da história, de que fala Guy-Grand.

Cumpre examinar a questão aventada nesta representação, à luz da razão jurídica e do dever patriótico, inerente aos órgãos do Estado.

Parece incontroversa a adoção pela Constituição do regime presidencial, a exemplo do que preceituavam as Constituições anteriores. É a tradição do Brasil republicano, reafirmada de maneira sólida e irrefragável depois de embates memoráveis em que se ostentou nítido o pensamento do legislador constituinte.

Não tem assim fóros de verdade indestrutível a alegação de que não há na Constituição referência expressa ao regime presidencial. Também não há na lei básica, tão pródiga em enunciações de ordem geral, referência expressa de democracia, salvo quando ela veda a organização e registro de partidos cujo programa contrarie regime democrático baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem. O *leit motif*, porém, de todos os comentários em tôrno do novo estatuto é o de que êle timbra em realizar a democracia.

A Constituição dos Estados Unidos, padrão imorredouro do roteiro da política constitucional americana, também não insere referência explícita ao regime presidencial. Igualmente não o fazem as constituições da República Argentina e do Chile. Jamais se contestou que esses grandes países vivem sob o regime presidencial. Não o contestam todos os expositórios norte-americanos. Não o contestam os argentinos, desde Barraquero e Araya a Gonzalez Calderon e Antokoletz. Igualmente os chilenos desde Hostos a Arturo Alessandri (*Parlamentarisme et regime presidentiel*, 1930).

O sistema presidencial se caracteriza pelos contornos que o estatuto fixou na estrutura dos poderes políticos. Decorre, categòricamente, da forma de organização dêsses poderes e da sua independência, que não exclui a harmonia.

Seria inócuo talvez repisar o assunto tão profundado, e difundido têm sido todos os demais aspectos. Mas, nesta conjuntura, em que se decide a sorte do equilíbrio dos poderes estaduais, não será estultícia se rememorar as lições da doutrina.

Dos autores de países estranhos à esfera de ação em que se desenvolve o presidencialismo, além do insuperável Bryce, bastará citar dois dos mais conspícuos. Hauriou professa: No govêrno presidencial os ministros ou secretários são escolhidos pelo presidente e responsáveis deante dêle; não há, pois, nem govêrno de gabinete, nem responsabilidade ministerial parlamentar. (*Precis de droit constitutionnel*, 1929, pág. 199). *Joseph Barthelémy* e *Duez* com a nitidez habitual assertam: — "o govêrno presidencial não é um govêrno anônimo; é o govêrno de um homem escolhido pelo povo. Daí resulta naturalmente, pois que o presidente deve fazer uma política, que êle é livre de escolher os instrumentos desta política". E acrescentam: — "os ministros não têm nenhuma impulsão, nenhuma direção a receber do parlamento, diferença profunda com o que se passa no regime parlamentar." (*Traité de Droit Constitutionel*, 1933, pág. 151).

Todos os característicos do regime estão corporificados no direito constitucional brasileiro, desde cêrca de cinqüenta anos e reavivados com limpidez nos têxtos constitucionais vigentes.

Carlos Maximiliano responde lapidarmente a certas objeções nascidas do exame do assunto:

"Autores de responsabilidade asseveraram, em livros excelentes, que o parlamentarismo e o presidencialismo decorriam das praxes estabelecidas e não da letra do Código fundamental. Superficial objeção. Se o têxto não influi em favor de nenhum sistema porque se dizem revisionistas os adeptos do govêrno de gabinete ? Apenas a lei não é casuística; não encerra em limites de ferro o regime triunfante; facilita a evolução de um e tolhe claramente a do outro."

Aduz depois: "A constituição de 1891, permitiu apenas o surto do regime presidencial." E remata o comentário elucidativo: "O Presidente da República exerce pessoalmente o poder executivo, sendo os ministros meros auxiliares, agentes de *sua* confiança (o grifo é do autor), secretários, em suma. (Comentários, pág. 90).

Amaro Cavalcanti, que tão poderosa contribuição ofereceu ao direito constitucional brasileiro, doutrina como propriedade:

"O pessoal do seu ministério é de sua eleição exclusiva e o mesmo em nada também depende do poder legislativo para sua existência e devido funcionamento. E' esta independência completa do executivo, diante do legislativo, que caracteriza o govêrno presidencial, em relação ao govêrno parlamentar." (*Regime Federativo*, pág. 211).

Eduardo Espínola, em publicação recente, declara: "A constituição de 1946, pronunciou-se decididamente pelo presidencialismo", (*A nova Constituição do Brasil*, pág. 319).

Redargue-se que o regime presidencial não está enumerado entre os princípios consagrados no art. 7.º, n.º VII e cuja inobservância permite a intervenção no Estado, declarado que seja a inconstitucionalidade do ato pelo Supremo Tribunal Federal.

Foi a reforma da Constituição de 1891, operada em 1926, que introduziu a enumeração dos princípios constitucionais, a serem observados.

A Constituição de 1934 declarou competir aos Estados decretar a constituição e as leis, por que se devem reger, respeitados os princípios a seguir enumerados. A de 1937, consignou idêntico dispositivo. Argumenta-se que a reforma de 1926 e a Constituição de 1937 incluíam o govêrno presidencial entre os princípios constitucionais, ao passo que a Constituição de 1934 e a atual omitiram a alínea referente ao sistema presidencial.

O argumento não se me afigura de molde a invalidar a conceituação do problema constitucional, tal como ocorre ao meu fraco espírito.

A art. 18 da Constituição prescreve que cada Estado se regerá pela constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição.

Na organização dos poderes políticos, cabe primazia ao princípio da independência e harmonia.

Não pode ser de independência o critério que permita a um poder extravasar dos seus limites, invadindo esfera própria de outro e em ponto imanente na autoridade dêste, que na hipótese não pode sofrer contraste. Não é consentânea com o conceito primacial da harmonia a prática de um sistema, gerador contínuo de atritos e choques no funcionamento dos órgãos do Estado.

A Constituição estabeleceu uma justaposição de princípios cardiais. Na órbita orgânica do Estado, a Federação; na ideação especìficamente institucional, a República, na origem do poder a representação emanada do povo, com poderes, exercidos por delegados do povo, ramos do mesmo tronco robustecedor da vontade popular. Como coroamento da construção, o regime presidencial, objetivado em têrmos expressos e indeclináveis: presidente eleito, ministros por êle livremente nomeados e demitidos, sem dependência de outro poder.

Estabelecidas as bases do regime tudo o que deturpa ou lhe altera substancialmente a essência importa em romper o equilíbrio e afetar a independência dos poderes.

Nem se faz mister remontar ao conceito de incompatibilidade entre o regime federativo e as formas parlamentares, conforme a prédica de Rui Barbosa e de Assis Brasil, êste t^ grato ao espírito dos constituintes sul riograndenses, ambos de certo sob a influência da opinião de Dircey sôbre os laços existentes, quer de fato, quer de direito, entre o federalismo e a divisão dos poderes.

Estabelecido como ponto incontroverso, que a Constituição Federal adotou o regime presidencial, tem êle de ser mantido nas lindes fixadas pelo estatuto padrão. Não é lícito às constituições estaduais alterar-lhe a substância. Um dos característicos fundamentais do regime brasileiro — e só à Constituição temos de pedir o roteiro para nossas decisões — é o da livre escolha pelo chefe do Poder Executivo dos Ministros do Estado. Desde os primórdios da vida republicana tem-se procurado alterar o sistema; quatro constituições, resistindo ao ímpeto renovador, solidificaram o princípio. Não podem alterá-lo nem desvirtuá-lo as constituições estaduais.

Num dos seus excelentes livros, observou Castro Nunes:

"Poderão os Estados adotar o govêrno de gabinete ? Ou estarão adstritos ao regime presidencial do modêlo federal ? A resposta a essas perguntas, negando-lhes tal faculdade, já foi dada pelo constitucionalista argentino Gonzalez Calderon, que com muita acuidade expõe o seu modo de ver, acomodado, pela semelhança de certas particularidades dos dois regimes, ao nosso sistema político: "Êste (o regime parlamentar) *não se explica sinque al jefe del Estado, rey ó presidente, se haga irresponsable por los actos de gobierno, responsabilidad que incumbe al ministerio tan solo*" (*Constituições Estaduais*, vol. 1.º, pág. 32).

Objetar-se-á o exemplo dos Estados Unidos, em que o Senado intervem na nomeação do Secretário de Estado. Antes de tudo, a constituição norte-americana não tem como a nossa um capítulo especial em relação aos Ministros de Estado, caracterizando-lhes a qualidade. Apenas no número um da seção II, há a atribuição dada ao presidente de pedir por escrito a opinião do principal, funcionário de cada um dos departamentos executivos.

Na prática, os fatos ocorrem como os descrevem autor recente:

While the words of the Constitution give the Senate equal authority in all appointments which that body shares with the President, the practice or quite different. In appointing the heads of departments, ambassadors or ministers, and high military or naval officers, the Senate gives the President pratically a free hand. Usually, even of the opposing party controls the Senate, the President's nominees are acepted. Since the President is held responsible for the executive and administrative functions, of the government, the policy of the Senate inallowing him the widest freedon in choosing his chief assistant is in accordance with the basic principles of fair play" (*Claudius Johnson*, "Government in the United States", 1933, pág. 241).

No mesmo sentido, para só mencionar os mais recentes, Mathews, *The american constitutional system*, 1940; Gooch, *Government in the United States*, 1939; Wright, *The growth of american constitutional law*, 1942.

No direito constitucional brasileiro não há mister de invocar práticas inspiradas pelo alto propósito de harmonia entre os poderes. A existência de textos expressos regula decisivamente a matéria e os mesmos não podem ser alargados ou ilididos, sem quebra da inteireza do sistema.

O ponto relativo à aprovação pela Assembléia Legislativa da nomeação dos prefeitos de escolha do Governador mereceu cerrada impugnação do doutor Sr. Procurador Geral da República.

A Constituição Federal assegurou a autonomia dos Municípios, que na frase de Rui Barbosa, é a necessidade capital na educação democrática do país.

Entre os característicos dessa autonomia figura, em primeiro lugar, a eleição do prefeito e vereadores. Mas o estatuto magno abriu exceção do princípio, dispondo, nos §§ 1.º e 2.º, do art. 28: "Poderão ser nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os prefeitos das capitais, bem como os dos municípios onde houver estâncias hidro-minerais naturais, quando beneficiados pelo Estado ou pela União.

Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os prefeitos dos municípios que a lei federal mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país."

O § 1.º faculta às constituições estaduais determinarem, do modo que lhes pareça mais conveniente, o modo de investidura dos prefeitos nêle mencionados. O § 2.º expressamente confere ao chefe do Executivo a nomeação dos prefeitos, nêle indicados.

A razão do dispositivo, que representa uma inovação, encontra-se nas lições da guerra, que se desencadeou sôbre o mundo e corresponde às necessidades supremas da segurança nacional.

A competência acha-se estabelecida sem qualquer restrição e se a constituição local optar pela nomeação dos prefeitos, a que se refere o § 1.º do art. 28 da Constituição Federal, não pode impor limitações, que a fonte originária da matéria não contém. No caso então, do § 2.º, a restrição ainda é mais desautorizada.

A Constituição cometeu ao chefe do Poder Executivo a nomeação de tais prefeitos, não só em obediência ao princípio geral de caber ao mesmo prover os cargos públicos, como por ter entendido, e entendido bem, que aquela autoridade é a mais apta, para a subordinação do seu ato a outro poder, a aquilatar do interêsse público quanto à escolha dos ocupantes de postos de administração municipal, entrelaçados com o Estado e a União pela prestação de ajuda material e pela vigilância na defesa da segurança nacional.

O Senhor Doutor Procurador Geral da República sintetisou bem a questão: "O poder de nomear é incontestável; sòmente pode sofrer as limitações expressas na lei, devendo-se presumir irrestrito e ilimitado quando não expressa na constituição qualquer res-

trição ou limite, à competência exercida."

A situação dos atuais prefeitos municipais tem de se enquadrar no mesmo ângulo em que se coloca o intérprete.

Foram êles nomeados e mantidos num regime de transição. Não se objeta a competência do poder que os investir das funções. Quer-se, porém, criar a êste poder limites, que a índole do sistema instituído não comporta. A interferência da Assembléia em tais nomeações quebraria a unidade do sistema.

Resta examinar o ponto referente a eleição do Vice-Governador para o primeiro período recém-inaugurado.

Prescreve o art. 1.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado:

"A Assembléia Legislativa elegerá, no dia que se seguir ao da promulgação dêste Ato, o Vice-Governador do Estado para o primeiro período constitucional."

Incrimina-se o dispositivo de contrário ao preceito da Constituição Federal, que declara competir à União legislar sôbre o direito eleitoral (art. 5.º n.º XV, alínea *a*) bem assim ao art. 134, que precreve ser o sufrágio universal e direto.

Entendo que é improcedente a argüição.

A Constituição do Estado regulou em caráter permanente o processo da eleição do Governador e Vice-Governador para os períodos a se iniciarem e para os casos de vaga... (arts. 25 e 27 § 2.º).

O art. 27 § 2.º é reprodução literal do art. 79 § 2.º da Constituição Federal.

Não se me afigura assim que o conteúdo do dispositivo incriminado, que não traduz norma jurídica permanente contravenha a competência da União para legislar sôbre o direito eleitoral. O próprio capítulo em que êle se insere indica a sua natureza e marca os seus efeitos.

Não atenta, a meu ver, igualmente contra o art. 134, que declara ser o sufrágio universal e direto. Na conceituação do problema do sufrágio o legislador encarou o princípio, expresso por Barthelemy, de que a democracia conduz ao sufrágio direto, bem assim ao sufrágio universal e ao igualitário. Mas na doutrina e na prática o princípio não é limitado. Comporta restrições que a própria Constituição estabeleceu.

Em pleito de importância vital para o sistema representativo e para o regime presidencial, o de Presidente e Vice-Presidente da República, a Constituição adotou a eleição pelo Congresso se as vagas ocorreram na segunda metade do período presidencial (art. 79 § 2.º).

Há a notar assim, como já o fêz o lúcido parecer do Sr. Dr. Procurador Geral, que os dispositivos da Constituição do Ceará sôbre a matéria guardam absoluta correspondência com os textos da Constituição Federal.

Restabeleceu esta o cargo de Vice-Presidente da República contra o qual Lúcio de Mendonça e Assis Brasil, em épocas diversas, desferiram acirradas abjurgatórias. Prescreveu a eleição do mesmo simultâneamente com o Presidente. Mas o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou a eleição pela Assembléia Constituinte do Vice-Presidente, que tivesse de exercer o cargo no primeiro período constitucional. Não faltaram em plenário, e em vários setores da opinião, críticas à providência, mòrmente quando o Presidente da República tinha sido escolhido pelo voto direto, em pleito renhido e livre. Mas a Constituinte assim deliberou, aliás, conforme a tradição do direito constitucional brasileiro, mesmo para o provimento do cargo de Presidente, a exemplo de 1891 e 1934.

Seria inconciliável com o espírito de justiça fulminar de invalidade dispositivo da constituição local, que guarda inteira conformidade com o padrão federal.

O eminente advogado do Governador do Ceará, o Dr. Gabriel Passos, que deixou nesta Casa a impressão de um espírito límpido e sobranceiro a tôdas as injunções, acentuou, com veemência,

o aspecto, por assim dizer moral, da questão, suscitando que maiorias ocasionais poderão determinar, na eleição indireta, manifestação de sufrágio que não seria, evidentemente, a real, porquanto os deputados que formam essa maioria ocasional exercem seus mandatos em conseqüência das chamadas "sobras eleitorais". Mas, com a *devida venia*, o argumento é antes de ordem moral do que de ordem jurídica. A existência de representantes nessas condições decorre de imperativo de lei, que se tem observado e que o Poder Judiciário não invalidou. Portanto, êsse aspecto que é realmente impressionante, cede diante das razões de ordem jurídica que devem inspirar as nossas decisões.

No jôgo das instituições, há de se acentuar a importância da declaração da inconstitucionalidade das leis, que sòmente circunstâncias extremas autorizam e justificam. Jacques Lambert observou com agudeza que "la construction des lois devait être pour le gouvernement des juges un instrument plus souple et plus eficace encore que la declaration de inconstitutionalité". (*Histoire constitutionelle de l'Union Americaine*, vol. II, pág. 163).

Conjunturas, porém, sobrevêm, que impõem ao julgador o dever irrestrito de pronunciar veredito tão grave. Inspira-o então a lição de Marshall, ao declarar: "Se na verdade assim foi a Constituição, competia ao Tribunal curvar-se com respeitosa submissão aos seus preceitos. Mas se de fato assim não fôr a Constituição cumprirá igualmente a êste Tribunal pronunciá-lo e desempenhar-se da tarefa que o povo americano assinou ao departamento judiciário."

Em conclusão, de acôrdo com o parecer do Sr. Dr. Procurador Geral da República, meu voto é o seguinte:

a) julgo inconstitucional o n.º XXII do art. 17 da Constituição do Estado do Ceará, no ponto relativo à aprovação ou rejeição pela Assembléia Legislativa das nomeações dos Secretários de Estado e dos prefeitos de escolha do Governador, bem assim dos dispositivos que, com o mesmo ponto se relacionarem;

b) julgo constitucional o art. 1.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da mesma Constituição.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, o Governador do Estado do Ceará impugnou, por lhe parecer inconstitucional, a disposição do art. 1.º do Ato das Disposições Transitórias, onde se estabelece o seguinte: "A Assembléia Constituinte elegerá no dia que se seguir ao da promulgação dêste Ato, o Vice-Governador do Estado para o primeiro período constitucional."

Criou-se, na Constituição do Estado do Ceará, o cargo de Vice-Governador do Estado, que não foi previsto na Constituição Federal.

Estabelecendo regras a respeito da eleição, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, previu o legislador constituinte, que elaborou a Constituição Federal, apenas os cargos de deputados às Assembléias Legislativas Estaduais e o cargo de Governador do Estado. Criou, assim, o Poder Constituinte Cearense órgão que não havia sido previsto na Constituição Federal, isto é, o cargo de Vice-Governador, que não existiu em nenhuma das Constituições Estaduais, segundo me parece, elaboradas de acôrdo com a Constituição de 1934, onde a substituição dos governadores era, em regra, conferida ao Presidente e ao Vice-Presidente da Assembléia Legislativa e, em terceiro lugar, ao Presidente dos Tribunais, então chamados de Apelação.

O órgão criado pelo constituinte cearense é, pois, inteiramente novo; não foi previsto na Constituição Federal, nem existiu nas anteriores constituições, elaboradas de acôrdo com os princípios da Constituição de 1934 e nos quais tão profundamente se inspirou o legislador que elaborou a Constituição de 1946.

Ora, se se admite — e parece que a êste respeito não há discussão — que o legislador constituinte estadual pode criar o cargo de Vice-Governador, cargo excepcional, que foge ao sistema previsto na Constituição Federal, que a êle não se refere em nenhum dos seus lances; e se se admite, repito, que o legislador constituinte estadual possa criar êsse órgão que escapa ao sistema, parece lógico que possa o legislador constituinte estadual também estabelecer a forma de ser êsse cargo provido. Não há, com isso, infração do disposto no art. 134 da Constituição, onde se estabelece que a eleição se fará pelo sufrágio direto. Êste é o princípio fundamental, êste é o princípio dominante. Mas o legislador constituinte cearense, criando órgão por assim dizer excepcional no sistema constitucional que costuma ser adotado para os Governos estaduais estabeleceu, como forma de seu provimento pela primeira vez, a eleição pela própria Assembléia Legislativa.

Dado o caráter excepcional do órgão criado, dados os poderes excepcionais da Assembléia que o criou — Assembléia Constituinte — não me parece inconstitucional a forma escolhida para se dar provimento, pela primeira vez, a êsse cargo. Estou, assim, nesse ponto, inteiramente de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator, isto é, não considero inconstitucional a disposição do art. 1.º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Ceará.

Passemos agora à segunda argüição feita pelo mesmo Governador Estadual, isto é, a pertinente ao art. 17, inciso XXII, da Constituição do Estado, onde se diz: "Compete, privativamente, à Assembléia Legislativa aprovar a nomeação feita pelo Governador dos Secretários de Estado."

A Constituição Brasileira estabelece o regime de divisão de poderes, que hão de ser, necessàriamente, independentes, coordenados e harmônicos. Não há subordinação, não há sujeição de nenhum dêsses poderes a outro. E isso se fêz em favor da liberdade pública. Entendeu-se que, com esta harmonia, e ao mesmo tempo independência, estavam asseguradas as liberdades públicas. E êste é princípio fundamental do nosso regime.

O eminente Sr. Ministro Relator acentuou, a meu ver com extrema felicidade, que não há como se invocar, neste caso, os exemplos alienígenas, os exemplos estrangeiros. A Constituição dos Estados Unidos, de que tão freqüentemente nos socorremos, não pode, a êste respeito, nos prestar nenhum auxílio, porque, vindo de u'a monarquia constitucional, foi preocupação dominante do legislador constituinte da primeira República estabelecer o Poder Executivo independente de qualquer subordinação ao Legislativo, como que para fugir às crises tão freqüentes no regime parlamentar do Império. Com esta tradição histórica, o legislador constituinte da primeira República estabeleceu, expressamente, na Constituição, regras a respeito dos Ministros de Estado, fugindo assim ao exemplo americano, que a êles não se refere particularmente. A Constituição dos Estados Unidos permite a intervenção do Senado com função suassória, conselheira. Quando se criou, em 1789, nos Estados Unidos, o Departamento do Tesouro, pretendeu o Senado influir pelo Secretário respectivo no govêrno do Presidente da República, mas essa tendência foi para logo repelida, por contrária à índole do regime, embora se estabeleça, na Constituição dos Estados Unidos, que ao Senado compete pronunciar-se na designação de embaixadores e, em geral, dos altos funcionários do Estado. Nos Estados Unidos porém, não se nega, de modo algum, que os Secretários de Estado sejam "Confidencial adviser" — conselheiros confidenciais — do Presidente da República. Mesmo ali, onde se atribui ao Senado êsse grande privilégio de intervir na escolha dos altos funcionários do Estado, não se nega aos Secretários de Estado a categoria de conselheiros confiden-

ciais do Presidente da República. Êles são agentes de sua confiança, como acentuou, com exatidão, a Constituição de 1891. E, embora não reproduzam literalmente as disposições da Constituição de 1891, as Constituições de 1934 e de 1946, é certo que a livre escolha dos Ministros, e, portanto, dos Secretários de Estado, e a livre missão dêles, são princípios substanciais em nosso regime.

Particularmente no nosso regime. não se trata, aqui, de fazer adaptação das Constituições estaduais à federal. Não se quer, com isso, afirmar que as Constituições estaduais devam ser cópias servís da Constituição Federal. Não se trata disso.

Aqui se trata da observância de um princípio capital de nosso regime constitucional. É necessária a independência do Poder Executivo; é necessária à independência do Presidente da República, como à dos Governadores de Estado, que possam êles livremente escolher e demitir os seus auxiliares. Não se trata, aqui, de reproduzir apenas uma regra da Constituição federal na Constituição estadual: cumpre-se um princípio fundamental do nosso regime constitucional.

Ainda neste ponto, Sr. Presidente, estou, assim, de acôrdo com o senhor Ministro Relator, considerando inconstitucional a passagem do art. 17, insico XXII, da Constituição do Ceará, onde se dá à Assembléia Legislativa estadual o poder de aprovar a nomeação dos secretários de Estado feita pelo Governador, pois os secretários do Estado têm de ser, necessàriamente, de livre nomeação e demissão do Governador.

É, por conseguinte, inconstitucional, no meu voto, essa disposição da Constituição Cearense.

Passo agora, ao terceiro tópico da representação do eminente Dr. Procurador Geral da República, calcado no pedido do Governador do Estado, ou seja a relativa aos prefeitos.

Aqui lamento divergir, em parte do Sr. Ministro Relator. O advogado da Assembléia Legislativa estadual, o meu eminente colega de magistério, Professor Matos Peixoto, distinguiu, da tribuna, duas questões. Há que se distinguir a nomeação dos prefeitos enquanto não se fizer a eleição, matéria prevista no art. 58 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da nomeação dos prefeitos cuja escolha pertença ao Governador do Estado em caráter permanente.

Afirmou o eminente advogado da Assembléia Legislativa estadual que, no Estado do Ceará, todos os prefeitos serão eleitos, excluídos, evidentemente, aquêles que, por fôrça do § 2.º do art. 28 da Constituição Federal, de acôrdo com as indicações feitas pelo Conselho de Segurança Nacional, tenham de ser nomeados pelo Governador.

Quando a Constituição do Ceará na parte permanente, no art. 17, inciso XXII, diz competir privativamente à Assembléia Legislativa aprovar a nomeação dos prefeitos de escolha do Governador, ofende a Constituição Federal.

Nesta disposição permanente, parece-me inconstitucional subordinar-se à aprovação da Assembléia Legislativa estadual a escolha do prefeito, que pertença ao Governador.

Não se pode restringir o que a Constituição federal não restringe, e ela, no art. 28, é precisa quando diz, sem qualquer restrição: "Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país".

Não há, na Constituição Federal, nenhuma restrição ao poder de livre escolha do Governador do Estado. Esta restrição não pode ser imposta na Constituição estadual. Os prefeitos que possa o governador escolher, êle os escolherá livremente e independentemente de qualquer aprovação.

Nesta parte estou, por conseguinte, de acôrdo com o Sr. Ministro Relator. Também considero inconstitucional a disposição do art. 17, inciso XXII, da Constituição do Ceará, que subordina à aprovação da Assembléia Legislativa a escolha dos prefeitos que deve ser feita pelo Governador.

Mas não posso acompanhar o Sr. Ministro Relator no que se refere aos prefeitos que serão escolhidos no interstício que vai mediar da promulgação da Constituição até a eleição dêles. Êsses prefeitos não competem, não pertencem, pela Constituição Federal, à livre escolha do Governador do Estado. Era lícito, pois, que a Assembléia Constituinte estadual, quanto a êsses prefeitos, que exercerão provisòriamente o cargo até a eleição, estabelecesse que fôsse a escolha feita pelo Governador, com a aprovação da Assembléia Legislativa estadual.

Não vejo, aqui, nenhuma inconstitucionalidade, nem há infração à Constituição e, assim, reputo constitucional o disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao art. 59, que passo a ler, para maior clareza do meu pensamento:

"Publicado êste Ato, e até que se verifique a posse dos Prefeitos eleitos" (quer dizer, um período provisório, são os prefeitos provisórios dos quais não trata a Constituição), "os Prefeitos Municipais serão nomeados pelo Governador do Estado, mediante prévia aprovação da Assembléia Legislativa, por maioria absoluta de seus membros".

Trata-se, aí, da constituição de um poder que, em princípio, não pertencerá ao Governador do Estado. Trata-se dos Prefeitos que antecederão os que se vão eleger. Não vejo nisso nenhuma inconstitucionalidade e, assim, declaro constitucional o disposto no art. 59 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

É êsse o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente, duas grandes vozes, das mais autorizadas que se alteiam nesta Casa, já se fizeram ouvir sôbre o problema de ordem constitucional, a respeito do qual foi convocado êste Supremo Tribunal Federal, em virtude de representação apresentada pelo eminente Dr. Procurador Geral da República. É lástima que, nesta altura, já eu, a voz menos autorizada dêste Tribunal, haja de discordar, em parte, dos lúcidos e brilhantíssimos votos proferidos pelo eminente Sr. Ministro Aníbal Freire e pelo douto Sr. Ministro Prof. Hahnemann Guimarães.

A Constituição Federal de 1946, elaborada foi para reger os atributos vitais, os direitos, as condições econômicas e o progresso de 40 milhões de brasileiros. E a Carta Magna de 1946 insere, como um dos pontos essenciais na definição do sistema democrático, de acôrdo com o art. 1.º, que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.

Como complemento dêsse dispositivo, como norma inflexível que deverá ser obedecida, em todos os casos, *data venia*, se me permitem, o art. 134 da mesma Constituição estabelece que o sufrágio será universal e o voto direto. Estas são as condições que ainda se conjugam com o que dispõe o art. 5.º da Constituição, ao estabelecer que compete à União (art. 15, letra *a*) legislar sôbre o direito eleitoral.

Partindo destas considerações, tomando meu caminho dentro dêstes princípios, quero crer que, tendo a Constituição estabelecido, apenas, no caso das suas Disposições Transitórias, pelo seu art. 1.º, que o Vice-Presidente da República seria eleito pelo Parlamento, pelo voto indireto, ter-se-ia admitido, com essa preceituação, uma e, assim, me parece, exclusiva exceção. O legislador constituinte quis que, em relação ao Vice-Presidente da República, êsse alto funcionário fôsse, desde logo, eleito pelo voto indireto, pelo Parlamento, a fim de colocar a situação da sua escolha extreme de dificuldades. Quando a Assembléia Estadual deli-

bera como poder constituinte, evidentemente, ela tem de se ater aos princípios que informam a Constituição Federal. Assim, dispondo a Constituição a maneira pela qual são escolhidos os representantes do povo, a maneira pela qual são também selecionados os altos funcionários que integram o Poder Executivo, dispondo a Constituição que há-de ser pelo voto direto, dispondo a Constituição que todo poder emana do povo e que a vontade do povo se sobrepõe a tudo, quer-me parecer que não se pode subtrair à emanação dessa vontade, ao exercício dessa vontade a escolha, a seleção dos Vice-Governadores dos Estados. Ao dispor com essa feição, a Constituição Federal, não abrindo nenhuma exceção a esta regra, teria em vista não reabrir, na nossa prática democrática, com certeza, os êrros e as inconveniências que se verificaram, a começar pela experiência norte-americana, onde o Presidente era escolhido pelo voto indireto. Essa escolha do Presidente pelo voto indireto deixou prova evidente da sua inconveniência, ressaltando os autores que estudam a matéria que, via de regra, êsse critério se acentuava de uma feição facciosa, em tôrno daquele que deveria ser o Presidente do Estado, visando-se interêsses políticos subalternos, visando-se conseqüências pessoais. Justamente, quando há pouco mais de um ano, a Constituição em vigor vai sendo aos poucos experimentada nos seus preceitos e na sabedoria das suas determinações, tudo indica que o sistema que nela se compreende deve ser preservado como um todo e deve a sua harmonia ser garantida pelos órgãos competentes, pelos que a interpretam, pelos que a executam, pelos que a praticam. Seria esta a única forma de poder legar aos nossos descendentes uma Constituição que se faça respeitar e p qual, com a confiança necessária, todos os brasileiros e estrangeiros aqui domiciliados, possam laborar e produzir. A meu ver, qualquer dispensa que se faça na rigidez dos preceitos constitucionais oferece frutos duvidosos da excelência dêsses preceitos, uma vez que tudo serão incertezas, tudo serão dificuldades e, mais do que incertezas e dificuldades as surprêsas, piores do que tudo.

Com esta orientação, Senhor Presidente, eu ouso divergir do voto proferido em sentido contrário, por entender que a Assembléia Constituinte do Estado do Ceará não podia afastar-se dos preceitos que informam, realmente o sistema constitucional, tendo êle, como, aliás, prelecionam os mestres, a sua parte dispositiva transitória com o alcance de regular situações passageiras, situações que, pela sua própria transitoriedade, não têm influência profunda na organização, na constituição dos poderes do país.

Esta é a razão pela qual, dissentindo dos votos proferidos, entendo que o dispositivo inserido na Constituição do Estado do Ceará e que regula a eleição do Vice-Governador pelo voto não se afeiçoa aos preceitos gerais da Constituição em vigor.

No tocante aos dois outros problemas focalizados na representação oferecida ao Tribunal, o que entende com a nomeação dos Secretários do Estado pelo Governador, subordinados à homologação pela Assembléia Estadual, a sua inconveniência, o atrito dessa disposição, ou da prática dêsse ato com o sistema nìtidamente presidencial da nossa Constituição, já brilhantemente no voto do douto senhor Ministro Aníbal Freire, o inconveniente e a inconciliação da prática dêsse ato com aquêle sistema é irrecusável.

O Governador do Estado, quando nomeia Secretário para atender aos serviços do govêrno constituído sob a sua direção, escolhe pessoa de sua confiança, escolhe aquêle em que mais confia, para executar os atos de cuja prática êle, Governador, pessoalmente, não se pode desincumbir. Não podendo fazê-lo por si mesmo, encontrará, na pessoa do seu secretário, aquêle que, confiantemente, fielmente, vai praticar êsses atos.

Ora, se se concedesse à Assembléia estadual a faculdade de homologar ou não, essa escolha, tôda vez que exercendo essa faculdade, a Assembléia deixasse de homologar a escolha de um Secretário de Estado, estaria o Governador impossibilitado de cumprir, dentro do seu programa governamental, a face de um dêles e, assim, estaria a Assembléia criando ao Governador do Estado a perfeita impossibilidade para que êste pudesse exercer, plenamente a função governamental.

A inconveniência é de evidência absoluta, irrecusável, sensível, palpável.

A mesma coisa não acontece com a exemplificação, pela qual se procura justificar a necessidade dessa homologação, quando se trata da nomeação, pelo Governador, do Procurador Geral do Estado ou do Ministro do Tribunal de Contas, uma vez que aí se trata de funcionários que vão exercer permanentemente a função. Não se trata de funcionários que o Governador possa livremente nomear a desnomear. Êle tem o poder nomeador, como tem o poder de demitir.

Nos dois exemplos, como no caso da escolha de Ministros do Supremo Tribunal Federal ou da escolha do Prefeito do Distrito Federal, trata-se de altos funcionários, de altos magistrados que vão exercer a função, mas sem nenhuma relação de dependência com o poder nomeador. Ao contrário, tudo indica até que êsses escolhidos e selecionados pelo Governador se colocarão, pela função própria que exercem, numa situação de absoluta equidistância, sem nenhum grau de dependência.

A mesma situação se verifica em relação ao ato do Governador, quando nomeia os Prefeitos.

O Governador não pode, também, por si mesmo, exercer todos êsses atos, ou elaborar um plano de conjunto que lhe permita, por intermédio de menores funcionários, a execução de um maior problema administrativo do Estado membro da Federação. O Governador, para isso, nomeará os prefeitos, enquanto êstes não forem, de acôrdo com o preceito constitucional, eleitos pelo povo. Igual conveniência se encontra em que não seja livre a nomeação dos Prefeitos. Dir-se-á: o Governador, escolhendo, na conjuntura atual, os Prefeitos, estara praticando, por sua vez, um ato de conveniência da administração do Estado, mas, talvez, o ato de sua plena conveniência política; estará entregando a direção das Prefeituras a amigos pessoais, afeiçoados à sua facção política ou partidária, para que os Prefeitos possam preparar, convenientemente, o sucesso eleitoral a se desenrolar nos Municípios, e mais tarde, no Estado. Mas, essa inconveniência é também nenhuma: primeiro, porque, no caso, os Prefeitos exercerão uma administração precária, reduzida a um tempo mínimo, até que sejam eleitos os titulares que o povo escolher para ocupar o cargo, enquanto que inconveniência intransponível seria a nomeação do Prefeito pelo Governador, sujeita à homologação pela Assembléia, criando um conflito de atribuições entre a Assembléia e os atos que o Governador deva praticar. A eliminação dessa dificuldade viria, justamente, resolver a inconveniência da intromissão de um Poder na esfera jurisdicional de outro. E esta é uma das orientações sôbre as quais repousa a distribuição dos poderes, de acôrdo com a Constituição em vigor, que os dividiu em Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. Estabelecendo êsses poderes, sàbiamente, em harmonia, ela quis, entretanto, que essa harmonia não fôsse prejudicada pela subordinação, pela invasão de poderes e, então, a Constituição criou o instituto da harmonia e da independência dos poderes, o que não significa que um poder não possa colaborar com outro. Pode. E atos vários o evidenciam. Quando o Presidente da República nomeia um Ministro do Supremo Tribunal Federal, a escolha é subordinada ao exame, à apreciação, ao julga-

mento pelo Senado Federal. Há, aí, uma colaboração de poderes. Quando o Poder Legislativo elabora um preceito de lei, êste é submetido à proclamação pelo Presidente da República. O Presidente da República pode vetar o preceito de lei, pode vetar a lei. Com isso, o Presidente da República não terá, por assim dizer, invadido a esfera de competência do Poder Legislativo, porque o seu veto vem ao Legislativo e êste, por dois terços de seus membros, pode rejeitar o veto do Presidente da República, de sorte que, por uma entrosagem bem harmoniosa, hábil, inteligente, a Constituição encontrou a solução do problema, na harmonia e na independência dos poderes.

É portanto, da maior conveniência que o Supremo Tribunal Federal, chamado a examinar a questão, a enfrente com uma visão nìtidamente objetiva, compreendendo bem que somos um país em que a prática governamental, devido a um ciclo de quinze anos entrou por um desvio onde tôdas as partes se tornaram até abusivas.

Logo, tudo faz crer que as autoridades que devem exercer os cargos administrativos como são os Prefeitos, como são os Secretários de Estado, êsses grandes funcionários, devem estar cercados de garantias e a escolha dêles deve ser feita livremente pelo poder nomeador, uma vez que a maior responsabilidade é justamente dêsse poder nomeador na realização do seu programa administrativo.

São essas as razões, Sr. Presidente, pelas quais, ficando totalmente de acôrdo com o voto do eminente Ministro Aníbal Freire em relação a êsses problemas — da nomeação dos Secretários de Estado e da nomeação dos Prefeitos, divirjo de S. Excia. para, em face da Representação, apresentada pelo ilustre Dr. Procurador Geral da República a êste Tribunal, declarar inconstitucional o art. 1.º das Disposições Transitórias da Constituição do Ceará, que permite a eleição do Vice-Governador pela Assembléia Estadual.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente. Entendeu o Dr. Procurador Geral ser oportuna a manifestação dêste Supremo Tribunal sôbre a constitucionalidade de três dispositivos da Constituição recentemente promulgada no Ceará. São êles:

1.º) o que atribui à Assembléia Legislativa a eleição do primeiro Vice-Governador do Estado;

2.º) o que sujeita à aprovação da Assembléia a nomeação do Secretário do Govêrno;

3.º) o que subordina à mesma a aprovação das nomeações dos prefeitos, cujos cargos sejam de provimento do Executivo.

Quanto ao primeiro dispositivo, o ilustre Procurador o tolera porque o mecanismo do sistema federal "foi reproduzido no plano estadual, por meio de uma correspondência de normas que define a preocupação do legislador estadual em repetir o mesmo processo de eleição, nos casos do preenchimento do cargo e nos casos de vaga depois de completado o primeiro biênio do mandato popular".

Entretanto, diante dos têrmos claros do art. 5.º, inciso XV letra *a* da Constituição Federal, que dá competência privativa à União para legislar sôbre *direito eleitoral*, impondo como regra imperativa o sufrágio *universal e direto* no art. 134, tenho para mim que a eleição do Vice-Governador pela Assembléia Legislativa, fere preceitos da Lei Suprema do País; preceitos que não podem ser desatendidos.

É certo que aos Estados é permitido organizar-se com autonomia, criando mesmo cargos eletivos para sua administração, mas obedientes, sempre, às normas inflexíveis dos preceitos federais, que dão os limites dessa autonomia traçando as linhas mestras do sistema federativo.

Sòmente a União pode legislar sôbre o que se refere a matéria eleitoral, ao modo e forma de eleição para todos os cargos políticos eletivos: os Estados não têm qualquer possibilidade nêsse sentido.

Tratando-se de cargos dessa natureza, só com o sufrágio universal e direto podem ser preenchidos. E sufrágio *universal e direto* significa a manifestação da vontade de todos os cidadãos que podem votar. É o eleitorado da nação que será chamado a escolher seus candidatos; todo o eleitorado e não, apenas, um grupo, uma classe de votantes.

O argumento de que o "Ato das Disposições Constitucionais Transitórias", possibilitou a primeira eleição, pelo constituinte, do Vice-Presidente da República e abriu, assim, caminho para ser seguido pelos Estados, não me convence. Trata-se de uma exceção adotada pelos constituintes federais, com maior liberdade de ação, com mais amplos poderes para a construção de seu sistema. Além disso era norma transitória, que cumprida cessou de existir.

Para os constituintes estaduais só o texto da própria Constituição Federal vigora, só ela tem fôrça de impor-lhe regras que as sobrepõem a quaisquer outras que lhes forem contrárias.

Se tenho por inconstitucional êsse dispositivo, dúvidas não mantenho quanto aos demais.

Há nêles a supressão da *independência e harmonia* dos poderes a que alude o art. 36 — São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si —, pois subordinam o Executivo ao Legislativo, em assunto de sua competência específica.

É a invasão de competência, a quebra da independência de um dos poderes, a diminuição de suas prerrogativas essenciais, com grave dano para o equilíbrio necessário, para a harmonia que deve existir entre êles, mantendo íntegra a soberania política, que a Constituição Federal defende em seus princípios fundamentais.

Por isso o velho Barbalho, sempre novo em seus conceitos, diz que "não há onipotência de nenhum dos poderes, nem superioridade absoluta de um sôbre os outros. Vigora um regime de freios e contrapêsos. O Executivo reprime os excessos do Congresso por meio do veto e do direito de não cumprir as leis manifestamente inconstitucionais, e os da magistratura, perdoando os condenados e recusando fôrça para apoiar julgados em que seja flagrante o excesso de jurisdição e de competência.

"O Legislativo corrige as demasias do Presidente da República, submetendo-o a processo de responsabilidade, negando-lhe os meios pecuniários para o desempenho de suas funções, rejeitando o veto por dois terços dos sufrágios dos membros de cada uma das Câmaras; e os dos juízes, responsabilizando-os, modificando-lhes a alçada e a competência tanto quanto a Constituição o permite.

"O Judiciário opõe freios ao Executivo processando os subordinados dêste que cumprem ordens ilegais, dando *habeas-corpus* aos perseguidos, anulando por sentença os atos contrários à lei; e ao Congresso, declarando de nenhum efeito as resoluções inconstitucionais" (*Constituição Brasileira, Comentários*, pág. 272).

Portanto os poderes reconhecidos como independentes, distintos, não podem ultrapassar os limites de sua competência, invadindo as dos outros, e harmônicos se fiscalizam eficazmente dentro dos respectivos limites.

No nosso regime, os secretários do Estado são auxiliares diretos do chefe do Govêrno, são agentes de sua confiança e por isso mesmo escolhidos com tôda liberdade; sem dependência ou interferência da Assembléia.

Assim, também, quanto aos prefeitos. O preceito da Constituição Cearense fere a autonomia dos Municípios alargando as únicas limitações permitidas pela Constituição Federal

no modo de nomeação dêsses administradores municipais.

Muito bem afirmou o Dr. Procurador de que o "poder de nomear é incontestável, sòmente pode sofrer as limitações expressas na lei, devendo se presumir irrestrito e ilimitado quando não expresso na Constituição qualquer restrição ou limite à competência exercida.

"Sujeita à aprovação da Assembléia estabelece-se um meio, um processo de provimento, de todo em todo diferente daquêle fixado na Constituição Federal."

Por essas razões dou pela procedência da reclamação e em conseqüência pela inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

O Sr. Ministro Edgar Costa — Sr. Presidente, fundamentei o meu voto em breves palavras, porque a matéria trazida ao julgamento dêste Tribunal pela representação do Sr. Dr. Procurador Geral da República, já ficou suficientemente explanada nos votos dos colegas que me antecederam, notadamente no do eminente Ministro Relator, tendo sido, antes mesmo daquela representação, objeto de amplo debate e de eruditos estudos no seio do Parlamento.

A Constituição Federal, reservando para a União a competência exclusiva de legislar sôbre direito eleitoral (art. 5.º, n.º XV, *a*), — exclusiva porque não conferiu à legislação estadual a competência para fazê-lo, sequer supletiva ou complementarmente (art. 6.º), — fixou no art. 134 como norma obrigatória a de que o sufrágio será *universal e direto*, regra a que apenas abriu exceção — a do art. 79, § 2.º, *in fine*, para o caso de vagas de Presidente e Vice-Presidente da República ocorridas na segunda metade do período presidencial. As eleições do âmbito estadual terão que ser processadas, portanto, na conformidade de legislação federal, impossível, em conseqüência, que elas possam ser de segundo grau ou indiretas, porque ao legislador federal não é lícito estabelecê-las.

A eleição direta, sendo princípio fixado pela Constituição, — a eleição por Assembléia Legislativa, como modalidade de eleição indireta, contraria êsse princípio. Os Vice-Governadores dos Estados, assim, terão que ser eleitos pelo sufrágio universal e direto, da mesma forma por que são eleitos os Governadores e todos os demais mandatários do povo.

Sôbre isso não pode existir controvérsia, como de fato não existe. O de que se indaga é se, à semelhança do que estatuiu a Constituição Federal em suas Disposições Transitórias em relação ao primeiro Vice-Presidente da República, pode a Constituição estadual estabelecer a eleição, pela Assembléia Legislativa do Vice-Governador, apenas para o primeiro período de govêrno. Em suma: se analògicamente ao estatuído no plano federal, pode-se abrir a mesma execução, de caráter transitório, no plano estadual.

Argumenta-se que o dispositivo do art. 1.º das Disposições Transitórias da Constituição é de natureza excepcional, e, como norma excepcional, não se estende por analogia. O princípio é verdadeiro, mas a questão não é de interpretação de lei ordinária, eleitoral, em face da Constituição, mas da possibilidade de, na estruturação política do Estado, adotar o seu Poder Constituinte Federal a regra da universalidade do sufrágio e da eleição direta.

A essa regra ou princípio, o legislador constituinte federal abriu, aliás, não uma, mas duas exceções — de caráter permanente uma, a do art. 79, § 2.º *in fine*, de natureza transitória outra, a relativa à eleição do primeiro Vice-Presidente. Não se trata, portanto, de um princípio rígido essencial, básico do regime republicano representativo.

O constituinte estadual, seguindo a orientação e o exemplo do federal, que por sua vez encontrava raízes nos precedentes das Constituintes de 1891 e 1934, moldou a Constituição do Estado sôbre a federal, copiando-lhe ambos os preceitos consignados naquelas exceções. Reproduzindo os mesmos dis-

positivos, não se descobre nessa manifestação de conformidade do legislador constituinte estadual com o modêlo federal, outro intuito além daquele mesmo que ditou, o procedimento do Poder Constituinte federal. Não está em causa, como disse, uma lei *ordinária* sôbre matéria eleitoral, que não é da competência do legislador estadual; mas de uma norma transitória oriunda do Poder Constitucional, no uso do direito e da atribuição de auto-organização política do Estado, e em tudo semelhante à que foi inscrita no mesmo caráter, na Constituição Federal.

Essa conformidade empresta à norma incriminada uma presunção de legitimidade tal que lhe retira a eiva de *manifesta* inconstitucionalidade que se lhe procura dar. Como acentuou o Senhor Dr. Procurador Geral — "não há dúvida que o constituinte federal tem maior liberdade, maior flexibilidade na construção de seu sistema, mas nada impede que o constituinte estadual se beneficie também das normas consagradas na Constituição Federal".

Não enxergo, pois, no art. 1.º das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Ceará, que permite a eleição do Vice-Governador para o primeiro período governamental pela própria Assembléia Legislativa, dispositivo de caráter transitório que encontra *simile* na Constituição Federal, de que é cópia, inconstitucionalidade manifesta, acima de tôda e qualquer dúvida.

Outrotanto, porém, não ocorre com os dispositivos que autorizam a interferência da Assembléia Legislativa na nomeação dos Secretários do Estado e dos Prefeitos Municipais; êsses, contrariam flagrantemente o princípio da "independência dos poderes", inscrito como um dos princípios constitucionais no art. 7.º, n.º VII, letra *b*, da Constituição Federal, e aos quais, por fôrça do art. 18, tem que se submeter os Estados Federados no adotarem as Constituições que os devam reger, — princípio tão essencial que a êle volta a se referir no art. 36, ao prescrever que "são poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, *independentes e harmônicos entre si*".

A Constituição Federal não quis os poderes do estado apenas separados ou divididos; quis que fôssem "independentes e harmônicos" — independentes, no sentido de que nenhum pudesse sofrer a interferência dos demais na sua órbita e no exercício das suas atribuições específicas; harmônicos no sentido de recíproca colaboração, regulada por um sistema de freios e contrapêsos que estatuiu em vários dispositivos, entrosando-os, sem atritos, na mútua cooperação para a realização dos fins do Estado.

Na independência se subentende a divisão, na divisão se apenas a ela se referisse a Constituição, não se compreenderia a independência, incompatível com a sujeição de uns aos outros. E nessa sujeição do Executivo ao Legislativo redundaria o preceito que subordinasse a escolha de agentes auxiliares daquêle à prévia aprovação dêste.

No regime Federal os Ministros de Estado, considerados auxiliares do Presidente da República e da sua imediata confiança, são por êle livremente nomeados e demitidos, sem qualquer interferência, na escolha, do Congresso Nacional, por qualquer das suas Câmaras; essa atribuição é "uma das garantias da improcedência do Executivo, — poder que é exercido pelo Presidente da República (art. 78 da Constituição Federal) (Carlos Maximiliano, *Com.*, n.º 226).

Se assim é na órbita Federal, o mesmo se deve observar na esfera estadual; o Governador, como encarnação do Poder Executivo, não pode ser tolhido na sua atribuição específica de escolha dos seus auxiliares imediatos, sujeitando-a ao *placet* do Legislativo.

Essa mesma razão prevalece quanto às nomeações dos Prefeitos Municipais. As suas nomeações foram reguladas pelo art. 28, §§ 1.º e 2.º, da Constituição Federal, que as atribuiu aos Governadores sem outras limitações, como a que pretende criar a Constituição

estadual; as dos Prefeitos provisórios, enquanto não efetivada a autonomia Municipal com a eleição dos respectivos prefeitos, constituem atos de administração do Executivo.

Visto, pois, pela constitucionalidade do dispositivo da Constituição do Estado do Ceará relativo à eleição do Vice-Governador para o primeiro período governamental e pela inconstitucionalidade dos que estabelecem a interferência da Assembléia Legislativa das nomeações dos Secretários de Estado e dos Prefeitos Municipais.

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente, a matéria foi circunscrita pela própria representação, a três afirmações: Vice-Governador do Estado eleito pela Assembléia; nomeação do Secretariado sujeita à aprovação da Assembléia e nomeação de Prefeitos, pelo Poder Executivo, também sujeita à aprovação da Assembléia.

Todo êsse assunto submetido à apreciação do Tribunal se contém no princípio, tão amplamente ventilado e sôbre o qual pouco mais haveria a esclarecer, da independência e harmonia dos poderes da nossa Carta Magna.

O eminente Sr. Ministro Relator apreciou as três afirmações demoradamente e ilustradamente.

O art. 134 da Constituição Federal estabelece que o sufrágio é universal e direto, sendo o voto secreto. Outra coisa não é possível dispor sem excluir essa afirmativa categórica, básica, sistemática, orgânica daqueles princípios que, segundo o art. 18 da Constituição Federal, sujeitam e limitam o modo de reger-se cada Estado da Federação. "Cada Estado se regerá", diz a Constituição Federal, "pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição".

Por sua vez, em relação à outra tese, como muito bem apreciou e esclareceu no estudo que fêz, o eminente Sr. Ministro Aníbal Freire, o regime, o sistema presidencialista estabelecido na própria Constituição Federal não pode ser excluído da afirmativa de constituir outro princípio com a mesma extensão, com o mesmo caráter proibitivo do anterior. S. Ex. evidenciou com a lição da doutrina, com a análise dos textos, com a apreciação da sistemática da nossa Constituição, com a citação do exemplo americano, naquilo que pode ser seguido e naquilo que deve ser abandonado, que êsse princípio não pode ser esclarecido se tem vista responder à Procuradoria Geral da República no que diz respeito a qualquer das teses abordadas e sobretudo àquela que diz respeito à nomeação do Secretariado sujeita à aprovação da Assembléia Legislativa.

Não há como, e S. Ex. o acentuou muito bem, admitir dentro do regime, essa interferência da Assembléia na escolha do Secretariado, só cabível ao Chefe do Executivo. Estou absolutamente de acôrdo com S. Ex. quanto a esta conclusão.

Em relação à outra tese, o princípio estabelecido no art. 134 da Constituição ajudou igualmente a construir o mesmo sistema. Assim, na harmonia e independência dos poderes constitucionais (art. 36) haveria de respeitar-se o lema que é tão imperativo quanto o outro, do sufrágio universal e direto.

Na verdade, porém, a própria Constituição Federal, que estabeleceu, conforme disse um jurista ouvido, a regra nacional, o princípio da Constituição de 1946, foi a única a firmar o princípio nacional do art. 36 e isso depois de analisar o sistema seguido pelas Constituições tôdas, desde a Monarquia, remontando aos primórdios de 1880, com a lei Saraiva, princípio que tem sido o mesmo através das Constituições de 1891 e de 1934.

A afirmação categórica do eminente Sr. Ministro Relator foi no sentido de assegurar a inconstitucionalidade do disposto na Constituição do Estado do Ceará. Êsse princípio do voto universal e direto não tem, porém, na Constituição de 1946 a rigidez que seria de desejar, uma vez que, conforme ponderou S. Ex., a própria Constituição estabeleceu nos dispositivos transitórios

a possibilidade da eleição do Vice-Presidente por outro sistema. E o que ainda mais concorre para acentuar a minha conclusão no sentido da de S. Ex., é a afirmativa lógica do eminente Ministro Hahnemann Guimarães, sustentando a parte em que êste ilustre colega diverge do relator e trazendo mais um sucedâneo, mais uma afirmação no sentido da conclusão do eminente Sr. Ministro Relator, com o qual estou de acôrdo.

Resta a terceira afirmativa, em tôrno da questão dos Prefeitos, em que também penso não ser possível diversificar das restrições feitas pelo eminente Ministro Relator, excetuando àqueles Prefeitos de nomeação provisória.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, representante da Assembléia do Ceará, o ilustre Professor Matos Peixoto e o Exmo. Sr. Doutor Gabriel Passos, que tão fúlgida tradição deixou neste Tribunal, na chefia do Ministério Público, zelosamente conservada pelo eminente Dr. Temístocles Cavalcânti, realçaram o relêvo e a gravidade da função que o Supremo Tribunal Federal ora desempenha, com o declarar o alcance de teses constitucionais, destinando-se seu julgamento a constituir não simples escólio da Lei maior, senão a influir decisivamente na estrutura da vida constitucional e política do país.

E' pensão do juiz fundamentar a sentença não só para desvelar do vencido, os pontos de referência a eventual recurso, como para torná-la escorreita da aparência de ato de arbítrio, filho da vontade apenas, e não também do raciocínio e da inteligência. No caso, eu me exoneraria plena e invejavelmente dêsse dever, se me abalizasse com aceder a qualquer dos votos aquí pronunciados, na fundamentação e conclusão .

Compreendo, entretanto, a necessidade que lhe pesa em todos de trazer à solução do caso o seu escote, o seu tributo pessoal, ainda que de pobre e escasso teor, como o que ofereço.

São diversos os problemas que o caso suscita. A Constituição do Ceará adotou as já famosas "emendas parlamentaristas", a que se deu repercussão tão larga, espertando comentários contraditórios. Essas emendas foram, segundo alguns, além da barra, além da marca, e caracteriza desmesuras de manobras políticas, desenvolvidas ao fito mesquinho de maior proveito partidário, com sacrifício da ordem nacional. Outros, ao revés, encontram-se, no caso, com a perspectiva de uma experiência fascinante, cujo êxito feliz constituirá precioso elemento na solução dos mais graves problemas nacionais, sem que, demais disso, se encontrem ao arrepio dos princípios cabedais da Constituição Federal.

O eminente Dr. Matos Peixoto lembrou que com o advento da lei maior nacional, está-se criando um estado de espírito cheio de suspicácias e intransigências que levariam a considerar *more judaico* a Constituição Federal, tomando-se-lhe os dispositivos *ad unguem* e ao pé da letra, o que viria amesquinhá-la, impedindo que a verifiquem aos insuflos de uma interpretação liberal e fecunda.

Mas, é necessário não ir à voga dêsses acenos até permitir que quebrem os Estados o molde federal e estruturem os seus poderes em linhas que contrastem com o que, nessa matéria básica e essencial, dispõe a *lex-legum*. De resto, trata-se de princípios que não são inéditos na vida constitucional do país e que, ao revés, já encontram o lastro de uma sólida tradição. As noções de presidencialismo e da harmonia e independência dos poderes, não surgem, assim, entre nós, com a auréola dos princípios novos, e, pois, algo misterioso a despertar o zêlo excessivo e indiscreto e o ardor exarado dos recem-iniciados.

São três os problemas que o caso dos autos suscita. O primeiro diz respeito à possibilidade de eleger diretamente a Assembléia do Estado o Vice-Presi-

dente. Argui-se que êsse preceito infringe tratos de morte a um princípio orgânico fundamental da lei maior que pregoa a prevalência do sufrágio universal e direto. E é certo a prevalência dêsse princípio. Como observou o Exmo. Sr. Ministro Edgar Costa, o asserto nesse sentido é pontualmente verdadeiro. Mas, fôrça é reconhecer que, no caso, pelejam considerações de muito momento para que se não haja o dispositivo por evidentemente inconstitucional.

E' de uma delas a de que não se versa enunciado de ordem permanente senão de providência de caráter transitório para prevalecer em um só caso, e no início da constitucionalização do Estado.

E desde logo se ostenta gravidade menor do que se se tratasse de dispositivo permanente que denunciasse mácula permanente e inapagável.

Demais disso, o princípio da eletividade do Vice-Presidente não avulta na própria Constituição Federal, como princípio inteiriço, que não desvele trinca por onde se insinuem exceções ou temperamentos. Vale lembrar, no propósito, que a Constituição Federal no art. 79, § 2.º, dispõe:

"Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição sessenta dias depois de aberta a última vaga. Se as vagas ocorrerem na segunda metade do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita, trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma estabelecida em lei. Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar período dos seus antecessores.

E em regime passado, Rui Barbosa, o grande apregoava a possibilidade de elegerem às Assembléias Estaduais os componentes do Poder Executivo, como em um de seus substanciosos livros sôbre assuntos constitucionais, lembra nosso eminente colega Sr. Ministro Castro Nunes.

Outra consideração ponderosa que impede pronta adesão à argüida inconstitucionalidade, está em que o dispositivo incriminado liga-se a uma tradição já antiga em nosso direito constitucional, pois deriva da implantação mesma do regime republicano no país, como realça o eminente Procurador Geral da República e como observa o preclaro Sr. Ministro Aníbal Freire, no seu memorável voto, exemplar inexcedível de clareza, elegância e concisão.

E quando tôdas essas considerações não fôssem poderosas a perlavar o dispositivo da vilta de patentemente inconstitucional, um só, a meu ver, bastaria a expungir-lhe essa coima. E' que no passo de que se trata, a Constituição cearense teve, como exemplar, fonte e modêlo a própria Constituição Federal. Projetou-se no plano estadual preceito recebido no plano federal.

O eminente Dr. Francisco Campos, cujos largos créditos de constitucionalista são de todos proclamados, disse com razão que a Constituição Federal é a base em que o poder federal e o dos Estados encontra a um só tempo o fundamento de sua legitimidade e a fonte de suas atribuições, assim como os limites de sua própria competência.

A Constituição Federal, como é sábido, em dispositivo transitório, art. 1.º, determinou que a Assembléia Constituinte elegeria no dia que se seguisse ao da promulgação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Vice-Presidente da República para o primeiro período constitucional. Pois bem. A Constituição do Estado do Ceará copiou, também, em disposições transitórias, o dispositivo. Não se trata, aqui de admitir ampliações incivis de dispositivo excepcional, mas de tolerar a sua reprodução, também em caráter excepcional e transitório da Constituição Estadual.

E tais circunstâncias assinalam a permanência, do dispositivo da Constituição cearense, da "presunção de legitimidade", a que alude o Exmo. Senhor Dr. Procurador da República, não se devendo, disso, lançar ao oblívio a sábia advertência de Willoughby, Montgomery e outros no sentido de que a decretação da inconstitucionalidade da lei

demanda severa circunscrição e deve sempre ser feita *cum caute et indicio*.

Estou assim, no particular de que se trata, de acôrdo com o eminente relator.

O segundo problema é de maior graveza. A Constituição do Ceará determinou que os secretários de Estado sejam nomeados de acôrdo com a Assembléia Constituinte. Deve a Assembléia dar no caso o seu plácito, sem o qual não se constituirá ou não se manterá o secretariado.

A palavra "secretário" já argui função de imediata confiança da pessoa que do seu auxílio se serve. E o Padre Antônio Vieira dizia que dos apóstolos que acompanhavam Jesus Cristo era São João "o mais íntimo secretário de seu peito". O secretário do chefe do Poder Executivo é seu auxiliar de confiança direta e imediata e, a essa conta, é que a responsabilidade dos atos do Govêrno incide principalmente na pessoa do chefe do Poder Executivo, ao revés do que passa no regime parlamentarista, em que êle reina e não governa.

O confronto, neste particular, entre a Constituição Federal e a Constituição Cearense, que adotou um parlamentarismo de linhas impuras e feição desconcertante, desde logo argüi a ocorrência dos vícios, que é necessário corrigir, e de graves desvios que clamam por emenda e retificação. A Constituição cearense não guarda o princípio adargável por via de intervenção de harmonia e independência dos poderes.

Reconheço ser difícil apresentar um modêlo nítido e fulgente dêsse conceito e traçar-lhe os contornos exatos e imodificáveis. E' o que passa, aliás, com muitos grandes princípios e que, entretanto, são fundamentais na vida jurídica dos povos. A ordem pública, a eqüidade, os princípios gerais de direito, os bons costumes, soberanos, são tôdas expressões de grande plasticidade, de maleabilidade visível, e cuja aplicação varia no tempo e no espaço. E é bem que assim seja.

Já dizia Ferrara que êsses princípios são respiráculos do direito, arejam-lhe e ozanam-lhe o ambiente e constituem maravilhosos instrumentos da adaptação da norma abstrata à realidade da vida, uma vez manejados com destreza e mestria.

Não há, no propósito da harmonia e independência de poderes que afuroar demasiado no conceito que se liga ao problema "terrivelmente perturbador" da unidade ou da fragmentação do poder.

A expressão, examinada de fito, já pareceu traduzir até uma "*contradicito in terminis*".

Harmonia deriva de cooperação, de junção, de contiguidade; independência significa separação. Mas o conceito jurídico desconvizinha-se dêsse apuro nímio de análise. As duas palavras "harmonia, independência" conspiram num conceito fundamental único — trata-se de uma "harmonia" que não implique dependência, e de uma "independência" de que não resulte desarmonia. "Il faut que le pouvoir arrête le pouvoir" dizia Montesquieu. E para atingir a êsse ideal é que se afanam os políticos, os juristas, os estadistas. Confessar a impossibilidade de alcançá-lo e proclamar a inutilidade dêsses esforços, seria proclamar a ditadura como único sistema lógico, em sua simplicidade terrível.

E já Hello dizia, em livro que escreveu há quase um século, não ser possível transpor a política as noções de metafísica ou da matemática. Não há princípio geométrico de harmonia e independência de poderes. Trata-se de um sistema que procura incessantemente atingir a um acume distante.

Daí, as variações históricas que êle apresenta e a feição variável, que ostenta através de cada sistema político positivo. Cada país politicamente organizado tem a sua razão dêsse conceito, sem cuja aplicação a democracia é um mito.

O que, pois, fica a examinar é se a Constituição Cearense seguiu como lhe cumpria, a Federal na estrutura-

ção dos poderes e consagrou a "harmonia e independência dos poderes", como ressalta dos dispositivos da lei maior. E a resposta exata é, a meu ver, desenganadamente negativa.

E os eminentes colegas já o demonstraram, que farte. Por ela, o poder legislativo interfere direta e imediatamente em funções específicas do poder executivo, deslocando-se para o primeiro, e quebrado o molde federal, a prevalência, a predominância dos poderes que, assim, não guardam a harmonia e independência como a estabelece a Constituição Federal.

Tenho, pois, o dispositivo como inconstitucional, em face do direito constitucional positivo brasileiro, embora não negue, em princípio que o parlamentarismo possa também apresentar uma versão do torturado conceito da independência e harmonia dos poderes.

Quanto ao caso dos prefeitos, distingo escolàsticamente, como o fêz o eminente Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, entre os Prefeitos, cujas nomeações foram atribuídas ao Governador pela Constituição Federal e os outros, de que se trata, no caso. A nomeação dos primeiros faz-se livremente. A fonte originária dessa faculdade não encerra qualquer limitação, qualquer ressalva; logo, não poderá fazê-lo a lei menor, do Estado. O mesmo não passa quanto aos outros prefeitos, que vão ficar transitòriamente, até que assumam o poder os eleitos pelo povo. Aqui, a cooperação parece-me possível, sem quebra do essencial no regime. E como a meu ver, só se pode decretar a inconstitucionalidade de lei flagrantemente inconstitucional, acompanho o notável voto do Exmo. Sr. Ministro Aníbal Freire, com a ressalva suscitada pelo eminente Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.

E' o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes — Senhor Presidente, a Constituição estruturou o Poder Executivo, definido pelo Presidente da República e pelos seus Ministros, aos quais êle escolhe como seus auxiliares imediatos e pode destituir, conforme lhe aprouver.

O Poder Executivo não se reduz ao Presidente da República. O Ministério ou os Ministros, individualmente considerados, como auxiliares imediatos do Presidente da República, constituem, uma peça constitucional dêsse Poder, da qual cogita a Constituição Federal e da qual não poderia o Presidente da República declinar, porque cada um dos Ministros completa a ação do Presidente da República, legaliza esta ação e nisto consiste a referenda.

Passando para a órbita estadual, teremos de encontrar em cada Estado o Poder Executivo organizado semelhantemente: um Governador e seus Secretários de Govêrno. Êsses Secretários terão de corresponder aos Ministros de Estado na órbita federal; hão de ter igualmente restrição que se estabeleça acêrca desta nomeação — e ainda que não se extenda a restrição à destituição — reflete-se na independência, na separação e independência, nas legislações entre o Poder Executivo e o Legislativo, estabelecendo uma limitação ao poder de nomear. Essas relações de independência entre os três Poderes do Estado tomada a expressão no seu sentido teórico, doutrinário ou genérico, são governados por um sistema chamado de "freios e contrapêsos" e que consiste, exatamente, em manter a independência e ao mesmo tempo a harmonia e o equilíbrio dos poderes.

No caso, o que se estabelece é um freio e um freio sem contrapêso, porque o Governador do Estado lança a nomeação ou faz a nomeação, mas esta poderá ser cassada pela Assembléia. Cria-se, assim, um verdadeiro impasse e êste impasse se define por uma limitação do poder do Governador, para organizar o seu Govêrno, para se cercar dos auxiliares imediatos, que lhe completam a ação. E' certo que já foi objetado que nos Estados Unidos os Secretários do Govêrno são nomeados pelo Presidente da República e ficam

na dependência da aprovação do Senado. O argumento é, sem dúvida, relevante; não serei eu quem lhe desconheça a relevância, assim, não me parece decisivo.

Nos Estados Unidos, esta subordinação relativa é determinada por lei que sobreveio logo nos primórdios da p tica da Constituição.

E' preciso não perder de vista que a paixão do americano, sobretudo àquêle tempo, era o princípio eletivo. Por outro lado a participação dos Estados na formação e funcionamento dos poderes federais era muito acentuada naquele momento histórico quando ainda não reduzidas como viriam a ser as proporções da soberania das ex-colônias transformadas em Estados.

O princípio eletivo na formação dos órgãos dos governos foi considerado em proporções exaradas na organização dos governos estaduais e ainda hoje se mantém, não obstante a reação que vem abrindo caminho. E' por êsse motivo que nos Estados, ou em muitos dêles, o povo não elege também os secretários do Govêrno e outros funcionários, acontecendo mesmo que o secretário do govêrno pode ter um mandato que vai além do Governador. Por isso é que se diz que o Governador de Estado dispõe mais de prestígio do que de poder porque seus auxiliares imediatos não são dêle, não dependem, não é êle quem os escolhe, nem os pode dispensar.

Não existe nisso nenhum traço de parlamentarismo, e sim coisa diversa, a exageração do princípio eletivo como limitação posta ao poder titulado no Governador.

A origem ou razão de ser do Senado é conhecida. E' uma representação quase corporativa dos Estados. O regime vinha do consentimento das ex-colônias, era um produto de transação política. O Senado é o sinal ou a expressão política da Federação.

O partido chamado dos Estados, reivindicava para o Senado funções executivas complementares, e contrapêsos à possível ação do Presidente em detrimento das prerrogativas estaduais.

E' fácil compreender, Sr. Presidente, que num ambiente dêsses, trabalhado pela obsessão da eletividade dos secretários do Govêrno e pelo temor de ficar comprometida pela ação governamental do Presidente da República, a soberania das ex-colônias, surgisse a fórmula limitativa da livre escolha não só dos Secretários do Presidente mas de outros funcionários do Govêrno, a ser controlada pelo órgão representativo da soberania estadual.

Sabe-se, aliás, que na prática, não obstante alguns episódios históricos, o Senado homologa as nomeações, sendo mais freqüente a oposição às nomeações de Ministros da Suprema Côrte.

Entre nós, não existem os mesmos antecedentes e os têrmos constitucionais são diversos. Ponderou no seu voto o eminente Sr. Ministro Relator que, na Constituição americana, o que existe acêrca dos Secretários do Presidente da República é quase nada, uma referência incidente e que não se dirige exclusivamente aos Secretários de Estado, ou aos Secretários de Govêrno, mas, de um modo geral, aos altos funcionários, no sentido de que são obrigados a informar por escrito ao Presidente da República sôbre assuntos de administração ou do Govêrno. De modo que lá foi possível ao Legislador essa liberdade, essa moderação, essa fórmula de acomodação, que aqui não seria possível, porque, nos têrmos estatuídos nesta Constituição, como nas anteriores, desde a primeira Carta Republicana, o Presidente cerca-se de auxiliares que êle escolhe livremente e livremente conserva, enquanto entender. Não seria possível admitir que o Governador, que é órgão do Poder Executivo do Estado, que encarna o Poder Executivo no Estado, tivesse cerceada a sua escolha, por qualquer forma, mediante um freio não cogitado no sistema federal e, por isso, eu estou de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator, em haver por inconstitucional

a limitação estabelecida no caso da nomeação dos Secretários de Estado.

Existe, entretanto, a questão dos Prefeitos — Também estou de acôrdo com o Sr. Ministro Relator, quanto aos Prefeitos das estações hidro-minerais, das bases militares e da Capital do Estado, porque, com relação a êsses, a Constituição Federal, ela mesma, declara que compete ao Governador nomeá-los; e se a Constituição confere ao Governador o poder de nomear os Prefeitos da Capital, das estações hidro-minerais e das bases militares, não é possível que o legislador estadual, mesmo constituinte, limite êsse poder conferido, que é de presumir irrestrito. Entretanto, sinto divergir de S. Excia., relativamente aos outros Prefeitos. E faço minhas as palavras do eminente Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, que levantou a questão: os Prefeitos que o Governador terá de nomear para as Prefeituras efetivas, àquelas que tenham de ser exercidas por Prefeitos eleitos e não nomeados, serão, portanto, outros que não os mencionados. Relativamente a êsses, o Governador não tem o poder conferido na Constituição Federal, êle poderá, segundo determina a Constituição cearense, nas disposições transitórias, ter o seu encontro é de articular, constitucionalmente, a proibição. Não encontro na Constituição, *data venia* do Sr. Ministro Relator, base para declarar que está limitada a autonomia estadual. Com relação às Prefeituras excepcionadas pela Constituição Federal — bases militares, estações hidro-minerais ou da Capital, a Constituição Federal contém disposição expressa; com relação aos Secretários de Estado, pelos motivos que acabo de expôr. Quanto, porém, aos Prefeitos que hão de aguardar a eleição dos que terão de os substituir nos Municípios de provimento eletivo, relativamente a êstes eu não encontro disposição constitucional que proíba o provimento interino por nomeação porque o constituinte estadual terá provido a uma situação não regulada na Constituição Federal; ainda porque, na Constituição Federal, o Presidente da República não nomeia Prefeitos, senão o da Capital da República, e para isto se estabeleceu, após, à promulgação da Constituição — a aprovação do Senado, o que seria um argumento a mais, para admitir o simile adotado.

Quanto aos outros pontos — o relativo à eleição indireta do Vice-Governador do Estado, estou de inteiro acôrdo com o Sr. Ministro Relator. A Constituição Federal, na nomeação dos princípios a que está subordinado o Estado na elaboração das suas leis orgânicas, exige que elas observem a forma republicana representativa, democracia representativa que nos quadros da Constituição está definida pelo sufrágio direto. Sem dúvida êle comporta o sufrágio indireto; ainda há pouco, no seu brilhante voto, o eminente Sr. Ministro Orosimbo Nonato lembrou que ao tempo da Constituição de 1891, Rui sustentava a possibilidade da eleição indireta, nos Estados; não estariam êles impedidos de adotar a eleição indireta. Mas, então, em 1891 não havia a enumeração dos princípios constitucionais da União: o art. 63 — se limitava a declarar — Os Estados se organizariam observados os princípios constitucionais da União, que a Constituição não enumerava, e só passou a enumerar da Reforma de 26 para diante. Não enumerando êsses princípios, o âmbito em que se podiam mover os Estados era maior, porque, para efeito de intervenção e ainda que sòmente para êste efeito, a única limitação que se poderia extrair seria a decorrente da combinação do art. 63 com o art. 68, na parte em que exigia em cada Estado a observância do regime republicano. Mas hoje na Constituição é forçoso combinar o inciso da enumeração com o art. 134, para daí concluir que a forma representativa pressuposta contém como elemento integrante — porque expresso no art. 134 — o sufrágio direto.

Assim, como disposição permanente, o artigo ora em exame seria franca-

mente inconstitucional e, portanto, não poderia ser admitida. Mas, o Sr. Ministro Relator ponderou que se trata de uma discussão transitória. A própria União não poderia por uma lei contravir à estruturação de sua forma representativa mas, por exceção, admitiu no art. 1.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que o Vice-Presidente da República pudesse ser eleito de modo indireto e, sendo assim, dispensou, por essa disposição transitória, a observância da regra permanente. Todos sabemos o alcance das disposições transitórias, que consistem em adotar normas de transição, dispensar a obrigatoriedade de uma regra ou estabelecer exceções.

Se o constituinte nacional estabeleceu que o Vice-Presidente da República seria eleito pelo voto indireto, eu não vejo por censurar a disposição transitória estadual, que consagrou essa mesma disposição e a repetiu; não seria possível argüir êsse artigo de inconstitucional em têrmos de ser pronunciada pelos Tribunais a inconstitucionalidade de uma disposição estadual que repete a Constituição Federal, em situação prefigurada perfeitamente idêntica.

Nestes têrmos, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator com a restrição adotada pelo eminente Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Não sairei das disposições expressas da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, para julgar a representação do ilustre Dr. Procurador Geral da República.

Quanto à competência da Egrégia Suprema Côrte:

No art. 7.º, declara o Estatuto vigente: "O Govêrno Federal não intervirá nos Estados, salvo para:

VII — assegurar a observância dos seguintes princípios:

a) forma republicana representativa: *b*) a independência e harmonia dos poderes; ..... *g*) garantia do Poder Judiciário.

No art. 36 dispõe a citada Constituição: "São poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si".

Supremo Tribunal Federal é o órgão mais elevado do Poder Judiciário da União (arts. 94 e 98 da Constituição). Compete-lhe julgar da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de qualquer ato dos Estados da Federação. No art. 8.º, parágrafo único, diz a mesma Carta: "O ato argüido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal e, se êste a declarar, será decretada a intervenção".

Donde se conclui, lògicamente, que, pelo Supremo Tribunal Federal fôr — mediante provocação do Dr. Procurador Geral da República — considerado inconstitucional, há de se respeitar a decisão do representante máximo do Poder Judiciário visto que é êste independente e garantida tem de ser a sua independência.

O Supremo Tribunal Federal terá, pois, de julgar procedente ou improcedente no todo ou em parte, a presente reclamação a êle trazida pelo Dr. Procurador Geral da República, sôbre determinados atos da Assembléia Constituinte do Estado do Ceará. O *veredictum* do Poder Judiciário deve ser cumprido, sob pena de intervenção da União no referido Estado, para êste fim.

Escolha, pela Assembléia Legislativa, do cargo de Vice-Governador:

No art. 18, reza a Constituição Federal: "Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

O Ato Adicional é parte integrante da Constituição, eis que rege as Disposições Constitucionais Transitórias. Foi votado pela mesma Assembléia Constituinte, sendo promulgado pelos mesmos representantes do povo brasileiro na mesma ocasião.

Os princípios estabelecidos na Carta Constitucional de 1946 compreendem, entre outros, a independência dos poderes — do executivo, do legislativo e do judiciário.

O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República ou pelo seu substituto legal. Diz a Constituição, no art. 79: "Substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente da República".

Nos Estados, como, por exemplo, o do Ceará, o Poder Executivo é exercido pelo Governador, que será substituído, no caso de impedimento, pelo Vice-Governador, êste sucedendo, ainda, àquêle, no caso de vaga.

Explica-se por que o Vice-Presidente da República, é escolhido, simultâneamente, com o Presidente, ou o Vice-Governador com o Governador, pelo sistema do sufrágio direto, com a manifestação da vontade popular, pois ambos são representantes do Poder Executivo. Havendo, tão só, o Presidente eleito, não poderá, em caso de vaga ou de impedimento dêste, ficar o cargo acéfalo. Daí, o remédio dado pela Constituição, que manda chamar ao exercício da presidência, sucessivamente, outros representantes dos demais Poderes (art. 79, § 1.º).

Abriu exceção o Ato Adicional, para o primeiro período constitucional, porque neste não havia Vice-Presidente eleito, diretamente, pelo povo (art. 1.º), determinando-se, então, que a Assembléia Constituinte o elegesse.

No que se aplicarem, as Disposições Transitórias, fazendo parte da Constituição, devem ser observadas pelos Estados. Isto fêz a Assembléia Legislativa do Ceará, atribuindo-se a eleição do Vice-Governador do Estado para o primeiro período.

Não se verificou infringência, mas obediência aos princípios constitucionais. E, por via de conseqüência, posso proclamar que é constitucional o ato impugnado da Assembléia do Ceará, tendo em vista as Disposições Transitórias da Carta Política Federal.

Quanto aos Secretários do Govêrno:

Os Estados devem respeitar a independência dos poderes, desde que a Constituição Federal não estabeleça o entrelaçamento dos mesmos. Êste existe, uma vez harmônicos os poderes.

Os Secretários de Estado (das Finanças, do Interior, da Viação, etc.), nada mais são do que os auxiliares diretos e imediatos do Governador.

Assim como na União êles são livremente nomeados ou demitidos pelo Presidente da República ou por quem legalmente o substitua, nos Estados a sua nomeação e a sua permanência são da alçada privativa dos Governadores ou de quem os substitua. Eis a independência dos poderes — Executivo e Legislativo.

Não podia o legislador constituinte do Ceará estabelecer, no art. 17, alínea XXII, que ao Poder Legislativo compete: "Aprovar ou rejeitar, por maioria absoluta dos seus membros, a nomeação feita pelo Governador, dos Secretários de Estado...". — Se o Chefe do Executivo pode nomear ou demitir livremente, a sujeição à aprovação da Assembléia Legislativa é uma limitação não prescrita na Constituição Federal e que a Estadual não pode criar, pois tem de observar aquela (citado art. 18). A subordinação ao Poder Legislativo do ato livre e específico do Executivo é uma exigência não prevista na Lei Magna e, portanto, de manifesta inconstitucionalidade.

Nesta parte, a representação do Dr. Procurador da República tem tôda a procedência. O ato da Assembléia Constituinte do Estado é inconstitucional.

Quanto aos Prefeitos:

Sòmente para o Distrito Federal — que passará a constituir o Estado da Guanabara, depois de efetuada a mudança da Capital da União (art. 4.º § 4.º do Ato das Disposições Transitórias) — a nomeação do Prefeito depende do Senado (art. 26, § 1.º, da Constituição).

Nas capitais e nos lugares onde houver Prefeituras, por fôrça do art. 28 §§ 1.º e 2.º, os Prefeitos serão nomea-

dos pelos Governadores. E se êstes, ou quem os substitua, não puderem escolher tais Prefeitos, sem que a nomeação seja submetida à aprovação da Assembléia Legislativa, não age livremente o Executivo.

Silenciando a Constituição da República acêrca da colaboração entre os poderes ou sôbre qualquer restrição à competência exercida pelos Governadores, em relação ao provimento dos mencionados cargos de Prefeitos e dos provisórios, que tenham de servir até às eleições, não a podia instituir a Carta Política Estadual, impondo a dependência do Poder Executivo ao Legislativo.

Os Estados, nas suas Constituições, têm de respeitar os princípios fundamentais da Constituição Federal, inclusive a harmonia e independência dos poderes.

É, por conseguinte, inconstitucional o ato da Assembléia Cearense, e procede, também, neste ponto, a reclamação da douta Procuradoria Geral da República.

Estou, assim, inteiramente de acôrdo, Sr. Presidente, com o voto do eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Não dou pela primeira argüição relativa à infringência da Constituição Federal com a eleição pela Assembléia do Vice-Governador, para o primeiro período constitucional.

Sem descer a detalhes, por se tornarem dispensáveis, há a considerar que o só fato da medida ser cópia de outra em situação idêntica e de âmbito federal, está a afastar a eiva de inconstitucionalidade, pois esta sòmente pode ser decretada, quando manifesta e evidente.

Tenho, entretanto, para mim, como infringentes da Carta Federal as prescrições da Constituição Cearense e a que se reportou o ilustre Sr. Dr. Procurador Geral da República no seu trabalho, sôbre o conflito que entende existente.

Os poderes a serem usados pelos Estados se acham contidos neste dispositivo: "Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição" (art. 18).

E as censuras dizem respeito às nomeações, *sub conditione*, quer de Secretários, quer de alguns Prefeitos.

Num e noutro caso, há realmente princípio enunciado na Constituição Federal e ferido por sua inobservância.

Tornar sujeitas à aprovação da Assembléia as nomeações de Secretários do Govêrno, seria proclamar a subordinação de um poder a outro, com permitir a interferência do Legislativo em órbita do Executivo.

Êste poderia mesmo ficar impossibilitado de bem governar, coartado em sua ação, sem a livre escolha dos seus auxiliares imediatos.

E o mesmo acontece com as nomeações de Prefeitos.

Ao mesmo tempo que ficou assegurada a autonomia municipal, assegurada também ficou a competência dos Governadores, para as nomeações de que trata o art. 28, por seus parágrafos.

Tratando-se de exceção à regra, há de merecer observância nos têrmos em que foi posta.

Não se pode, pois, fugir a competência constitucional, ampliando-a ou restringindo-a, quando a delimitação se tornou certa, de modo a evitar invasão recíproca de atribuições.

Bem o mostrou Rui, ao lembrar que "nenhum dêles poderá exercer sôbre qualquer dos outros dois ascendência, restrição ou fiscalização, quando a lei constitucional lh'as não der claramente". (Comentários à Constituição, 1-408).

Se o texto fala simplesmente: "serão nomeados pelos Governadores", como lhe acrescentar: "aprovar ou rejeitar, por maioria absoluta dos seus membros a nomeação feita pelo Governador ?"

Já tive ocasião de dizer que o Govêrno é dos três poderes, como dos três todo o fortalecimento.

Colaboração eficiente é o que se reclama porque divisão não significa separação e independência não representa antagonismo.

E o respeito mútuo constitui a base essencial da harmonia reclamada.

Para o necessário equilíbrio mister se faz, entretanto, que cada um se mantenha em esfera que lhe é própria, sem ultrapassar as barreiras que o livre exercício criou.

A harmonia vive com a independência.

Mas, que independência é essa se a ação de um se torna de todo subordinada a de outro, com a possibilidade de recusa à livre escolha de auxiliares ?

Seria introduzir normas extranhas, em regime que as não comporta, tornando incontrastável a ação do Parlamento, a salvo de qualquer contrôle mas da sua parte controlando a ação do Executivo.

Ascêndência perigosa e contrôle condenável, que não podem vingar, para que cada poder se contenha na alçada da sua competência nos têrmos impostos pela Constituição Federal e segundo os princípios que mandou observar.

Estou de inteiro acôrdo com o Senhor Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — Foi julgada, em parte, procedente a reclamação para declarar constitucional o artigo primeiro das disposições transitórias, contra os votos dos Srs. Ministros Ribeiro da Costa e Lafayette de Andrada, e inconstitucional o art. 17 inciso 22 da Constituição do Ceará, unanimemente, e art. 59 das Disposições Transitórias, sendo que os Srs. Ministros Hahnemann Guimarães, Goulart de Oliveira, Orosimbo Nonato e Castro Nunes — com restrição.